



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

Warszawa, 30 marca 2022 r.

BAK.0802.28.2021.EP

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 rządowej¹ w terminie od 8 listopada do 17 grudnia 2021 r. przeprowadzono kontrolę w Instytucie Książki, (dalej: Instytut) w zakresie gospodarności i efektywności wydatkowania środków publicznych w 2020 r.

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały na podstawie upoważnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 289/U/MKiDN/2021 z dnia 27 października 2021 r. przez ██████████ radcę ds. kontroli resortowej w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Ministerstwo).

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

Instytut realizował swoje zadania statutowe z wykorzystaniem środków dotacji podmiotowej i dotacji celowych. Środki skontrolowanej dotacji celowej² zostały prawidłowo wykorzystane, rozliczone i zadanie zostało wykonane. Nie budziło także zastrzeżeń: dochodzenie należności i odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań na rzecz Instytutu oraz wypełnianie obowiązków postępowania z dowodami księgowymi w zakresie ich sprawdzania, zatwierdzania do zapłaty, opłacania i ujmowania ich w ewidencji księgowej. Zastrzeżenia budziło natomiast wydatkowanie środków z dotacji podmiotowej. W Instytucie bowiem praktykowano przyznawanie kadry kierowniczej świadczeń, które nie wynikają z przepisów ustawy o wynagradzaniu osób kierujących

¹Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092 ze zm.

²Zadanie pn. *Mala książka - wielki człowiek*

niektórymi podmiotami prawnymi³ i rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania⁴ w postaci: nagród za szczególne osiągnięcia w pracy za 2020 r., kart podarunkowych i ryczałtów samochodowych. Brak było nadzoru nad: wykorzystaniem imiennych kart PKP zakupionych dla [REDAKTION] Instytutu i [REDAKTION]⁵ poprzez pozostawienie ich w dyspozycji ww. pracowników także poza czasem wykonywania przez nich obowiązków służbowych oraz nad korzystaniem z powierzchni mieszkalnych należących do Instytutu - w budynku w Warszawie przy ul. Foksal 17 i przy ul. Górskiego 1 oraz w Krakowie przy ul. Wróblewskiego 6.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły:

- 1) Naruszenia przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁶ (dalej: *Pzp*):
 - art. 26 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 3, poprzez brak żądania dokumentu związanego z podstawą wykluczenia, o której mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp* w postępowaniu o udzielenie zamówienia na usługę przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród najmłodszych;
 - art. 13a ust. 1 gdyż dwie pierwsze wersje planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych zostały opublikowane na stronie Instytutu przed datą zatwierdzenia planu finansowego przez dyrektora Instytutu.
- 2) Naruszenia przepisów ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁷, rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania⁸ i *Kodeksu Pracy*⁹:
 - art. 10 ust. 1 ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*¹⁰ poprzez przyznanie nagród za szczególne osiągnięcia za 2020 r. dla [REDAKTION];
 - art. 5 ust. 1 ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*¹¹ oraz przepisów § 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania¹² poprzez przyznanie pracownikom kadry kierowniczej dodatkowych świadczeń w postaci kart podarunkowych i ryczałtów samochodowych;
 - art. 77² § 5 w związku z art. 241²⁶ § 2 *Kodeksu Pracy*¹³ ponieważ regulaminem wynagradzania (z wyjątkiem wynagrodzeń zasadniczych) objęto także pracowników zaliczanych do kadry kierowniczej;
 - art. 2. *Kodeksu pracy*¹⁴ poprzez jednoczesne nawiązanie stosunku pracy z zastępcami dyrektora na podstawie dwóch różnych aktów, tj. na podstawie powołania i umowy o pracę.

³t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm.

⁴Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

⁵Pan [REDAKTION]

⁶Dz. U. z 2019 r. poz. 2020 ze zm.

⁷t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm.

⁸t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

⁹t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

¹⁰t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm.

¹¹t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1252 ze zm.

¹²t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

¹³t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

¹⁴t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

- 3) Naruszenia § 6 rozporządzenia *w sprawie dokumentacji pracowniczej*¹⁵ ponieważ w kartach prowadzonych dla kadry kierowniczej pn. *Miesięczna ewidencja czasu pracy* nie odnotowywano dni, w których pracownicy przebywali na delegacji/ w podróży służbowej.
- 4) Nieprawidłowości przy zawieraniu umów w sprawie przyznania ryczałtów za korzystanie z samochodów prywatnych do celów służbowych i ich rozliczaniu, tj.:
- przyznawanie ryczałtów dla kadry kierowniczej kolidowało z przepisami art. 11 ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* i przepisami rozporządzenia *w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania*¹⁶, uwzględniając dodatkowo fakt, że Instytut dysponował dwoma samochodami;
 - umowy w sprawie ryczałtów samochodowych zawarto na czas nieoznaczony i pomimo wejścia w życie w Instytucie *zasad zawierania umów cywilnoprawnych*, które w myśl § 5 ust. 4 nie dopuszczały zawierania umów na czas nieoznaczony, z wyjątkami wymienionymi w ustawie *Pzp*, umów tych nie aneksowano w zakresie ich obowiązywania. Ponadto zawarte umowy miały braki, takie jak: niewskazanie w nich reprezentacji Instytutu czy nieokreślenie w jednej z umów pojemności silnika samochodu prywatnego pracownika, którym dysponował do celów służbowych, istotnej do wyliczenia kwoty ryczałtu, a tym samym wysokości zobowiązania Instytutu wynikającego z umowy. Braki w umowach zostały wskazane także w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli przeprowadzonej w Instytucie w 2019 r. z upoważnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: *Minister*). Z odpowiedzi dyrektora Instytutu na zalecenia pokontrolne wydane po ww. kontroli wynikało, że braki te zostały usunięte, co nie znajduje potwierdzenia w faktach;
 - naruszono § 4 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*¹⁷ gdyż wzór oświadczenia stosowanego w Instytucie na okoliczność miesięcznych rozliczeń ryczałtów samochodowych nie przewidywał sytuacji kiedy pracownik nie dysponuje samochodem prywatnym do celów służbowych z innej przyczyny niż nieobecności w miejscu pracy, co wpływa na wysokość naliczanych i wypłacanych ryczałtów;
 - dane zawarte w składanych oświadczeniach przez ██████████ Instytutu wpływające na obniżenie ryczałtu samochodowego nie odpowiadały stanowi faktycznemu, gdyż ██████████ nie wykazywał w nich liczby dni, kiedy nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych z powodu realizowania podróży środkami komunikacji publicznej (PKP) pomiędzy Warszawą, a Krakowem i związanych z nimi kilkudniowych lub kilkunastodniowych nieobecności w miesiącu, w jednym lub drugim miesiącu. Powyższe wskazuje, że ██████████ nie mógł dysponować tym samym samochodem prywatnym do celów służbowych, w tym czasie w każdym z tych miast. W konsekwencji wypłacony ryczałt nie został pomniejszony o dni, w których

¹⁵Dz. U. z 2018 r. poz. 2369

¹⁶t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

¹⁷Dz. U. z 2020 r. nr 27, poz. 271

właściciel pojazdu przebywał w podróży/nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych.

- 5) Braku udokumentowanej racjonalności w przypadku zakupu imiennych kart PKP dla [REDAKTOWANE] (w I klasie) i [REDAKTOWANE] (w II klasie), na co wskazuje liczba i koszt potwierdzonych lub uprawdopodobnionych przejazdów z wykorzystaniem imiennych kart PKP w celach służbowych, termin na jaki zakupiono kartę dla [REDAKTOWANE], tj.:
- kwota (26.800,00 zł) przeznaczona na zakup kart została wykorzystana na przejazdy służbowe w ok. 64 % (17.100,00 zł), tj. przekraczała koszt udokumentowanych przejazdów wyliczonych według cen pojedynczych biletów o kwotę w wysokości ok. 9.700,00 złotych;
 - ważność imiennej karty zakupionej dla [REDAKTOWANE] przekraczała termin obowiązywania zawartej z nim umowy o pracę, co wskazuje, że decyzja o zakupie tej karty była nieprzemysłna. Dodatkowo należy wskazać, że nie wyegzekwowano skutecznie zwrotu karty przez pracownika do Instytutu po zakończeniu stosunku pracy;
- Ponadto:
- imienne karty PKP nie były deponowane w Instytucie przez pracowników uprawnionych do korzystania z nich po zakończeniu delegacji/podróży służbowych, co powoduje, że nie można potwierdzić, że wykorzystywane były wyłącznie jako „narzędzia pracy” i że dysponowanie nimi w sposób ciągły nie powodowało żadnego przysporzenia dla pracowników, którzy nim dysponowali;
 - brak było podstawy do zakupu imiennej karty PKP dla [REDAKTOWANE] w I klasie gdyż przepisy wewnętrznych dot. podróży służbowych nie preferowały [REDAKTOWANE] w tym zakresie;
- Cena imiennej karty w I klasie PKP była wyższa o 4.800,00 zł od ceny zakupu imiennej karty w II klasie.
- 6) Braku nadzoru i przejrzystości nad wykorzystaniem powierzchni mieszkalnych należących do Instytutu, gdyż :
- nie opisano zasad korzystania, w tym przez pracowników Instytutu z powierzchni mieszkalnej w Warszawie, przy ul. Foksal 17, w związku z czym nie można ustalić kto może korzystać z tej powierzchni w celu mieszkalnym, w jakich okolicznościach i na jakich zasadach. Ponadto nie dokumentowano kiedy i przez kogo wykorzystywana była powierzchnia mieszkalna w Warszawie przy ul. Foksal 17 w 2020 r. ;
 - nie prowadzono ewidencji wykorzystania powierzchni mieszkalnej w Warszawie przy ul. Górskiego¹⁸ oraz w budynku konferencyjno - rezydencyjnym w Krakowie¹⁹, w tym przez pracowników²⁰ co naruszało przepisy regulaminów użytkowania ww. powierzchni mieszkalnych;
- 7) Niewystarczających działań podejmowanych przy zawieraniu i realizacji umów cywilnoprawnych, w tym:
- w zakresie szacowania wartości zamówień - w przypadku większości skontrolowanych umów cywilnoprawnych brak było dokumentów

¹⁸Zarządzenie nr 4/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 1 kwietnia 2019 r. - *regulamin użytkowania mieszkania gościnnego Instytutu Książki przy ul. Górskiego 1 w Warszawie*

¹⁹Zarządzenie nr 1/2016 dyrektora Instytutu Książki z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia *regulaminów użytkowania budynku konferencyjno - rezydencyjnego*

²⁰Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

potwierdzających oszacowanie wartości zamówień, co pozostaje w niezgodności z przepisami art. 32 Pzp oraz § 2 regulaminu *udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art.4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych*;

- w zakresie sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia - w umowach zlecenia nie określano sposobu potwierdzania ww. liczby lub nie wykazywano ich na etapie składania rachunków/faktur, co uniemożliwiało potwierdzenie czy zleceniobiorcy zagwarantowano minimalną stawkę godzinową wynikającą z rozporządzenia *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r.*²¹;
 - nie zabezpieczono interesu Instytutu w postaci kar umownych w przypadku niewykonania zakresu umowy, wadliwego jej wykonania lub niedochowania terminu jej realizacji - w większości skontrolowanych umów cywilnoprawnych;
 - umowy nie były parafowane przez radcę prawnego, co było obowiązkiem wynikającym z przepisów § 6 ust. 7 c) *zasad zawierania umów cywilnoprawnych* w przypadku umów przygotowanych poza systemem Elektronicznego Obiegu Dokumentów (dalej: *EOD*).
- 8) Nieprecyzyjnego pod względem merytorycznym opisanie faktury wystawionej za usługę gastronomiczną w związku z posiedzeniem Rady Programowej, co utrudniało dokonanie oceny celowości poniesionego wydatku oraz dostarczenie jej przez pracownika Instytut do Działu Księgowości ze zwłoką dwóch miesięcy, a to spowodowało, że koszt z niej wynikający zamiast w miesiącu lipcu został zaksięgowany dopiero we wrześniu;
- Kwestia niewystarczających opisów merytorycznych faktur za usługi gastronomiczne w związku z posiedzeniami Rady Programowej była także przedmiotem ustaleń kontroli przeprowadzonej z upoważnienia Ministra w 2019 r.
- 9) Niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu dot. wynagrodzeń (załącznik nr 14 pn. *Wynagrodzenia*) ze stanem faktycznym, tj.:
- nie wykazano kwot świadczeń dodatkowych, w tym przekazanych kadrze kierowniczej w postaci kart podarunkowych;
 - nieprawidłowo zakwalifikowano nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy wypłacone dwóm pracownikom kadry kierowniczej jako nagrody roczne.
- 10) Braków lub niezgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w zakresie procedur wewnętrznych, w tym:
- *zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów*²² gdyż nie zaktualizowano podstawy prawnej wprowadzającej ww. przepisy;
 - *regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki* w zakresie załącznika nr 2 (tabela stawek wynagrodzenia miesięcznego) do ww. regulaminu, w którym określono wyłącznie maksymalne wynagrodzenie zasadnicze nie określając minimalnego wynagrodzenia na danym stanowisku pracy i w danej kategorii zaszerogowania, co powoduje iż sposób ustalenia wynagrodzeń zasadniczych może budzić wątpliwości co do transparentności ustalania ich wysokości;

²¹Dz. U. z 2019 r. poz. 1778

²²Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r. *w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów*

- *regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych*²³, który nie zapewniał przejrzystości i konkurencyjności w udzielaniu zamówień publicznych, gdyż wyłączał obowiązek stosowania przepisów z niego wynikających w przypadku zawierania umów zlecenia i o dzieło przygotowywanych w systemie EOB²⁴ oraz przewidywał możliwość udzielania zamówień bez stosowania ww. przepisów na podstawie indywidualnej decyzji dyrektora, w uzasadnionych przypadkach, co może skutkować naruszeniem zasady równego traktowania, konkurencyjności i może wpływać na wydatkowanie środków niezgodnie z przepisami art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*;
- *regulaminu ZFŚS* z uwagi na fakt, że jego postanowienia naruszały zasadę równego dostępu do uzyskania pożyczki na cele mieszkaniowe ponieważ uprawnionymi do jej uzyskania byli pracownicy posiadający co najmniej dwuletni staż pracy, a staż pracy nie jest kryterium socjalnym.

Ocenę sformułowano na podstawie kontroli:

- uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Instytucie, które miały związek z dysponowaniem, wydatkowaniem i rozliczaniem środków finansowych według ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego;
- obszarów mających wymiar finansowy, takich jak wykorzystanie środków dotacji celowej (10.632.793,84 zł) oraz koszty: udzielenia zamówień publicznych w trybach ustawowych (2.508.926,00 zł), wynagrodzeń osobowych (2.067.069,11 zł), realizacji umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi i z podmiotami prawa gospodarczego bez stosowania trybów ustawy *Pzp* (477.938,49 zł), zakupu imiennych kart PKP (26.800,00 zł), opłacenia ryczałtów za korzystanie z samochodów prywatnych do celów służbowych (16.674,23 zł), kart podarunkowych 5.200,00 zł), obsługi Rady Programowej (621,00 zł), według kryterium celowości, legalności i oszczędności ich wydatkowania;
- stanu należności wymagalnych (15.745,28 zł), według kryteriów należytego dochodzenia należności;
- obszarów przekładających się na sposób wydatkowania środków finansowych i ich prezentowania, takich jak: zatrudnienie i warunki zatrudnienia oraz ustalanie wynagrodzeń osobowych, udzielanie zamówień publicznych i zlecenie/powierzenie realizacji zadań w ramach umów cywilnoprawnych, podróży służbowych, ryczałtów samochodowych, prezentowanie danych finansowych w sprawozdaniach.

I. Podstawy funkcjonowania Instytutu Książki.

Instytut to państwowa instytucja kultury, nad którą nadzór sprawował Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister). Instytut został wpisany do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego pod

²³Zarządzenie nr 20/2019 z dnia dyrektora Instytutu z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*

²⁴Elektroniczny Obieg Dokumentów

numerem RIK 55/2003²⁵. Zakres działalności Instytutu został uregulowany w statucie nadanym przez organizatora²⁶. Główną siedzibą Instytutu jest Kraków.

W okresie objętym kontrolą dyrektorem Instytutu był p. Dariusz Jaworski²⁷, który zarządzał instytucją przy udziale zastępców: p. ██████████²⁸, p. ██████████ - zastępcy ds. programów krajowych²⁹ i p. ██████████ - zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych³⁰. Pan ██████████ na stanowisku zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych³¹ został zatrudniony po zakończeniu stosunku pracy z zastępcą dyrektora³². Główną księgową była p. ██████████ zatrudniona na podstawie umowy o pracę³³.

Dyrektor Instytutu mógł działać za pośrednictwem pełnomocników ujawnionych w rejestrze instytucji kultury³⁴. W rejestrze instytucji kultury nie ujawniono krótkoterminowego pełnomocnictwa udzielonego zastępcy dyrektora ds. programów krajowych na czas nieobecności dyrektora³⁵ oraz pełnomocnictwa udzielonego w dniu 18 marca 2020 r., na okres od 1 kwietnia do 31 lipca 2020 r. p. ██████████, zatrudnionemu na stanowiskach: kierownika ds. programów dotacyjnych i kierownika ds. sekretariatów i archiwum zakładowego, każde w wymiarze 1/2 etatu.

Kontrolowany wyjaśnia³⁶, że:

- pełnomocnictwo udzielone p. ██████████ w dniu 18 marca 2020 r. nie obejmowało czynności prawnych wykonywanych w imieniu Instytutu, a uprawniało tylko do dokonywania czynności w zakresie zadań zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych wynikających z regulaminu organizacyjnego Instytutu;
- pełnomocnictwa krótkoterminowe nie były zgłaszane do rejestru instytucji ponieważ termin ich ważności wygasłby zanim zostałyby wprowadzone do ww. rejestru.

Nie zgłoszenie udzielonych pełnomocnictw do rejestru instytucji kultury naruszało przepisy § 13 ust. 3 statutu Instytutu Książki, w myśl którego do rejestru nie zgłasza się tylko pełnomocnictw procesowych.

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

²⁵Odpisy z rejestru instytucji kultury z dnia: 30 marca 2020 r., 24 listopada 2020 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

²⁶Załączniki do zarządzeń Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia: 18 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2014 r. poz. 25), 9 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2016 r. poz. 73), 29 maja 2017 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2017 r. poz. 24)

²⁷Powołania: z dnia 4 kwietnia 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)

²⁸Powołanie z dnia 30 grudnia 2003 r. znak: BDG WKIS 817-2003, świadectwo pracy z dnia 27 lipca 2020 r.

²⁹Powołanie z dnia 26 lipca 2016 r. znak: DMP/1747/16/MW

³⁰Powołanie z dnia 29 lipca 2020 r. (nieoznaczone) i umowa o pracę z dnia 29 lipca 2020 r. na czas określony do dnia 31 lipca 2021 r., świadectwo pracy z dnia 31 lipca 2021 r.

³¹Pan ██████████

³²Pan ██████████

³³Umowa o pracę z dnia 25 kwietnia 2019 r. na okres próbny, w wymiarze 1/3 etatu, w zadaniowym czasie pracy

³⁴Z wykazu pełnomocnictw sporządzonego przez Kontrolowanego wynikało, że w okresie objętym kontrolą funkcjonowało 7 pełnomocnictw. Pełnomocnictwa dyrektora w okresie objętym kontrolą mieli: zastępca dyrektora, zastępca dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych i główna księgową, co ujawniono w rejestrze instytucji kultury

³⁵Nieobecność z powodu urlopu

³⁶Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 25 listopada 2021 r. znak: 620.331.1.2021

II. Rada Programowa, funkcjonowanie i koszty jej funkcjonowania.

1) Funkcjonowanie Rady Programowej.

W Radzie Programowej (dalej: *Rada*) zasiadało 5 członków wraz z przewodniczącym Rady³⁷. Do zadań Rady, według § 8 statutu Instytut należało między innymi: opiniowanie planów finansowych, programów działania, ocena ich realizacji oraz poszukiwanie wsparcia koncepcyjnego, organizacyjnego i finansowego dla Instytutu. Członkowie Rady, zgodnie ze statutem wykonując swoje obowiązki nie pobierali wynagrodzeń, natomiast koszty działania i obsługi Rady ponosił Instytut.

2) Koszty funkcjonowania Rady Programowej.

Z tytułu posiedzenia Rady zwołanego na dzień 8 lipca 2020 r. Instytut poniósł koszt w wysokości 621,00 zł brutto dotyczący usługi gastronomicznej, udokumentowany fakturą³⁸, opłaconą kartą służbową w dniu 8 lipca 2020 r. przez pracownika Instytutu³⁹. Koszt został zaksięgowany na koncie kosztów rodzajowych⁴⁰ i koncie kalkulacyjnym⁴¹.

Ustalono, że:

- nieprecyzyjnie pod względem merytorycznym opisano fakturę wystawioną za usługę gastronomiczną;

Według opisu faktury nr 0031 z dnia 8 lipca 2020 r. poniesiony koszt dotyczył poczęstunku dla członków Rady Programowej i zaproszonych gości, ale nie sprecyzowano kto konkretnie korzystał z usługi gastronomicznej, co uniemożliwia dokonanie oceny celowości wydatkowania środków publicznych.

Kontrolowany w trakcie kontroli poinformował⁴², że z usługi gastronomicznej korzystali (3) członkowie Rady Programowej i (4) pracownicy Instytutu uczestniczący w posiedzeniu Rady w dniu 8 lipca 2020 r.

Wśród uczestników nie było gości, co dodatkowo wskazuje, że opis merytoryczny faktury nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Powyższa kwestia dot. nieprecyzyjnie opisanych faktur pod względem merytorycznym wystawionych w związku z funkcjonowaniem Rady Programowej była także przedmiotem ustaleń kontroli przeprowadzonej w Instytucie w 2019 r.

- koszt wynikający z faktury, poniesiony w lipcu 2020 r. został zaliczony do kosztów września 2020 r.;

Kontrolowany wyjaśnia⁴³, że faktura do Działu Księgowości wpłynęła dopiero we wrześniu 2020 r.

Pracownik, który dokonał wydatku przy użyciu służbowej karty kredytowej nie dopełnił obowiązku wynikającego z zarządzenia *w sprawie sposobu dokonywania wydatków przy*

³⁷Pan ██████████

³⁸Faktura nr 0031 z dnia 8 lipca 2020 r.

³⁹Specjalista ds. promocji – rzecznik prasowy

⁴⁰Konto księgowo 409-003 *usługi gastronomiczne*

⁴¹Konto księgowo 551-035 *reprezentacja i catering*

⁴²Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 25 listopada 2021 r. znak: 620.333.1.2021

⁴³Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

wykorzystaniu służbowych kart płatniczych⁴⁴, w zakresie terminu przedłożenia dowodu poniesienia wydatków w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.

III. Organizacja wewnętrzna i zasady realizacji zadań statutowych.

Organizacja wewnętrzna Instytutu została określona w regulaminie organizacyjnym, pozytywnie zaopiniowanym przez organizatora Instytutu.

Instytut realizował cele, do których został powołany przy udziale: pracowników, zleceniobiorców, wykonawców dzieł. Zleceniobiorcami i wykonawcami dzieł, z wyjątkiem trzech przypadków⁴⁵ były zewnętrzne osoby fizyczne i podmioty prawa gospodarczego.

Komórki organizacyjne i stanowiska pracy zlokalizowane są w siedzibie Instytutu w Krakowie oraz obiektach położonych na terenie Warszawy należących do Instytutu lub wynajmowanych przez Instytut. Warszawa jest miejscem pracy dla 63 pracowników, w przeważającej liczbie (46) pracowników zatrudnionych w Dziale Czasopism Patronackich i redakcjach czasopism⁴⁶.

Kontrolowany poinformował⁴⁷, że stanowiska pracy występujące w strukturze organizacyjnej nie zapewniały realizacji zadań statutowych i regulaminowych Instytutu, w związku z tym Instytut wystąpił do organizatora w sprawie zgody na zwiększenie w 2022 r. zatrudnienia o 15 etatów⁴⁸. Zwiększenie liczby etatów w dużej mierze wynika z zastąpienia umów cywilnoprawnych (np. ochrona, sprzętanie, obsługa prawna) umowami o pracę.

Stwierdzono, że w Instytucie nie było pracownika zatrudnionego na stanowisku zastępcy dyrektora ds. programów zagranicznych, któremu w regulaminie organizacyjnym przypisano⁴⁹ określone zadania i nadzór.

Kontrolowany poinformował⁵⁰, że zadania te realizowane były przez Dział Programów Zagranicznych, którym kierował kierownik ww. Działu, zaś pracę kierownika Działu nadzorował zastępca dyrektora ds. programów krajowych.

Wakat na stanowisku zastępcy dyrektora ds. programów zagranicznych stwierdzono także w trakcie kontroli wykonywanej z upoważnienia Ministra w 2019 r.

IV. Gospodarka finansowa.

1) Zasady prowadzenia gospodarki finansowej.

Instytut zaliczany do jednostek sektora finansów publicznych, zobowiązany był do przestrzegania wszystkich zasad zarządzania finansami publicznymi określonych między innymi w ustawie *o finansach publicznych* i prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami ustawy *o rachunkowości* oraz ustawy *Prawo zamówień publicznych*, (dalej: *Pzp*). Zasady gospodarki finansowej Instytutu zostały uregulowane, między innymi

⁴⁴Zarządzenie nr 2/2010 dyrektora Instytutu Książki z dnia 14 kwietnia 2010 r.

⁴⁵Trzy umowy cywilnoprawne zawarte z pracownikami Instytutu Książki

⁴⁶Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.352.1.202: redakcje: (9) *Dialog*, (8) *Literatura na świecie*, (7) *Nowe Książki*, (7) *Teatr*, (10) *Twórczość*

⁴⁷Informacja przesłana drogą elektroniczną przez Kontrolowanego w dniu 9 listopada 2021 r.

⁴⁸Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

⁴⁹§ 9 regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem nr 4/2017 dyrektora Instytutu Książki z dnia 26 października 2017 r.

⁵⁰Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

w: polityce rachunkowości⁵¹; regulaminie wynagradzania⁵² wraz z zarządzeniem dyrektora dot. przedpłaconych kart podarunkowych dla pracowników Instytutu⁵³; odbywania i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu⁵⁴; regulaminie udzielania zamówień publicznych w Instytucie Książki, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej⁵⁵; regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*⁵⁶; regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (dalej: *ZFŚS*); zasadach zawierania umów cywilnoprawnych⁵⁷; zasadach sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów⁵⁸; sposobu dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych⁵⁹.

Powyższe uregulowania wewnętrzne, z wyjątkiem regulaminu *ZFŚS* były wprowadzane zarządzeniami dyrektora Instytutu.

W trakcie kontroli ustalono, że:

- zarządzenie wprowadzające przepisy dot. zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów⁶⁰, odwołują się do nieaktualnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego;

Jako podstawę wprowadzenia ww. zasad wskazano art. 35a ustawy o *finansach publicznych* z dnia 26 listopada 1998 r. Przepisy tej ustawy zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2006 r.

- postanowienia regulaminu *ZFŚS*:
 - ✓ naruszały zasady równego dostępu do uzyskania pożyczki na cele mieszkaniowe ponieważ uprawnionymi do jej uzyskania byli pracownicy posiadający co najmniej dwuletni staż pracy;

⁵¹Zarządzenie nr 21/2020 dyrektora Instytutu Książki z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany zasad (polityki) prowadzenia rachunkowości, obowiązujące od dnia 1 stycznia 2020 r.

⁵²Zarządzenia dyrektora Instytutu Książki: nr 06/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki, nr 5/2019 z dnia 29 maja 2019 r. i nr 11/2019 z dnia 14 listopada 2019 r. obydwie w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki

⁵³Zarządzenie nr 19/2020 dyrektora Instytutu Książki z dnia 4 listopada 2020 r. w sprawie kart podarunkowych przedpłaconych dla pracowników Instytutu Książki

⁵⁴Zarządzenie nr 1/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie zasad odbywania i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu Książki

⁵⁵Zarządzenia dyrektora Instytutu Książki: nr 2/2014 z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i formy udzielania zamówień publicznych w Instytucie Książki, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej; nr 12/2019 z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie zmiany regulaminu określającego zasady i formy udzielania zamówień publicznych w Instytucie Książki, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej

⁵⁶Zarządzenie nr 20/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, obowiązujące od dnia 2 stycznia 2020 r.

⁵⁷Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych z dnia 7 stycznia 2014 r.

⁵⁸Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r. w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów

⁵⁹Zarządzenie nr 2/2010 dyrektora Instytutu Książki z dnia 14 kwietnia 2010 r. w sprawie sposobu dokonywania wydatków przy wykorzystaniu służbowych kart płatniczych

⁶⁰Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r. w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów

W regulaminie nie określono czy pracownik powinien legitymować się co najmniej dwuletnim stażem pracy czy dwuletnim stażem pracy w Instytucie Książki. Staż pracy nie może być jednak przesłanką ograniczającą dostęp pracownika do środków ZFŚS. Pracodawca udzielając pracownikowi pomocy na cele mieszkaniowe w postaci pożyczki ze środków ZFŚS powinien kierować się sytuacją życiową, materialną i rodzinną pracownika, a wręcz od tego uzależnić jej przyznanie bo takie jest założenie tworzenia odpisów na ZFŚS. Stażu pracy nie można uznać za kryterium socjalne.

- ✓ były niezgodne z postanowieniami umowy pożyczki mieszkaniowej stanowiącej załącznik nr 9 do ww. regulaminu;

Według regulaminu pożyczka może zostać udzielona między innymi na: uzupełnienie wkładu mieszkaniowego, budowę domu jednorodzinnego pokrycie kosztów wykupu lokalu na własność, na cele remontowe, itd. natomiast według wzoru umowy pożyczka udzielana jest na cele remontowe w mieszkaniu.

Do regulaminu nie załączono innych w tym zakresie wzorów umów.

Do uregulowań dot. wynagradzania, udzielania zamówień publicznych Kontrolujący odniósł się w następnych punktach projektu wystąpienia pokontrolnego dotyczących ww. obszarów.

2) Plan rzeczowo - finansowy na 2020 r.

Instytut w 2020 r. prowadził gospodarkę finansową w oparciu o plan rzeczowo – finansowy. Plan rzeczowo - finansowy, którego podstawą była decyzja Ministra wydana w oparciu o ustawę budżetową na 2020 r.⁶¹ został zatwierdzony przez dyrektora Instytutu w dniu 14 kwietnia 2020 r.⁶² i pozytywnie zaopiniowany przez Radę Programową w dniu 8 lipca 2020 r.⁶³. W trakcie 2020 r. ww. plan były dwunastokrotnie aktualizowany z uwagi na zmiany wysokości dotacji (podmiotowych/celowych) na 2020 r. Ostatniej jego aktualizacji dokonano na koniec grudnia 2020 r. Plan i jego korekty były przekazywane do Ministerstwa.

Wysokość zaplanowanych przychodów mających źródło w środkach dotacji pochodzących z budżetu Ministra była zgodna z ich wysokością wynikającą z decyzji Ministra.

Oprócz środków otrzymywanych z budżetu Ministra Instytut planował przychody z innych źródeł, w tym między innymi ze sprzedaży: MAK+, wydawnictw patronackich czy działalności programowej.

Planowane łączne przychody na 2020 r.⁶⁴ pokrywały planowane koszty i generowały zysk netto w wysokości 364.627,89 złotych.

⁶¹Pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia: 3 kwietnia 2020 r. znak: DF-V.311.105.2019.AJ i 7 kwietnia 2020 r. znak: DF-I.0320.195.2020.AG

⁶²Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

⁶³Protokół z posiedzenia Rady Programowej z dnia 8 lipca 2020 r.

⁶⁴Planowane przychody kwota 68.525.334,86 zł i planowane koszty kwota 68.137.680,97 złotych

3) Wykorzystanie dotacji podmiotowej i celowych oraz dotacji z programów Ministra, których Instytut był operatorem.

Na 2020 r. Minister przyznał Instytutowi środki w łącznej wysokości 73.269.512,00 zł, z czego kwota w wysokości 43.126.936,00 zł⁶⁵ nie zaliczała się do przychodów ani kosztów gdyż przeznaczona była na realizację programów Ministra, których operatorem był Instytut. Przekazana przez Ministra kwota (38.003.403,00 zł⁶⁶) przeznaczona na realizację programów Ministra, których operatorem był Instytut była mniejsza o 5.123.533,00 zł od kwoty przyznanej i została wykorzystana w 92,18 % (35.032.731,29 złotych). Niewykorzystane środki w łącznej kwocie w wysokości 2.970.671,71 zł⁶⁷ zostały przekazane na rachunek urzędu obsługującego Ministra w terminie od 1 grudnia 2020 r. do 14 stycznia 2021 r.

Dotacja podmiotowa przyznana Instytutowi na 2020 r. w wysokości 18.076.000,00 zł została wykorzystana w 100%⁶⁸. Najwyższy udział procentowy w finansowaniu kosztów ze środków dotacji podmiotowej dotyczył wynagrodzeń osobowych⁶⁹ (97,50 % - kwota 6.559.660,04 zł), ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń⁷⁰ (96,31% - kwota 1.568.654,71 złotych) różnic kursowych⁷¹ (96,26 % - kwota 103.182,30 złotych). W przedziale od 30,82% do 88,62 % ze środków dotacji podmiotowej sfinansowano: podatki i opłaty⁷² (30,82 % - kwota 81.382,67 zł), usługi obce⁷³ (40,02 % - kwota 7.227.451,58 zł), wynagrodzenia pozostałe⁷⁴ (73,99 % - kwota 1.365.832,95 zł), pozostałe koszty rodzajowe⁷⁵ (84,22 % - kwota 400.330,21 zł), zużycie materiałów i energii⁷⁶ (86,37 % - kwota 650.363,17 zł), podróże służbowe⁷⁷ (88,62 % - kwota 119.142,37 złotych).

Oprócz środków dotacji podmiotowej Minister przyznał i przekazał Instytutowi dotacje celowe na 10 zadań (12.066.576,00 zł), w tym jedną na wydatki inwestycyjne (185.000,00 zł), a pozostałe na zadania bieżące. Instytut wykorzystał środki dotacji celowych w 97,66 % (11.784.418,73 złotych). Różnica pomiędzy środkami otrzymanymi przez Instytut, a wydatkowanymi na zadania w łącznej kwocie 282.157,27 zł została przekazana na rachunek urzędu obsługującego Ministra w terminie od 8 lipca 2020 r. do 14 stycznia 2021 r.

Szczegółowo skontrolowano wykorzystanie środków dotacji celowej udzielonej na zadanie pn. *Mała książka -wielki człowiek*, co zostało opisane w punkcie XI projektu wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁵Programy: Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa - Priorytet 2 - Infrastruktura Bibliotek 2016 - 2020 (35.500.000,00 zł), Wieloletni Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa (3.326.936,00 zł), Kraszewski - komputery dla bibliotek (2.500.000,00 zł), Dyskusyjne Kluby Książki (1.800.000,00 złotych)

⁶⁶Programy: Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa - Priorytet 2- Infrastruktura Bibliotek 2016 - 2020 (31.660.183,00 zł), Wieloletni Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa (2.043.220,00 zł), Kraszewski - komputery dla bibliotek (2.500.000,00 zł), Dyskusyjne Kluby Książki (1.800.000,00 złotych)³¹

⁶⁷Programy: Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa - Priorytet 2- Infrastruktura Bibliotek 2016 - 2020 (2.468.002,02 zł), Wieloletni Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa (1.520,98 zł), Kraszewski - komputery dla bibliotek (5.566,86 zł), Dyskusyjne Kluby Książki (103.168,37 złotych)

⁶⁸Zestawienie sporządzone przez główną księgową w Instytucie Książki

⁶⁹Wynagrodzenia osobowe, łączna kwota 6.727.836,45 złotych

⁷⁰Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, łączna kwota 1.628.776,73 złotych

⁷¹Różnice kursowe, łączna kwota 107.193,41 złotych

⁷²Łączny koszt podatków i opłat kwota 264.048,93 złotych

⁷³Łączny koszt usług obcych, kwota 18.060.482,99 złotych

⁷⁴Łączny koszt wynagrodzeń pozostałych, kwota 1.846.051,06 złotych

⁷⁵Łączny koszt pozostałych kosztów rodzajowych, kwota 475.314,65 złotych

⁷⁶Łączny koszt materiałów i energii, kwota 752.971,21 złotych

⁷⁷Łączny koszt podróży służbowych, kwota 134.447,33 złotych

4) Sprawozdania z wykonania planu rzeczowo - finansowego.

Instytut sporządził sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo - finansowego na dzień 31 grudnia 2020 r., które zostało zatwierdzone przez dyrektora Instytutu i terminowo przekazane do Ministerstwa. Według sprawozdania za 2020 r. koszty i przychody zostały zrealizowane na poziomie planowanym. Do ww. sprawozdania sporządzono załącznik nr 14 pn. *Wynagrodzenia*, w który wykazano między poziom zatrudnienia w etatach, wynagrodzenia kadry zarządzającej, świadczenia dodatkowe i przeciętne wynagrodzenie w grupie pozostałych pracowników.

W trakcie kontroli ustalono, że:

- w załączniku nr 14 do sprawozdania z wykonania planu rzeczowo - finansowego:
 - ✓ nieprawidłowo wykazano rodzaj nagród wypłaconych zastępcy dyrektora ds. programów krajowych i głównej księgowej;
 - ✓ nie wykazano kwot świadczeń dodatkowych, w tym przekazanych kadrze zarządzającej w postaci kart podarunkowych;

W ww. załączniku do sprawozdania z wykonania planu rzeczowo - finansowego wypłacone nagrody zostały wykazane jako nagrody roczne, podczas gdy były to nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy w 2020 r.

5) Roczne sprawozdanie finansowe za 2020 r.

Roczne sprawozdanie finansowe za 2020 r. zostało zbadane przez biegłego rewidenta, który wydał w przedmiotowym badaniu pozytywną opinię. W sprawozdaniu⁷⁸ wykazano zysk na kwotę w wysokości 364.627,89 złotych. Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Ministra⁷⁹.

V. Należności i zobowiązania.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. Instytut nie miał zobowiązań wymagalnych, ale występowały należności wymagalne na kwotę w łącznej wysokości 15.745,28 złotych. Należności zawierały się w przedziale kwotowym od 6,30 zł do 2.671,96 złotych i były przeterminowane od ok. 4 do ok. 7 miesięcy. Dłużnikiem był jeden podmiot⁸⁰, który w terminie od 22 stycznia do 2 lipca 2021 r. uregulował swoje podstawowe zobowiązania na rzecz Instytutu.

Instytut podejmował i podejmuje czynności mające na celu wyegzekwowanie odsetek z tytułu nieterminowo regulowanych zobowiązań przez dłużnika.

VI. Zatrudnienie, zasady wynagradzania, wynagrodzenia osobowe i prowadzenie akt osobowych.

1) Zatrudnienie.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. zatrudnienie (105 pracowników/94,15 etatów) zmniejszyło się o 4,10 etatu (o 4 pracowników) w stosunku do stanu zatrudnienia (109 pracowników/98,25 etatów) na dzień 1 stycznia 2020 r.

⁷⁸Rachunek zysków i strat

⁷⁹Pismo z dnia 12 lipca 2021 r. znak:DF-II.329.33.2021.MF

⁸⁰

2) Zasady wynagradzania.

Zasady wynagradzania zostały opisane w regulaminie wynagradzania⁸¹. Regulamin wynagradzania, między innymi przewidywał, w ramach posiadanych przez Instytut środków świadczenie okolicznościowe, np. w formie bonów towarowych, kart podarunkowych, itp. uprawniających do zakupów określonego asortymentu czy wstępu do obiektów kulturalnych/sportowych. Przyznanie tego świadczenia wymagało wydania przez dyrektora zarządzenia, na dany rok, w którym powinny zostać określone terminy, wysokość i warunki przyznawania takich świadczeń. Postanowienia ww. regulaminu miały zastosowanie do wszystkich pracowników bez względu na zajmowane stanowisko⁸².

W wyniku kontroli regulaminu wynagradzania stwierdzono, że:

- naruszono przepisy art. 77² § 5 w związku z art. 241²⁶ § 2 *Kodeksu Pracy* gdyż regulamin wynagradzania obejmował także pracowników zaliczanych do kadry kierowniczej w Instytucie;

W myśl przepisów art. 77² § 5 w związku z art. 241²⁶ § 2 *Kodeksu Pracy* przepisy wewnętrzne dot. wynagrodzeń nie mogą określać warunków wynagradzania osób zaliczanych do kadry kierowniczej (dyrektora instytucji, jego zastępców i głównego księgowego).

W regulaminie wynagradzania (załączniku nr 2 - *tabela stawek wynagrodzenia miesięcznego*) nie określono jedynie maksymalnej kwoty wynagrodzeń zasadniczych kadry kierowniczej odwołując się do przepisów ustaw: *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* oraz *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Według regulaminu wynagradzania kadrze kierowniczej, w tym zastępcom dyrektora i głównej księgowej przysługiwała między innymi nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy. Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁸³ kadrze kierowniczej przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz mogą być im przyznane: nagroda roczna i świadczenia dodatkowe określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 21 stycznia 2003 r. *w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania*⁸⁴ wydanego na podstawie art. 11 ust. 3 ww. ustawy.

- w załączniku nr 2 (tabela stawek wynagrodzenia miesięcznego) do *regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki* określono wyłącznie maksymalne wynagrodzenie zasadnicze nie określając minimalnego wynagrodzenia na danym stanowisku pracy i w danej kategorii zaszerogowania, co powoduje iż sposób ustalenia wynagrodzeń zasadniczych może budzić wątpliwości co do transparentności ustalania ich wysokości.

3) Wynagrodzenia osobowe.

Planowane środki na wynagrodzenia osobowe 2020 r. zostały wykorzystane w 100 %, Według ewidencji księgowej konta 404 *wynagrodzenia podstawowe* na wynagrodzenia osobowe wydatkowano kwotę w wysokości 6.727.836,45 zł, która w 97,50 %

⁸¹Zarządzenia dyrektora Instytutu Książki: nr 06/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. *w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki*; nr 5/2019 z dnia 29 maja 2019 r. i nr 11/2019 z dnia 14 listopada 2019 r. obydwie *w sprawie zmiany wprowadzenia regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki*

⁸²§ 1 ust. 1 *regulaminu wynagradzania dla pracowników Instytutu Książki* obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 r.

⁸³t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm.

⁸⁴Dz. U. z 2003 r. nr 14 poz. 139 ze zm.

(6.559.660,04 zł) została sfinansowana ze środków dotacji podmiotowej i w 2,50% (168.176,41 zł) ze środków dotacji celowej udzielonej Instytutowi na obsługę Programu Wieloletniego Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, Priorytet 2 *Infrastruktura bibliotek 2016 - 2020* na podstawie umowy dotacyjnej nr 42/DF-VII/2020 z dnia 5 maja 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 16 grudnia 2020 r.

Instytut nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej do rozliczania środków dotacji podmiotowej, ale źródła finansowania wynagrodzeń osobowych zostały wskazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu rzeczowo - finansowego.

Wynagrodzenia zasadnicze stanowiły 83,16 % (5.595.147,12 zł) łącznej kwoty wykorzystanej na wynagrodzenia osobowe. Udział pozostałych składników wynagrodzeń w wynagrodzeniach osobowych zawierał się w przedziale od 1,11 % do 9,90 % (w kwotach od 74 397,46 zł do 666 025,87 złotych⁸⁵).

Łączne wynagrodzenie osobowe pracowników, których (21) akta osobowe skontrolowano stanowiło kwotę w wysokości 2.067.069,11 złotych⁸⁶. Wynagrodzenia zasadnicze tych pracowników nie przekraczały maksymalnego wynagrodzenia określonego w załączniku nr 2 do regulaminu wynagradzania na danym stanowisku skategoryzowanym w załączniku nr 1 do regulaminu wynagradzania. Pracownikom zapewniono także minimalny poziom wynagrodzeń wynikający z przepisów rozporządzenia *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r.*⁸⁷

Oprócz wynagrodzeń zasadniczych, dodatków stażowych oraz funkcyjnych 2 pracownikom wypłacono nagrody jubileuszowe (66.300,00 zł) i 12 pracownikom przyznano i wypłacono w grudniu 2020 r. nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy, na łączną kwotę w wysokości 58.500,00 zł, które zawierały się w przedziale kwotowym [REDAKTED] złotych.

W trakcie kontroli ustalono, że:

[REDAKTED] naruszono przepisy art. 10 ust. 1 ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁸⁸ poprzez przyznanie nagród [REDAKTED] za szczególne osiągnięcia w pracy za 2020 r. dla [REDAKTED]

Nagrody, w tym dla pracowników zaliczanych do kadry kierowniczej wypłacono w grudniu 2020 r.

Przepisy art. 10 ust. 1 ww. ustawy, z wyjątkiem nagrody rocznej nie przewidują innego rodzaju nagród dla kadry kierowniczej. W świetle przepisów ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* podstawy takiej nie może stanowić też art. 31 ust. 5 ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, przewidujący ogólną możliwość otrzymania przez pracownika instytucji kultury nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy.

⁸⁵Dodatki stażowe 9,90 % (666.025,87 zł), nagrody 2,73% (183.700,00 zł), nagrody jubileuszowe 1,60% (107.394,00 zł), odprawy emerytalne 1,50% (101.172,00 zł), dodatki funkcyjne 1,11 % (74.397,46 złotych)

⁸⁶Wynagrodzenia w 2020 r.: kwota 2.067.069,11 zł, w tym: wynagrodzenia zasadnicze kwota 1.764.920,00 zł, dodatki stażowe kwota 152.511,65 zł, dodatki funkcyjne kwota 24.837,46 zł, nagrody kwota 58.500,00 zł, nagrody jubileuszowe kwota 66.300,00 złotych

⁸⁷Dz. U. z 2019 r. poz. 1778

⁸⁸t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm.

Zatem należy uznać, iż wydatkowanie środków dotacji podmiotowej na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy dla ██████████ nastąpiło z naruszeniem prawa, tj. niezgodnie z przeznaczeniem.

Kontrolowany, w trakcie kontroli poinformował⁸⁹, że w związku z powyższym ██████████ ██████████ w dniu 3 grudnia br. w całości zwrócili nagrody wraz z odsetkami.

4) Prowadzenie akt osobowych.

Na podstawie skontrolowanych (21) akt osobowych pracowników Instytutu, w tym: dyrektora, (3) zastępców dyrektora i głównej księgowej, potwierdzono, iż sposób prowadzenia akt osobowych był zgodny z przepisami rozporządzenia *w sprawie dokumentacji pracowniczej*⁹⁰.

Akta osobowe zawierały wymagane ww. przepisami dokumenty, były podzielone na części, a zgromadzone w nich dokumenty ponumerowane, ułożone chronologicznie i spisane.

Stwierdzono, jednak że z zastępcami dyrektora Instytutu⁹¹ nawiązano stosunek pracy na podstawie powołania i równocześnie w terminie powołania zawarto z nimi umowy o pracę, co oznaczało że stosunek pracy regulowany był równocześnie powołaniem i umową o pracę, co naruszało przepisy art. 2. *Kodeksu pracy*⁹².

W myśl art. 2. *Kodeksu pracy*⁹³ nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie jednego z aktów wymienionych w ww. przepisie prawa, tj. umowy o pracę, powołania, wyboru lub spółdzielczej umowy o pracę.

Zgodnie z § 6 ust. 5 statutu Instytutu⁹⁴ zastępcy dyrektora są powoływani przez dyrektora po uzyskaniu opinii Ministra.

VII. Świadczenia dodatkowe na rzecz pracowników.

1) Karty podarunkowe, zasady ich przyznawania i ich koszty.

W 2020 r. dyrektor Instytutu, na podstawie przepisów regulaminu wynagradzania⁹⁵ obowiązującego w Instytucie wydał zarządzenie *w sprawie kart podarunkowych przedpłaconych dla pracowników Instytutu Książki*⁹⁶. Według ww. zarządzenia wartość karty podarunkowej dla pracownika Instytutu uzależniona była od wymiaru etatu w jakim zatrudniony był pracownik. Ich kwoty zawierały się w przedziale od 1.300,00 zł (pełny etat) do 325,00 zł (1/4 etatu) i przysługiwały pracownikom zatrudnionym w Instytucie na dzień 1 listopada 2020 r. oraz świadczącym pracę na rzecz Instytutu co najmniej 6 miesięcy.

⁸⁹Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.360.1.2021

⁹⁰Dz. U. z 2018 r. poz. 2369

⁹¹Zastępca dyrektora ds. programów krajowych i zastępca dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych zatrudniony w Instytucie Książki w okresie od 1 sierpnia 2020 r. do dnia 31 lipca 2021 r.

⁹²t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

⁹³t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

⁹⁴Zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2017 r. zmieniające zarządzenie nadania statutu Instytutowi Książki (Dz. Urz. MKiDN z 2017 r. poz. 24)

⁹⁵§ 4 ust. 3 regulaminu wynagradzania (zarządzenie nr 11/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 14 listopada 2019 r. *w sprawie wprowadzenia zmian w regulaminie wynagradzania pracowników Instytutu Książki*)

⁹⁶Zarządzenie dyrektora Instytutu Książki nr 19/2020 z dnia 4 listopada 2020 r.

Kontrolowany informuje⁹⁷, że przesłanką do zróżnicowania wartości kwot kart podarunkowych ze względu na wymiar etatu pracownika było prawdopodobieństwo otrzymania przez pracowników wykonujących prace w niepełnych etatach podobnych świadczeń także od innych pracodawców.

Trudno podzielić takie uzasadnienie, gdyż nie ma związku pomiędzy świadczeniami takiego samego lub podobnego rodzaju uzyskiwanymi od różnych pracodawców.

Karty podarunkowe zostały zakupione od firmy [REDAKTOWANE], wybranej w dniu 5 listopada 2020 r. spośród trzech ofert przez trzyosobową komisję składającą się z pracowników Instytutu. O przyznaniu kart podarunkowych pracownicy zostali poinformowani za pośrednictwem poczty elektronicznej dnia 26 listopada 2020 r.⁹⁸ Karty podarunkowe zostały wydane pracownikom w terminie od dnia 1 do 31 grudnia 2020 r.⁹⁹ Łączna wartość przekazanych pracownikom kart podarunkowych to kwota 116.870,00 zł, z której kwota [REDAKTOWANE]¹⁰⁰ oraz [REDAKTOWANE], każda na kwotę [REDAKTOWANE] złotych.

Koszt kart podarunkowych został zaliczony do kosztów ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń na rzecz pracowników¹⁰¹.

W trakcie kontroli ustalono:

- naruszono przepisy art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁰² oraz przepisy § 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania¹⁰³ poprzez przyznanie [REDAKTOWANE] dodatkowych świadczeń w postaci kart podarunkowych;

W myśl art. 5 ust. 1 ww. ustawy kadrze kierowniczej przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. Przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania¹⁰⁴ wydanego na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁰⁵ nie przewidują dla kadry kierowniczej świadczenia w postaci kart podarunkowych.

- w sprawozdaniu sporządzonym według załącznika nr 14 pn. Wynagrodzenia, wynagrodzenia osób kierujących jednostką w okresie od 01-12.2020 r. nie wykazano wartości dodatkowych świadczeń przyznanych kadrze kierowniczej w postaci kart podarunkowych;

⁹⁷Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 3 grudnia 2021 r. znak: 620.338.1.2021

⁹⁸Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 3 grudnia 2021 r. znak: 620.341.1.2021

⁹⁹Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 3 grudnia 2021 r. znak: 620.341.1.2021

¹⁰⁰Zastępca dyrektora ds. programów krajowych i zastępca dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych

¹⁰¹Konto księgowo 406 - ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (406-007-pozostałe)

¹⁰²t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1252 ze zm.

¹⁰³t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

¹⁰⁴t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

¹⁰⁵t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1252 ze zm.

- od wartości kart podarunkowych został naliczony i odprowadzony podatek dochodowy (10.612,00 zł¹⁰⁶) na rzecz właściwego urzędu skarbowego oraz (20.869,33 zł) składki na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS)¹⁰⁷ w dniu 31 grudnia 2020 r.;
- wartość kart podarunkowych była doliczana do przychodu pracowników w grudniu 2020 r. i została wykazana w deklaracjach PIT-11 za 2020 r.¹⁰⁸

Należy zauważyć, że przyznanie pracownikom kart podarunkowych opłaconych ze środków przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia na rzecz pracowników zmierza wprost do zwiększenia wynagrodzenia pracowników z pominięciem funduszu wynagrodzeń.

2) Ryczałty samochodowe na używanie samochodów prywatnych do celów służbowych.

W 2020 r. obowiązywało 10 umów w sprawie przyznania ryczałtów samochodowych za korzystanie z samochodów prywatnych do celów służbowych. Na podstawie obowiązujących w 2020 r. umów w sprawie przyznania ryczałtu samochodowego złożono 64 oświadczenia (miesięczne) o wykorzystywaniu samochodów prywatnych do celów służbowych, na łączną kwotę w wysokości 27.231,90 złotych.

Skontrolowano 4 umowy w sprawie przyznania ryczałtów samochodowych zawarte z: dyrektorem Instytutu, [REDAKTOR] i złożone na ich podstawie (39) oświadczenia, na łączną kwotę w wysokości 16.674,23 zł oraz ewidencję czasu pracy ww. pracowników.

Umowy zostały zawarte na limity po 700 km/mc. Miesięczny koszt wynikający ze skontrolowanych (4) umów to kwota w wysokości 2.340,24 złotych.

Nieobecności pracowników wykazane w oświadczeniach mające wpływ na wyliczenie należnego ryczałtu za dany miesiąc były weryfikowane przez pracownika Działu Kadr oraz pracownika Działu Księgowego na okoliczność potwierdzenia oddelegowania pracowników w danym terminie w podróż krajową lub zagraniczną.

W trakcie kontroli ustalono, iż:

- w umowach nie wskazano reprezentacji Instytutu;

Umowy z [REDAKTOR] w imieniu Instytutu podpisali dyrektorzy Instytutu¹⁰⁹, natomiast umowę z dyrektorem Instytutu podpisali zastępca dyrektora i główna księgowa.

- umowy zawarto na czas nieoznaczony z możliwością ich wypowiedzenia przez każdą ze stron z zachowaniem okresu miesięcznego;

Zawieranie umów na czas nieoznaczony narusza przepisy § 5 ust. 4 *zasad zawierania umów cywilnoprawnych obowiązujących w Instytucie*¹¹⁰. Ponadto biorąc pod uwagę fakt,

¹⁰⁶Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 3 grudnia 2021 r. znak: Nr 620.341.1.2021, pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.353.1.2021

¹⁰⁷Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 1 grudnia 2021 r. znak: 620.337.1.2021

¹⁰⁸Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.353.1.2021

¹⁰⁹Pani [REDAKTOR], umowa zawarta w 2006 r. z zastępcą dyrektora Instytutu Książki i p. Dariusz Jaworski, umowa z [REDAKTOR]

¹¹⁰Zarządzenie dyrektora Instytutu Książki z dnia 25 lutego 2020 r.

że Instytut funkcjonuje w oparciu o roczny plan rzeczowo - finansowy zaciąganie zobowiązań na czas nieoznaczony powinno być ograniczone tylko do szczególnych przypadków.

- w jednej umowie¹¹¹ nie określono pojemności silnika samochodu;

W pozostałych umowach wskazano, że ryczałty dotyczyły samochodów o pojemności silnika przekraczającej 900 cm³.

Pojemność silnika samochodu w przypadku przyznania ryczałtu jest istotna ze względu na uzasadnienie zastosowania stawki przeliczeniowej za jeden kilometr.

Powyższe nieprawidłowości były także wykazane w wystąpieniu pokontrolnym sporządzonym w 2019 r. i nie zostały przez Instytut usunięte, pomimo iż dyrektor Instytutu w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne w piśmie z dnia 26 listopada 2019 r. znak: L.dz.620-245-1/19 informuje, cyt.: *Umowy w sprawie przyznanych ryczałtów na korzystanie z samochodów prywatnych pod kątem ich kompletności oraz dokumentów powiązanych z ich rozliczeniem zostały zrewidowane, a jednostkowe braki uzupełnione.*

- w kartach pn. *Miesięczna ewidencja czasu pracy* nie odnotowywano dni, w których pracownicy zaliczani do kadry kierowniczej otrzymujący ryczałty samochodowe przebywali na delegacji/w podróży służbowej;

W ewidencji powinny zostać odnotowane wszystkie nieobecności, także związane z oddelegowaniem/podróżą służbową pracownika, co wynika z przepisów § 6 rozporządzenia *w sprawie dokumentacji pracowniczej*¹¹².

- oświadczenia składane na okoliczność miesięcznych rozliczeń przyznanych ryczałtów samochodowych nie spełniały wymogów określonych w przepisach § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*¹¹³, gdyż nie przewidywały sytuacji kiedy pracownik nie dysponuje samochodem prywatnym do celów służbowych z innej przyczyny niż: urlop, praca zdalna, delegacje, podróże krajowe, podróże zagraniczne, w tym realizowane środkami komunikacji publicznej;

Wadliwość oświadczeń oraz brak dokumentów potwierdzających podróże [REDAKTOR] pomiędzy Krakowem i Warszawą i czas ich trwania spowodowała, że wypłacona kwota ryczałtu wynikająca ze składanych przez [REDAKTOR] oświadczeń była zawyżona. Wynikało to z faktu, że dyrektor Instytutu w miesięcznych oświadczeniach nie wykazywał liczby dni, w których nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych z powodu realizowania podróży środkami komunikacji publicznej pomiędzy Warszawą a Krakowem. Z racji podróży realizowanych przez [REDAKTOR]

¹¹¹Umowa z dnia 11 stycznia 2006 r. zawarta z [REDAKTOR] Instytutu Książki

¹¹²Dz. U. z 2018 r. poz. 2369

¹¹³Dz. U. z 2020 r. nr 27, poz.271

Instytutu pociągiem na trasie relacji Kraków - Warszawa - Kraków lub Warszawa - Kraków - Warszawa i kilkudniowych/kilkunastodniowych nieobecności w miesiącu, w jednym lub drugim mieście [REDAKTOR] nie mógł dysponować tym samym samochodem prywatnym do celów służbowych w każdym z tych miast. W konsekwencji wypłacony ryczałt nie został pomniejszony o dni, w których właściciel pojazdu nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych.

Dyrektor Instytutu informuje¹¹⁴, że nie prowadzono dokumentacji dotyczącej tej kwestii.

Nie było potrzeby prowadzenia dodatkowej dokumentacji w tym zakresie. Fakt, że wskazaniem liczby dni, w których pracownik nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych powinien zostać wykazany w miesięcznych oświadczeniach.

Z uwagi na brak dokumentów potwierdzających liczbę dni pracy [REDAKTOR] Instytutu w siedzibie w Krakowie i liczbę dni pracy w Warszawie, na etapie kontroli nie było możliwości ustalenia kwoty, o którą został zawyżony ryczałt wynikający ze złożonych oświadczeń przez [REDAKTOR].

Nawiązując do przyznanych ryczałtów kadrze zarządzającej należy zauważyć, że Instytut w 2020 r.:

- dysponował dwoma samochodami marki: Mazda i Peugeot¹¹⁵;
- pracownicy Instytutu mieli, w razie potrzeby możliwość korzystania z przewozów taksówkami gdyż Instytut miał podpisaną umowę na świadczenie usług transportu z firmą [REDAKTOR]¹¹⁶.

Wobec stanu faktycznego, a przede wszystkim przepisów art. 11 ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawa* przyznanie kadrze zarządzającej świadczenia za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych nie mieści się w katalogu świadczeń dodatkowych, określonych w przepisach ww. ustawy, według których są to: świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym bytowe, socjalne, komunikacyjne oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe, bądź inne wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz odrębnych przepisach. Odwołując się do § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. *w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania*¹¹⁷ należy uznać, że przyznanie ryczałtu pracownikom zaliczanym do kadry kierowniczej koliduje z przepisami ustawy *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawa* i ww. rozporządzenia.

VIII. Imienne roczne karty Intercity.

W 2020 r. [REDAKTOR] Instytutu i [REDAKTOR] korzystali z przedpłaconych w 100 % przez Instytut kart uprawniających

¹¹⁴Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.361.1.2021

¹¹⁵Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 1 grudnia 2021 r. znak: 620.337.1.2021

¹¹⁶Umowa nr 97/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r.

¹¹⁷Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

do bezpłatnych przejazdów PKP, dyrektor w I klasie, a zastępca w II klasie. Zakupu karty dla dyrektora na 2020 r. dokonano w 2019 r. z terminem jej obowiązywania od 26 października 2019 r. do 25 października 2020 r.¹¹⁸. natomiast karta dla [REDACTED] została zakupiona w dniu 18 sierpnia 2020 r. z terminem obowiązywania od 20 sierpnia 2020 r. do 19 sierpnia 2021 r. Koszt obydwu kart to kwota 26.800,00 zł, w tym karta dla [REDACTED] Instytutu to kwota 15.800,00 zł i karta dla [REDACTED] to kwota 11.000,00 złotych.

Kontrolowany informuje¹¹⁹, że zakup imiennych kart poprzedzony był analizą kosztów przejazdów PKP i był o kilka tysięcy niższy od kosztów zakupu pojedynczych przejazdów między dwiema siedzibami Instytut w Warszawie i w Krakowie, przy uwzględnieniu także przejazdów służbowych na innych trasach.

Kontrolowany nie przedstawił przeprowadzonej analizy i jej założeń (np. liczba podróży, trasa, ceny biletów) i w związku z tym nie można potwierdzić ani zaprzeczyć, że przyjęte rozwiązanie było bardziej oszczędne i racjonalne.

W trakcie kontroli ustalono:

- imienne karty PKP nie były deponowane w Instytucie przez pracowników uprawnionych do korzystania z nich po zakończeniu delegacji/podróży służbowych;

Dyrektor Instytutu informuje, iż:

- ✓ cyt.: (...) *Posiadacze kart zostali poinformowani, że powinni je wykorzystywać wyłącznie do odbywania podróży służbowych*¹²⁰;
- ✓ wykorzystywał imienną kartę wyłącznie na potrzeby podróży służbowych¹²¹.

Na podstawie wyjaśnień dyrektora Instytutu nie można potwierdzić, że imienne karty PKP wykorzystywane były wyłącznie jako narzędzia pracy, gdyż w sposób ciągły pozostawały w dyspozycji [REDACTED] i [REDACTED], a tym samym nie można potwierdzić, że nie powodowały żadnego przysporzenia dla pracowników, którzy nim dysponowali. Według organów skarbowych, aby takie świadczenie można było uznać wyłącznie za narzędzie pracy pracownika muszą zostać spełnione dodatkowe warunki, np. karta będzie pobierana po przybyciu do pracy i zdawana do depozytu po zakończeniu podróży służbowej. Wydanie pracownikowi imiennej karty, co do zasady wypełnia dyspozycję art. 12 *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*¹²² (przychody ze stosunku pracy), gdyż ze specyfiki takiego biletu wynika, że jest on ważny przez określony czas, bez względu na porę dnia czy cel podróży. Pracownik może z niego korzystać również po zakończeniu pracy do celów prywatnych. Będzie zatem osiągał korzyść. Czynniki „korzyści” zostanie natomiast wyeliminowany, jeśli pracownikowi uniemożliwi się korzystanie z biletu do celów prywatnych poza godzinami pracy. Wówczas bilet nabierze wyłącznie charakteru „narzędzia pracy”.

- brak uzasadnienia dla zakupu imiennej karty PKP dla [REDACTED] na okres przekraczający termin obowiązywania zawartej z nim umowy o pracę;

¹¹⁸Faktura nr 190005550 z dnia 14 października 2019 r.

¹¹⁹Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 listopada 2021 r. znak: 620.330.1.2021

¹²⁰Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.355.1.2021

¹²¹Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 22 listopada 2021 r. znak: 620.330.1.2021

¹²²t. j. Dz. U z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

Umowa z [REDAKTOR] została zawarta na czas określony, tj. od 1 sierpnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r., a imienną kartę PKP zakupiono na okres od 19 sierpnia 2020 r. do 19 sierpnia 2021 r.

- [REDAKTOR]¹²³ po zakończeniu stosunku pracy w Instytucie Książki nie zwrócił imiennej karty PKP do Instytutu;

Imienna karta od dnia zakończenia stosunku pracy¹²⁴ z ww. pracownikiem uprawniała jeszcze przez 19 dni¹²⁵ do podróżowania przy jej użyciu.

Kontrolowany informuje¹²⁶, że pod koniec lipca 2021 r. główna księgowa i dyrektor Instytutu zwracali się do [REDAKTOR] o zwrot karty w związku z nieprzedłużeniem umowy o pracę z ww. pracownikiem, ale Kontrolowany nie udokumentował podejmowanych starań.

- kwota z przedpłaconej imiennej karty PKP dla [REDAKTOR] w celach służbowych została wykorzystana w 43,64 % (4.800,00 złotych);

Na podstawie odnotowanych podróży służbowych [REDAKTOR] w 2020 r. ¹²⁷ wynika, że ww. zastępca w 2020 r. korzystał z zakupionej imiennej karty 12 - krotnie w związku (6) z przejazdami z Krakowa do Warszawy i (6) z Warszawy do Krakowa. Natomiast w 2021 r. wykorzystał kartę 20 razy (10 przejazdów z Krakowa do Warszawy i 10 przejazdów z Warszawy do Krakowa). Łącznie ww. karta w celach służbowych została wykorzystana 32 razy, co oznacza, że łączny koszt przejazdów wyliczony według najwyższej ceny biletu (150,00 zł) w II klasie najwyższej kategorii pociągów¹²⁸ stanowiłyby kwotę w wysokości 4.800,00 złotych. W konsekwencji koszt zakupu karty przekraczał koszty przejazdów o kwotę w wysokości 6.200,00 złotych.

Kontrolowany informuje¹²⁹, że ze względów pandemicznych w okresie od października 2020 r. do stycznia 2021 r. ograniczone zostały podróże pracowników Instytutu, w tym [REDAKTOR] pomiędzy krakowską, a warszawską siedzibą Instytutu.

- brak było jednoznacznych dowodów na potwierdzenie liczby przejazdów służbowych przy wykorzystaniu imiennej karty PKP przez [REDAKTOR] Instytutu ponieważ podróże/przejazdy na trasie Kraków - Warszawa - Kraków nie był odnotowywane w żadnych dokumentach potwierdzających podróże [REDAKTOR] na ww. trasie;

¹²³Pan [REDAKTOR]

¹²⁴Świadectwo pracy z dnia 31 lipca 2021 r.

¹²⁵Do dnia 19 sierpnia 2021 r.

¹²⁶Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.355.1.2021

¹²⁷Zestawienie delegacji kadry zarządzającej Instytutu Książki za 2020 r. sporządzone przez Kontrolowanego

¹²⁸Express InterCity Premium

¹²⁹Pismo zastępcy dyrektora Instytutu Książki z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

Według wyliczenia Kontrolowanego¹³⁰ było to ok 48-50 przejazdów na trasie Warszawa - Kraków - Warszawa. Dodatkowo Kontrolowany informuje, że ██████ odbywał wyjazdy delegacyjne na trasie Poznań - Warszawa - Poznań, ale nie podaje ich liczby.

Na podstawie (50) liczby przejazdów ██████ Instytutu na trasie Warszawa - Kraków - Warszawa i ceny (241,00 zł) biletu w I klasie PKP (Pendolino) przy zakupie pojedynczych biletów byłby to koszt w wysokości 12.050,00 złotych. Oprócz podróży na trasie Warszawa - Kraków - Warszawa pociągiem ██████ (częściowo) realizował podróż pociągiem do Karpacza na Forum Ekonomiczne, ale z zestawienia podróży ██████ nie wynika w jakim miejscu rozpoczynał podróż, co powoduje, że nie można oszacować kosztów jakie zostałyby poniesione przez Instytut w przypadku zakupu pojedynczych biletów. Imienna karta kosztowała 15.800,00 złotych. Zatem zakup karty (15.800,00 zł) przekraczał faktyczny koszt przejazdów o kwotę w wysokości 3.750,00 zł, nie uwzględniając częściowych kosztów podróży do Karpacza.

W sprawie wyjazdów delegacyjnych dyrektora Instytutu na trasie Poznań - Warszawa - Poznań Kontrolowany informuje¹³¹, iż ██████ nie rozliczał tych delegacji, gdyż nie pobierał diety z tytułu przebywania w delegacji.

Należy zwrócić uwagę, iż pomimo nie przysługującej pracownikowi diety z tytułu podróży służbowej/delegacji, np. do miejscowości gdzie zamieszkuje stale lub czasowo, w przypadku jeśli była to podróż służbowa/delegacja opłacona ze środków Instytutu (karta PKP) powinna zostać udokumentowana w zakresie czasu i celu podróży.

Nie udokumentowanie podróży służbowych/delegacji na trasie Poznań - Warszawa - Poznań nie pozwala na potwierdzenie, że podróże te, realizowane przy użyciu imiennej karty zakupionej przez Instytut miały charakter podróży służbowych/delegacji.

- *zasady odbywania podróży i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu Książki*¹³² obowiązujące w Instytucie nie określały, którym pracownikom Instytutu lub jakie okoliczności decydowały o prawie do korzystania z przejazdów PKP w I klasie w związku z podróżami służbowymi, co powoduje, że zakup imiennej karty PKP w I klasie nie miał podstawy w obowiązujących przepisach wewnętrznych;

W ww. zasadach określono iż dokonując wyboru środka transportu należy kierować się racjonalizacją kosztów i charakteru podróży, a klasę pociągu określa dyrektor Instytutu.

Kontrolowany informuje¹³³, że:

- podstawą uprawniającą ██████ Instytutu do odbywania podróży I klasą PKP były przepisy § 4 ust. 1 i ust. 2 *zasad odbywania podróży i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu Książki*¹³⁴;
- możliwość podróżowania I klasą PKP:

¹³⁰Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych Instytutu Książki z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

¹³¹Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 6 grudnia 2021 r. znak: 620.342.1.2021

¹³²Zarządzenie nr 1/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie *zasad odbywania podróży i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu Książki*

¹³³Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 6 grudnia 2021 r. znak: 620.342.1.2021

¹³⁴Zarządzenie nr 1/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie *zasad odbywania podróży i rozliczania podróży służbowych przez pracowników Instytutu Książki*

- ✓ ułatwia planowanie podróży;
- ✓ zapobiega sytuacji braku biletów w drugiej klasie na przejazd na trasie Kraków - Warszawa, na której bilety w drugiej klasie są często wykupione, a to powodowałoby odłożenie podróży w czasie;
- ✓ daje możliwość pracy z komputerem, co w przypadku II klasy i przy komplecie pasażerów jest praktycznie niemożliwe;
- w 2020 r. panowała pandemia i związane z nią ograniczenia;
- analogiczna sytuacja dot. podróży dyrektora Instytut została przez obecnego ██████████ zastana po objęciu stanowiska ██████████.

Odnosząc się do wyjaśnienia Kontrolowanego:

- przywołane przez Kontrolowanego przepisy wewnętrzne w zakresie podróży służbowych nie stanowią, że ██████████ przysługuje prawo do podróżowania I klasą PKP w związku z wykonywanymi obowiązkami służbowymi, a odnoszą się do racjonalizacji kosztów z uwzględnieniem charakteru podróży pozostawiając dyrektorowi określenie klasy pociągu;
- należy zgodzić się z Kontrolowanym, że przejazd I klasą PKP daje większy komfort podróżowania zwłaszcza gdy czas podróży chcemy wykorzystać na pracę;
- podkreślić trzeba, że przewoźnik PKP w II klasie także w większości przedziałów zabezpiecza gniazda elektryczne i podobnie jak w I klasie w niektórych częściach wagonów bez przedziałowych zabezpiecza większe stoliki usytuowane pomiędzy miejscami do siedzenia;
- karta imienna na I klasę PKP została zakupiona przez Instytut przed pandemią;
- zastana praktyka nie ma znaczenia dla tej kwestii.

W 2020 r. oprócz imiennych zakupu kart PKP (kwota 26.800,00 zł) Instytut poniósł koszt w wysokości 18.514,34 zł z tytułu przejazdów środkami PKP w związku z podróżami służbowymi/delegacjami pracowników Instytutu.

Zatem istnieje prawdopodobieństwo, że zakup karty na okaziciela (w II klasie - kwota 15.800,00 zł w I i w II klasie - 23.000,00 zł), z której mogliby korzystać także inni pracownicy Instytutu w związku z realizowanymi zadaniami służbowymi byłoby rozwiązaniem bardziej ekonomicznym.

IX. Koszty utrzymania nieruchomości pozostających w dyspozycji Instytutu i ich wykorzystanie.

W 2020 r. Instytut dysponował nieruchomościami będącymi jego własnością oraz nieruchomościami użytkowymi na podstawie umów najmu. Własnością Instytutu były:

- dwie nieruchomości zlokalizowane w Krakowie pod tym samym adresem, z których jedna to siedziba administracyjna Instytutu i budynek Kolegium Tłumaczy;
- dwie nieruchomości w Warszawie, w tym jedna wskazana jako biuro administracyjne i biuro projektu MAK+, a druga to mieszkanie z przeznaczeniem dla Kolegium Tłumaczy.

Pozostałe powierzchnie zlokalizowane pod pięcioma różnymi adresami w Warszawie przeznaczone na redakcje czasopism i Dział Wydawnictw użytkowane były na podstawie umów najmu.

Łączna powierzchnia nieruchomości (budynków) użytkowanej przez Instytut to 2.896,40 m², w tym będącej (2.219,26 m²) własnością Instytutu i powierzchnią (677,14 m²) najmowaną. Powierzchnie najmowane stanowiły 23,38 % całkowitej (2.896,40 m²) powierzchni

użytkowanej przez Instytut, natomiast koszt ich najmu stanowił 61,79 % (355.645,04 zł) łącznych (575.580,40 zł) kosztów utrzymania nieruchomości jakimi dysponował Instytut w oparciu o prawo własności i umowy najmu. Średnia miesięczna stawka utrzymania 1 m² powierzchni będących własnością Instytutu to 8,26 zł, a średnia miesięczna stawka utrzymania 1 m² powierzchni najmowanych przez Instytut to 43,77 zł w kwotach mieszczących w przedziale od 31,31 zł/m² do 68,1 zł/m².

Kontrolowany informuje¹³⁵, że w 22 października 2021 r. zastępca dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych podjął działania w celu zracjonalizowania kosztów związanych z zapewnieniem powierzchni dla pracowników komórek organizacyjnych (Dział Wydawniczy i redakcje czasopism patronackich), które aktualnie funkcjonują w obiektach najmowanych przez Instytut. Wstępne założenie, aby redakcje zostały przeniesione do jednego budynku nie spotkało się z aprobatą kierownika Działu Wydawnictw oraz redaktorów naczelnych: „Literatury na Świecie” i miesięcznika „Teatr” między innymi ze względu „rozpoznawalny adres”¹³⁶, pod którym dotychczas funkcjonują redakcje.

Część powierzchni, do których Instytut posiada prawo własności ma charakter mieszkalny i było to mieszkanie w Warszawie przy ul. Górskiego o pow. 58,56 m², budynek Kolegium Tłumaczy w Krakowie przy ul. Wróblewskiego o pow. 923,16 m² oraz pokój w Warszawie przy ul. Foksal 17. Mieszkanie w Warszawie przy ul. Górskiego o pow. 58,56 m² oraz budynek Kolegium Tłumaczy w Krakowie przy ul. Wróblewskiego przeznaczone były przede wszystkim dla potrzeb Kolegium Tłumaczy.

Według informacji Kontrolowanego¹³⁷ tłumacze w 2020 r. wykorzystywali powierzchnie przeznaczone dla Kolegium Tłumaczy ośmiokrotnie, łącznie przez 151 dni.

Wykorzystanie powierzchni przeznaczonych dla Kolegium Tłumaczy w Warszawie przy ul. Górskiego 1 i w Krakowie przy ul. Wróblewskiego 6 w 2020 r. było na poziomie niższym niż przewidywano, z powodu pandemii¹³⁸.

Z powierzchni mieszkalnych korzystali także pracownicy Instytutu podczas podróży służbowych, pracownicy Instytutu w Warszawie w Krakowie, a pracownicy Instytutu z Krakowa w Warszawie w celu ograniczenia wydatków na noclegi, tak informuje Kontrolowany¹³⁹.

Pokój zlokalizowany w Warszawie przy ul. Foksal 17 wykorzystywany był przez dyrektora Instytutu oraz zastępcę dyrektora [REDAKCYJNA] na potrzeby noclegu w czasie pobytu w Warszawie oraz jako miejsce pracy, w okresie kiedy było to konieczne ze względu na pandemię¹⁴⁰.

Stwierdzono, że w Instytucie:

- nie opracowano zasad korzystania, w tym przez pracowników Instytutu z powierzchni mieszkalnej w Warszawie, przy ul. Foksal 17;

W związku z powyższym nie można ustalić kto może korzystać z tego pokoju w celu mieszkalnym, w jakich okolicznościach i na jakich zasadach.

¹³⁵Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.353.1.2021

¹³⁶Warszawa, ul. Kozia 3/5/6

¹³⁷Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.353.1.2021

¹³⁸Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.353.1.2021

¹³⁹Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

¹⁴⁰Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.361.1.2021

- nie prowadzono ewidencji wykorzystywania poszczególnych lokali mieszkalnych w budynku konferencyjno - rezydencyjnego w Krakowie¹⁴¹ i mieszkania w Warszawie przy ul. Górskiego 1¹⁴², w tym przez pracowników¹⁴³, co było niezgodne z przepisami regulaminów użytkowania ww. powierzchni mieszkalnych;

Przepisy tych regulaminów (pkt. 2) nakładały obowiązek prowadzenia przez sekretariat terminarza wykorzystania ww. lokali (ze szczególnością: okresu pobytu, i danych osobowych imię nazwisko, kraj, adres stałego zamieszkania, numer telefonu kontaktowego, adres e-mailowy) oraz zobowiązywały do przechowywania go przez okres co najmniej jednego roku, a następnie przekazanie terminarza do archiwum zakładowego.

Z tytułu gospodarowania nieruchomościami Instytut nie uzyskiwał przychodów.

X. Ewidencjonowanie, zawieranie i realizacja umów cywilnoprawnych.

1) Rejestry umów cywilnoprawnych.

Kontrolowany w 2020 r. r. prowadził rejestry umów cywilnoprawnych ze szczególnością pozwalającą na określenie charakteru umowy, wykonawcy/zleceniobiorcy, zakresu, numeru umowy, daty jej zawarcia, terminu realizacji, wynagrodzenia z umowy i pozostałych kosztów związanych z realizacją umowy.

Z rejestrów umów wynikało, iż:

- z osobami fizycznymi zawarto 333 umowy w tym: 159 umów o dzieło i 174 umowy zlecenia na łączną kwotę w wysokości 1.072.852,76 złotych¹⁴⁴;
- z podmiotami prawa gospodarczego zawarto 127 umów (np. w sprawie świadczenia usług, udzielenia licencji, umów o dzieło) na łączną kwotę w wysokości 10.367.471,53 złotych.

Wśród zawartych umów cywilnoprawnych trzy umowy zawarto z pracownikami Instytutu, na łączną kwotę w wysokości 2.920,00 złotych. Zakres umów nie pokrywał się z zadaniami pracowników, którym zlecono zadania, ale np. zakres umowy w sprawie uporządkowania i uzupełnienia akt osobowych pracowników mieścił się w zadaniach należących do Działu Kadr i Płac. Był to jednak jednostkowy przypadek. Przyczyną zlecenie tych prac w ramach umowy cywilnoprawnej, realizowanych poza czasem pracy pracownika wynikającym z umowy o pracę¹⁴⁵ był niewystarczający zasób kadrowy w Dziale Kadr i Płac, tak informuje Kontrolowany¹⁴⁶.

2) Zawieranie i realizacja umów cywilnoprawnych.

Skontrolowano 16 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę w wysokości 3.950.754,84 złotych. Dwie ze skontrolowanych umów na usługi: rezerwacji noclegów w hotelach krajowych i zagranicznych na potrzeby Instytutu Książki¹⁴⁷ oraz przygotowanie i przeprowadzenie kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród

¹⁴¹Zarządzenie nr 1/2016 dyrektora Instytutu Książki z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia *regulaminów użytkowania budynku konferencyjno - rezydencyjnego*

¹⁴²Zarządzenie nr 4/2019 dyrektora Instytutu Książki z dnia 1 kwietnia 2019 r. - *regulamin użytkowania mieszkania gościnnego Instytutu Książki przy ul. Górskiego 1 w Warszawie*

¹⁴³Pismo zastępcy dyrektora ds. organizacyjnych i finansowych z dnia 29 listopada 2021 r. znak: 620.335.1.2021

¹⁴⁴Umowy o dzieło na łączną kwotę w wysokości 383.789,50 zł i umowy zlecenia na łączną kwotę w wysokości 689.063,26 złotych

¹⁴⁵Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.362.1.2021

¹⁴⁶Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 17 grudnia 2021 r. znak: 620.362.1.2021

¹⁴⁷Umowa nr 261-01/20 zawarta podmiotem prawa gospodarczego (970.000,00 złotych)

najmłodszych¹⁴⁸, na łączną kwotę w wysokości 3.471.207,77 zł wraz z postępowaniami o udzielenie tych zamówień zostały opisane w punkcie XII ppkt 4 projektu wystąpienia pokontrolnego. W liczbie skontrolowanych umów 4 miały charakter umów o dzieło, jedna dotyczyła przyznania nagrody dla laureatki za najlepszy przekład literatury polskiej na język angielski¹⁴⁹, natomiast pozostałe miały charakter zlecenia/świadczenia usług.

Umowy mające charakter zlecenia i świadczenia usług dotyczyły: świadczenia usług porządkowych na rzecz Instytutu¹⁵⁰ (dwie umowy); wykonywania drobnych prac porządkowych, konserwatorskich oraz prac związanych z magazynowaniem i przygotowaniem przesyłek¹⁵¹; dystrybucji listów i pakietów do szkół ponadpodstawowych¹⁵²; usług z zakresu BHP¹⁵³; obsługi administracyjnej zamówień publicznych¹⁵⁴; przechowania/składowania książek¹⁵⁵ (dwie umowy); oceny wniosków składanych w ramach programu Promocja Czytelnictwa 2020¹⁵⁶.

Umowy o dzieło zawarto w sprawie: przygotowania projektu wykonawczego stoiska Instytutu Książki na targach książki w Pradze w 2020 r.¹⁵⁷; stworzenia hasła reklamowego programu Dyskusyjne Kluby Książki¹⁵⁸; wykonania projektów plakatu do szkół, grafik (...) w ramach kampanii *Mała książka - wielki człowiek*¹⁵⁹; wykonania tłumaczenia wierszy z języka polskiego na język ukraiński¹⁶⁰.

Na podstawie skontrolowanych i opisanych w tej części projektu wystąpienia pokontrolnego umów wystawiono 48 faktur/rachunków na łączną kwotę w wysokości 477.938,49 zł, które zostały opłacone w kwocie 384.174,26 złotych. Różnica pomiędzy łączną kwotą, na którą zostały wystawione faktury i rachunki, a kwotą zapłaconą na ich podstawie w wysokości 93.764,23 zł wynikała z faktury nr 001/259 z dnia 9 listopada 2020 r. wystawionej na podstawie umowy nr 261-13/20. Instytut nie zapłacił całkowitej kwoty wynikającej z faktury gdyż kontrola merytoryczna wykazała, że zadanie zostało zrealizowane tylko częściowo. Wynagrodzenia wynikające z sześciu umów¹⁶¹ na łączną kwotę w wysokości 202.768,10 zł opłacono ze środków dotacji celowych. Dowody księgowo

¹⁴⁸Umowa nr 261-11/20 zawarta podmiotem prawa gospodarczego (2.501.207,77 złotych)

¹⁴⁹Umowa nr DP/UD/137/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r. (16.000,00 złotych)

¹⁵⁰Umowa z dnia 18 grudnia 2019 r. nieoznaczona numerem (na kwotę 120.000,00 zł, tj. 10.000,00 zł/mc zawarta z osobą prowadzącą działalność gospodarczą i umowa nr DW/UZ/401/2019 z dnia 19 grudnia 2020 r. na kwotę 18.000,00 zł, tj. 1.500,00 zł/mc zawarta z osobą fizyczną, obydwie umowy zawarto na okres 12 miesięcy, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

¹⁵¹Umowa nr PM/UZ/274/2020 z dnia 1 sierpnia 2020 r. na okres od sierpnia do grudnia 2020 r. zawarta z osobą fizyczną (10.800,00 złotych)

¹⁵²Umowa nr 261-13/20 z dnia 3 września 2020 r. z terminem realizacji do dnia 16 listopada 2020 r. umowa zawarta z podmiotem prawa gospodarczego (247.850,00 złotych)

¹⁵³Umowa nieoznaczona numerem z dnia 3 września 2020 r. z terminem realizacji od 3 września do 31 grudnia 2020 r. zawarta z podmiotem prawa gospodarczego (738,00 zł brutto/mc)

¹⁵⁴Umowa nr PM/UZ/334/2020 z dnia 11 października 2020 r. i aneks nr 1 z dnia 1 grudnia 2020 r. z terminem realizacji od 1 listopada do 31 grudnia 2020 r. zawarta z osobą fizyczną (13.100,00 złotych)

¹⁵⁵Umowy nieoznaczone numerem: z dnia 19 sierpnia 2020 r. i z dnia 17 września 2020 r. zawarte z podmiotami prawa gospodarczego

¹⁵⁶Umowa nr PM/UZ/26/2020 z dnia 14 stycznia 2020 r. zawarta na okres do dnia 31 stycznia 2020 r. zawarta z osobą fizyczną (2.499,00 złotych)

¹⁵⁷Umowa nieoznaczona numerem z dnia 28 lutego 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 7 kwietnia 2020 r. (13.182,50 złotych)

¹⁵⁸Umowa nr DP/UD/327/2020 z dnia 9 października 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 5 listopada 2020 r. (437,00 złotych)

¹⁵⁹Umowa nr DP/UD/164/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. (1.749,00 złotych)

¹⁶⁰Umowa nr PM/UD/339/2020 z dnia 4 listopada 2020 r. zawarta z osobą fizyczną, z terminem realizacji do dnia 4 grudnia 2020 r. (240 euro brutto, rachunek na kwotę 1.083,58 złotych)

¹⁶¹Umowa nr 261-13/20 z dnia 3 września 2020 r. z terminem realizacji do dnia 16 listopada 2020 r. umowa zawarta z podmiotem prawa gospodarczego (154.085,77 zł), dwie umowy nieoznaczone numerem: z dnia 19 sierpnia 2020 r. i z dnia 17 września 2020 r. w sprawie przechowywania/składowania książek zawarte z podmiotami prawa gospodarczego (łączna kwota 31.251,84 zł), umowa dot. projekt stoiska - umowa nie oznaczona numerem z dnia 28 lutego 2020 r. wraz z aneksem z dnia 7 kwietnia 2020 r. (13.182,49 zł), umowa nr DP/UD/164/2020 wraz z aneksem (1.749,00 zł), umowa nr PM/UZ/26/2020 (2.499,00 złotych)

wystawione na podstawie skontrolowanych umów zostały prawidłowo opisane, sprawdzone, zatwierdzone do zapłaty, terminowo opłacone, a koszty z nich wynikające zaksięgowane.

O ile zakresy skontrolowanych umów cywilnoprawnych nie budziły zastrzeżeń, to zastrzeżenia dotyczyły: wyłączenia niektórych zamówień ze stosowania przepisów procedury wewnętrznej w zakresie udzielania zamówień publicznych obowiązującej w Instytucie, braku szacowania wartości zamówień, braków w postanowieniach umów zlecenia oraz braków formalnych w zakresie parafowania umów przez radcę prawnego na okoliczność potwierdzenia, że umowa jest zgodna z prawem lub np. nie zawiera postanowień niekorzystnych dla zamawiającego.

Stwierdzono:

- *regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych*¹⁶² nie gwarantował zachowania zasad konkurencyjności i przejrzystości w udzielaniu zamówień gdyż jego postanowienia wyłączały obowiązek stosowania przepisów z niego wynikających w przypadku zawierania umów zlecenia i o dzieło przygotowywanych w systemie EOB¹⁶³ oraz przewidywały możliwość udzielania zamówień, w uzasadnionych przypadkach bez stosowania ww. przepisów na podstawie indywidualnej decyzji dyrektora;

Trzeba podkreślić, że:

- ✓ charakter umowy, czy miejsce jej przygotowania nie powinno stanowić kryterium pozwalającego na udzielanie zamówień z pominięciem obowiązujących procedur w tym zakresie;
- ✓ regulamin powinien precyzować normy postępowania przy udzielaniu zamówień, zamiast uzależniać udzielenie zamówienia od indywidualnej decyzji dyrektora.

Przy udzielaniu zamówień nie należy zapominać o zasadach równego traktowania wykonawców, uczciwej konkurencji i wydatkowania środków w sposób określony w art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*.

- nie udokumentowano szacowania wartości zamówień na udzielone zamówienia, z wyjątkiem zamówień na: usługi rezerwacji noclegów w hotelach krajowych i zagranicznych na potrzeby Instytutu Książki¹⁶⁴, usługi przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród najmłodszych¹⁶⁵, przechowania/składowania książek¹⁶⁶;

Obowiązek oszacowania wartości zamówień wynikał z przepisów § 2 regulaminu *udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art.4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych*. Ponadto zgodnie z § 2 ust. 5 ww. regulaminu oszacowanie wartości zamówienia powyżej 20.000,00 zł należało udokumentować notatką służbową lub innym dokumentem.

¹⁶²Zarządzenie nr 20/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. dyrektora Instytutu z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu *udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych*

¹⁶³Elektroniczny Obieg Dokumentów

¹⁶⁴Umowa nr 261-01/20

¹⁶⁵Umowa nr 261-11/20

¹⁶⁶Umowa nieoznaczona numerem z dnia 17 września 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 21 grudnia 2020 r.

Przykładem nie udokumentowania wartości zamówienia było udzielenie zamówienia w zakresie świadczenia usług porządkowych/sprzątania na kwotę 120.000,00 złotych¹⁶⁷.

Kontrolowany informuje¹⁶⁸, że:

- wartość zamówienia na usługę sprzątania została oszacowana w wyniku rozmów z oferentką;
- do udzielenia tego zamówienia nie stosowano przepisów przywołanego ww. regulaminu ponieważ zostało udzielone w grudniu 2019 r., tj. przed jego wejściem w życie.

Rozmów z oferentką nie można zaliczyć do metod szacowania wartości zamówienia.

Trzeba zaznaczyć, że zarządzenie wprowadzało ujednolicony regulamin, ale nie uchylało poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa zatem można wnioskować, że przepisy wewnętrzne w tym zakresie nie zmieniły się.

Każde postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego powinno być poprzedzone oszacowaniem wartości zamówienia z należytą starannością, przed dokonaniem wyboru właściwego trybu prowadzenia postępowania (przepisy ustawy *Pzp*, zasada konkurencyjności, rozeznanie rynku czy brak trybu). Wyłączenie stosowania przepisów ustawy *Pzp* oznacza, że ustawodawca nie narzuca zamawiającemu stosowania określonego katalogu trybów, a także nie reguluje szczegółowo jego czynności w tym zakresie. Jednakże zauważenia wymaga fakt, że nawet przy braku obowiązku stosowania ustawy z powodu wartości planowanego zamówienia to mimo tego zamawiający winien w pierw, stosując zasady szacowania z art. 32 *Pzp* ustalić jego wartość planowaną.

- w umowach zlecenia nie określono sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zleceń;

Przykładem były umowy zawarte na: sprzątanie¹⁶⁹; wykonywania drobnych prac porządkowych, konserwatorskich oraz prace związane z magazynowaniem i przygotowaniem przesyłek¹⁷⁰, obsługę administracyjną zamówień publicznych¹⁷¹.

- w umowach zlecenia¹⁷² nie określono stawki godzinowej, co na etapie zawierania umowy¹⁷³ lub jej rozliczania¹⁷⁴ nie pozwalało na ustalenie czy zleceniobiorcom zapewniono minimalną stawkę godzinową wynikającą z rozporządzenia *w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r.*¹⁷⁵;

¹⁶⁷Umowa z dnia 18 grudnia 2019 r. z terminem obowiązywania od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. zawarta z [REDAKTED]

¹⁶⁸Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 20 grudnia 2021 r. znak: 620.354.1.2021

¹⁶⁹Umowy: nieoznaczona numerem z dnia 18 grudnia 2019 r., DW/UZ/401/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r., PM/UZ/274/2020 z dnia 1 sierpnia 2020 r.,

¹⁷⁰Umowa nr PM/UZ/274/2020 z dnia 1 sierpnia 2020 r. na okres od sierpnia do grudnia 2020 r. (10.800,00 złotych)

¹⁷¹Umowa nr PM/UZ/334/2020 z dnia 11 października 2020 r. i aneks nr 1 z dnia 1 grudnia 2020 r. z terminem realizacji od 1 listopada do 31 grudnia 2020 r. (13.100,00 złotych)

¹⁷²Umowy: nieoznaczona numerem z dnia 18 grudnia 2019 r., DW/UZ/401/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r., PM/UZ/334/2020 z dnia 22 października 2020 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 1 grudnia 2021 r.

¹⁷³Umowa nr DW/UZ/401/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r.

¹⁷⁴Umowa nieoznaczona numerem z dnia 18 grudnia 2019 r.

¹⁷⁵Dz. U. z 2019 r. poz. 1778

Wynagrodzenie wynikające z umowy na usługi porządkowe realizowanej przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą¹⁷⁶ określono ryczałtowo i zleceniobiorca nie wykazywał liczby przepracowanych godzin w danym miesiącu, co nie pozwalało na ustalenie czy stawka godzinowa zleceniobiorcy była zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa powszechnego¹⁷⁷.

Zawarcie umowy ze zleceniobiorcą prowadzącą/prowadzącym działalność gospodarczą nie oznacza wyłączenia ze zastosowania minimalnej stawki godzinowej, z wyjątkiem zleceniobiorców i osób świadczących usługi, o ile zatrudniają pracowników lub innych zleceniobiorców do wykonywania zleconych czynności. Z przedmiotowej umowy nie wynikało czy zleceniobiorca osobiście wykonuje usługę czy też zatrudnia w tym celu innych pracowników/zleceniobiorców.

Pozostali zleceniobiorcy wykazywali liczbę przepracowanych godzin w danym miesiącu w oświadczeniach składanych z rachunkami za dany miesiąc. Na podstawie tych oświadczeń potwierdzono, że stawka godzinowa nie była niższa od minimalnej stawki godzinowej wynikającej obowiązującej w 2020 r.¹⁷⁸

- w większości umów nie zabezpieczono interesu Instytutu w przypadku niewykonania zakresu umowy, wadliwego jej wykonania lub niedochowanie terminu jej realizacji;

Np. w umowach zlecenia/świadczenia usług zawartych w zakresie: przechowania/składowania książek, usług BHP, administracyjnej obsługi zamówień publicznych nie określono kar umownych, natomiast w umowach o dzieło¹⁷⁹ przewidziano jedynie możliwość odstąpienia od umowy.

- umowy nie były parafowane przez radcę prawnego;

Obowiązek parafowania umów z wyjątkiem umów przygotowanych na wzorach ustalonych w systemie EOD i aktach prawnych wewnętrznych wynikał z przepisów § 6 ust. 7 c) *zasad zawierania umów cywilnoprawnych*, a ponieważ niektóre ze skontrolowanych umów nie były oznaczone numerem, to należy sądzić, że zostały utworzone były poza systemem EOD. Z przepisów § 8 ust. 3 a) ww. *zasad* wynika bowiem, że dla umów tworzonych w systemie EOD numer nadawany jest i zapisywany automatycznie przez system.

XI. Wykorzystanie środków dotacji celowej na zadanie pn. *Mała książka - wielki człowiek*.

Na podstawie umowy nr 34/DF-VII/2020 z dnia 8 kwietnia 2020 r. wraz z pięcioma aneksami¹⁸⁰ Minister przyznał i przekazał Instytutowi na ww. zadanie kwotę w wysokości 10.750.000,00 zł, która została wykorzystana w 98,91 % (10.632.793,84 złotych), a niewykorzystana kwota dotacji (117.206,16 zł) została przekazana przez Instytutu

¹⁷⁶Umowa nieoznaczona numerem z dnia 18 grudnia 2019 r.

¹⁷⁷Dz. U. z 2019 r. poz. 1778

¹⁷⁸Dz. U. z 2019 r. poz. 1778

¹⁷⁹Np. umowy: nr DP/UD/327/2020, nr DP/UD/164/2020, nr DP/UD/137/2020

¹⁸⁰Aneksy nr 1 z dnia 11 maja 2020 r., nr 2 z dnia 29 lipca 2020 r., nr 3 z dnia 22 września 2020 r., nr 4 z dnia 28 października 2020 r. i nr 5 z dnia 28 grudnia 2020 r.

na rachunek urzędu obsługującego Ministra z zachowaniem terminu wynikającego z umowy¹⁸¹.

Wykorzystanie dotacji celowej zostało skontrolowane pod względem prawidłowości rozliczenia finansowego zadania i udokumentowania tego rozliczenia. W wyniku skontrolovania wszystkich (168) źródłowych dowodów księgowych i dokumentów z nimi powiązanych stwierdzono, iż dotacja została wykorzystana zgodnie przeznaczeniem, w terminie określonym w umowie dotacyjnej, poniesione koszty prawidłowo udokumentowane, opłacone w formie bezgotówkowej i zaewidencjonowane.

W związku z realizacją zadania skontrolowano także postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego 261-11/20 - na usługę przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród najmłodszych przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej 2.130.081,30 zł netto oraz wartości przewidywanych zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp* - 813.008,13 złotych¹⁸², co zostało opisane w punkcie XII ppkt 4 projektu wystąpienia pokontrolnego.

XII. Zamówienia publiczne.

1) Uregulowania wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych.

Zasady udzielania zamówień publicznych w Instytucie opisano w regulaminach udzielania zamówień publicznych wprowadzonych w życie zarządzeniami dyrektora Instytutu¹⁸³.

2) Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Instytut sporządzał i publikował na swojej stronie plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2020 r. oraz zmiany planu zamieszczane były na stronie Kontrolowanego odpowiednio w dniach: 12 lutego, 19 marca i 7 sierpnia 2020 r., tj. że dwie pierwsze wersje planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych zostały opublikowane na stronie Instytutu przed datą (14 kwietnia 2020 r.) zatwierdzenia planu finansowego na 2020 r. przez dyrektora Instytutu, tj. przed terminem wynikającym z art. 13a ust. 1 ustawy *Pzp*¹⁸⁴.

Kontrolowany uważa¹⁸⁵, że 30 - to dniowy termin wynikający z art. 13a ust. 1 ustawy *Pzp* „*jest terminem końcowym od dnia przyjęcia planu finansowego a ten został dochowany i nie oznacza, że plan postępowań nie może być sporządzony wcześniej*”.

Kontrolowany informuje¹⁸⁶, iż plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej przed dniem ostatecznego zatwierdzenia planu finansowego, ale działanie to zapewniło potencjalnym wykonawcom wcześniejszy

¹⁸¹Dowody bankowe: z dnia 31 grudnia 2020 r. na kwotę w wysokości 114.377,16 zł i z dnia 14 stycznia 2021 r. kwota 2.829,00 złotych

¹⁸²Znak sprawy: 261-11/20

¹⁸³Zarządzenia dyrektora Instytutu Książki: nr 2/2014 z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i formy udzielania zamówień publicznych w Instytucie Książki, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej; nr 12/2019 z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie zmiany regulaminu określającego zasady i formy udzielania zamówień publicznych w Instytucie Książki, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali oraz przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej; nr 20/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, obowiązującego od dnia 2 stycznia 2020 r.

¹⁸⁴Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

¹⁸⁵Pismo dyrektora Instytutu Książki z dnia 13 grudnia 2021 r. znak: 620.352.1.2021

¹⁸⁶Pismo dyrektora Instytutu Książki znak: S. 620.1.19.2022 z dnia 1 marca 2022 r.

dostęp do informacji o planowanych przez Instytut zamówieniach, zwłaszcza, że procedura dotycząca części postępowań z względów organizacyjnych i merytorycznych musiała się rozpocząć przed terminem zatwierdzenia planu finansowego, tj. przed 14 kwietnia 2020 r.

W świetle art. 13a ust. 1 ustawy *Pzp*¹⁸⁷, zamawiający powinien przygotować i opublikować na stronie internetowej plan postępowań nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ. Dyspozycja art. 13a ust. 1 ustawy *Pzp*¹⁸⁸, określając termin realizacji ww. obowiązku posługuje się relatywnym terminem maksymalnym, tj. nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia przez zamawiającego budżetu lub planu finansowego. Powyższe oznacza, iż początku biegu ww. terminu nie może stanowić przyjęcie przez instytucje zamawiające innych aktów niż budżet lub plan finansowy.

3) Sprawozdania o udzielonych zamówieniach.

Kontrolowany terminowo sporządził roczne sprawozdania za 2020 r. i przekazał Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: *Prezes UZP*) oraz w przypadku zamówień na dostawy i usługi z zakresu działalności kulturalnej sprawozdanie zostało przekazane do Ministerstwa.

4) Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybach ustawy *Pzp*.

Na podstawie przedstawionych przez Instytut (dalej w tej części projektu wystąpienia kontrolnego: *Zamawiający*) dokumentów i złożonych wyjaśnień szczegółowo skontrolowano postępowania o udzielenie zamówień publicznych o numerach postępowań:

1. 261-01/20 - usługa rezerwacji noclegów w hotelach krajowych i zagranicznych na potrzeby Instytutu Książki, przeprowadzone w trybie art. 138o (usługi społeczne), oszacowana na kwotę w wysokości 970.000,00 złotych;
2. 261-11/20 - usługa przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród najmłodszych przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej 2.130.081,30 zł netto oraz wartości przewidywanych zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy *Pzp* - 813.008,13 złotych;

w zakresie:

- oceny prawidłowości przeprowadzonego postępowania, od etapu jego przygotowywania, poprzez procedurę ogłoszenia, badania ofert, wyboru wykonawcy, po podpisanie umowy;
- sprawdzenie kompletności prowadzonej dokumentacji przetargowej.

Ad 1. Postępowanie zostało przeprowadzone z poszanowaniem przepisów ustawy *Pzp*.

W wyniku postępowania w dniu 13 lutego 2020 r. wybrano ofertę Wykonawcy [REDAKTOWANE], a w dniu 18 lutego 2020 r. Zamawiający zawarł z wybranym Wykonawcą umowę o udzielenie zamówienia publicznego¹⁸⁹ na okres dnia 18 lutego 2020 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. lub do wykorzystania kwoty zamówienia (970.000,00 zł brutto). W 2020 r. Instytut z tytułu ww. umowy poniósł koszt na kwotę w wysokości 7.718,23 zł, który został udokumentowany 33 fakturami wystawionymi w przedziale czasowym

¹⁸⁷Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

¹⁸⁸Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

¹⁸⁹Umowa numer 261-01/20

od 7 marca 2020 r. do dnia 28 grudnia 2020 r. prawidłowo: opisanymi, skontrolowanymi pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym, zatwierdzonymi do zapłaty, zadekretowanymi, zaksięgowanymi¹⁹⁰ i terminowo, od daty ich wpływu do Instytutu opłaconymi za pośrednictwem rachunku bankowego.

Ad. 2. Ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 16 kwietnia 2020 r. oraz opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 20 kwietnia 2020 roku. Otwarcie ofert miało miejsce w dniu 15 maja 2020 roku. Postępowanie było prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów ustawy *Pzp*. Oferty złożyło sześciu wykonawców¹⁹¹. W toku postępowania odrzucono dwie oferty¹⁹² i wykluczono jednego wykonawcę¹⁹³.

W wyniku postępowania w dniu 19 czerwca 2020 roku Zamawiający dokonał wyboru oferty Wykonawcy [REDAKTOWANE], a w dniu 17 lipca 2020 r. zawarł z wymienionym wyżej Wykonawcą umowę.

W trakcie kontroli ustalono, iż:

- 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*;

Podstawy wykluczenia zostały określone przez Zamawiającego w pkt Va Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: *SIWZ*). Jako jedną z fakultatywnych przesłanek wykluczenia wykonawcy z postępowania Zamawiający przewidział przesłankę, o której mowa w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp*. Według powyższego punktu „Zamawiający zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 1 i 8 ustawy *Pzp* przewiduje wykluczenie wykonawcy: który naruszył obowiązki dotyczące płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, co zamawiający jest w stanie wykazać za pomocą stosownych środków dowodowych, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 15, chyba że wykonawca dokonał płatności należnych podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne wraz z odsetkami lub grzywnami lub zawarł wiążące porozumienie w sprawie spłaty tych należności.”

Zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy *Pzp* w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Oświadczenia lub dokumenty potwierdzające brak podstaw wykluczenia zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert.

¹⁹⁰Konto księgowe 407-001- usługi hotelowe

¹⁹¹[REDAKTOWANE]

¹⁹²[REDAKTOWANE]

¹⁹³[REDAKTOWANE]

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 2 ustawy *Pzp* Minister Rozwoju jako organ właściwy do spraw gospodarki wydał rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Niniejsze rozporządzenie określa rodzaje dokumentów potwierdzających m.in. wykazanie braku podstaw wykluczenia z postępowania, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, okres ich ważności oraz formy, w których mogą być one składane. Katalog dokumentów, o których mowa wyżej określony został w § 5 rozporządzenia i uwzględnia on zarówno dokumenty składane w odniesieniu do obligatoryjnych (art. 24 ust. 1 ustawy *Pzp*), jak i fakultatywnych przesłanek wykluczenia (art. 24 ust. 5 ustawy *Pzp*).

W związku z powyższym w przypadku, gdy Zamawiający przewiduje fakultatywną przesłankę wykluczenia wykonawcy, określoną w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp*, na potwierdzenie braku podstaw do wykluczenia Zamawiający może żądać:

- zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem podatków, wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, lub innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca zawarł porozumienie z właściwym organem podatkowym w sprawie spłat tych należności wraz z ewentualnymi odsetkami lub grzywnami, w szczególności uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu (§ 5 pkt 2 rozporządzenia);
- zaświadczenia właściwej terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego albo innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, lub innego dokumentu potwierdzającego, że wykonawca zawarł porozumienie z właściwym organem w sprawie spłat tych należności wraz z ewentualnymi odsetkami lub grzywnami, w szczególności uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu;
- oświadczenia wykonawcy o niezaleganiu z opłacaniem podatków i opłat lokalnych, o których mowa w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (§ 5 pkt 9 rozporządzenia).

W postępowaniach o wartości przekraczającej progi określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy *Pzp* Zamawiający zobowiązany jest do żądania dokumentów, o których mowa wyżej. Wymóg ten wynika z art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp*, w którym mowa, iż Zamawiający przed udzieleniem zamówienia, którego wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy *Pzp*, wzywa wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia w wyznaczonym, nie krótszym niż 10 dni, terminie aktualnych na dzień złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy *Pzp*. W przytoczonym artykule mowa jest, iż Zamawiający „wzywa (...) do złożenia oświadczeń lub dokumentów”. Oznacza to, iż w przypadku postępowań, których wartość przekracza tzw. „progi unijne” Zamawiający ma nie tylko uprawnienie,

lecz obowiązek wezwania wykonawcy do złożenia odpowiednich dokumentów i oświadczeń. Z kolei te dokumenty i oświadczenia, na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy *Pzp* muszą być wcześniej wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert.

Analizując więc normę wynikającą z art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp* oraz art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy *Pzp* w kontekście omawianego stanu faktycznego, należy stwierdzić, iż w przypadku, gdy Zamawiający przewidział fakultatywną przesłankę wykluczenia wykonawcy, określoną w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp*, ma on obowiązek wymagać wszystkich dokumentów potwierdzających brak podstaw do wykluczenia, określonych w rozporządzeniu i zarazem właściwych dla tej przesłanki, tj. w tym wypadku dokumentów, o których mowa w § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia oraz oświadczenia, o którym mowa w § 5 pkt 9 rozporządzenia. Ponadto Zamawiający ma obowiązek wskazania powyższych dokumentów i oświadczenia w dokumentacji postępowania, tj. w ogłoszeniu o zamówieniu lub SIWZ.

Zamawiający w pkt VI ust. 2 SIWZ określił katalog oświadczeń i dokumentów, potwierdzających, że nie zachodzą wobec wykonawcy podstawy wykluczenia. W katalogu tym nie uwzględniono oświadczenia, o którym mowa w § 5 pkt 9 rozporządzenia, tj. oświadczenia wykonawcy o niezaleganiu z opłacaniem podatków i opłat lokalnych, o których mowa w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o *podatkach i opłatach lokalnych*. W związku z powyższym Zamawiający nie dochował zarówno obowiązku polegającego na wskazaniu w dokumentacji postępowania oświadczenia związanego z potwierdzeniem braku podstawy do wykluczenia, określonej w art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy *Pzp*, jak i w konsekwencji na żądaniu od wykonawcy powyższego oświadczenia na etapie badania oferty.

W związku z powyższym Zamawiający naruszył 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*.

Należy także wskazać, iż pomimo braku wskazania w ogłoszeniu o zamówieniu i SIWZ oświadczenia, o którym mowa w § 5 pkt 9 rozporządzenia, obaj wykonawcy wchodzący w skład konsorcjum złożyli oświadczenia wstępne, w których prawidłowo wypełniona została część III.B JEDZ dotycząca płatności podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z instrukcją wypełniania JEDZ zamieszczoną na portalu Urzędu Zamówień Publicznych „w tym miejscu formularza wykonawca składa oświadczenie o wywiązywaniu się z obowiązków publicznoprawnych dotyczących płatności podatków i składek na ubezpieczenia, niezależnie od tego czy mamy do czynienia z przesłanką obligatoryjną wykluczenia wykonawcy, czy też z przesłanką fakultatywną.”

Dyspozycja art. 26 ust. 1 ustawy *Pzp* wyraźnie wskazuje na obowiązek Zamawiającego do wezwania Wykonawcy do złożenia dokumentów na potwierdzenie m.in. braku podstaw do wykluczenia.

Zgodnie bowiem z art. 25a ustawy *Pzp* oświadczenia zawarte m.in. w JEDZ, stanowią jedynie „wstępne potwierdzenie, że wykonawca nie podlega wykluczeniu w postępowaniu”. Innymi słowy, nawet wówczas, gdy treść JEDZ pokrywa się

z wymaganym oświadczeniem, nie zwalania to Wykonawcy z obowiązku złożenia oddzielnego oświadczenia, a Zamawiającego z obowiązku wezwania Wykonawcy do jego złożenia.

Naruszony został więc art. 26 ust 1 ustawy *Pzp*, gdyż Zamawiający nie wezwał wykonawcy do złożenia dokumentu.

Pomimo bowiem formalnego naruszenia obowiązku wynikającego z art. 26 ust 1 ustawy *Pzp*, należy uznać, że Wykonawca złożył stosowne oświadczenie. Wykonawca w formularzu JEDZ w części III B wypełnił rubrykę dotyczącą płatność podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne, prawidłowo tj. zaznaczając odpowiedź TAK. Jej treści pokrywa się z treścią brakującego oświadczenia - potwierdza, że Wykonawca wywiązał się ze wszystkich obowiązków dotyczących płatności podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne. JEDZ był prawidłowo wypełniony i podpisany przez podmiot uprawniony do reprezentacji Wykonawcy.

Zatem, biorąc pod uwagę, że formularz JEDZ został podpisany przez osoby uprawnione do reprezentacji Wykonawcy, należy uznać, że w tej formie złożyły swoje oświadczenia o braku podstaw wykluczenia wobec reprezentowanego przez nich podmiotu. Tym samym, należy uznać, że Wykonawca wykazał przesłankę braku podstaw do wykluczenia określoną w art. 24 ust 5 pkt 8 ustawy *Pzp*, zatem nie podlegał wykluczeniu.

W wyniku postępowania została zawarta umowa¹⁹⁴ z wybranym wykonawcą na okres od 17 lipca do 18 grudnia 2020 r. Wynagrodzenie z ww. umowy wraz z aneksami do umowy na usługę przygotowania i przeprowadzenia kompleksowej kampanii promującej czytelnictwo w Polsce wśród najmłodszych stanowiło kwotę w wysokości 2.501.207,77 zł brutto (2.033.502,25 zł netto) i finansowane było ze środków dotacji celowej udzielonej na zadanie pn. *Mała książka - Wielki człowiek*¹⁹⁵. Koszt realizacji umowy udokumentowano siedmioma fakturami na łączną kwotę w wysokości 2.501.207,77 zł brutto wystawionymi w okresie od dnia 6 października do 30 grudnia 2020 r., a opłaconymi w terminie do 31 grudnia 2020 r. Źródłowe dowody księgowe zostały sprawdzone i zatwierdzone do zapłaty. Opisy faktur zawierały informację o pochodzeniu środków na ich sfinansowanie z dotacji celowej Ministra, ze wskazaniem numeru umowy dotacyjnej.

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

- 1) Kompleksowy przegląd podstawowych dokumentów dotyczących funkcjonowania Instytutu oraz procedur wewnętrznych i podjęcie działań w celu dostosowania ich do obowiązującego stanu prawnego i faktycznego, w tym między innymi:
 - a) regulaminu wynagradzania:
 - ✓ wyłączonego pracowników zaliczanych do kadry zarządzającej z ww. regulacji;

¹⁹⁴Umowa nr 261-11/20 z dnia 17 lipca 2020 r. wraz z aneksem: nr 1 z dnia 13 października 2020 r., nr 2 z dnia 29 października 2020 r. i nr 3 z dnia 29 grudnia 2020 r.

¹⁹⁵Umowa nr 34/DF-VII/2020 z dnia 8 kwietnia 2020 r. wraz z pięcioma aneksami

- ✓ sprecyzowanie w załączniku nr 2 do regulaminu wynagradzania także minimalnego wynagrodzenia zasadniczego na danym stanowisku;
- b) regulaminu ZFŚS:
 - ✓ zapewniającego pracownikom równy dostęp do uzyskania pożyczki z ww. Funduszu bez względu na staż pracy;
 - c) regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130.000 zł gwarantującego przejrzystość, oszczędność i celowość w procesie udzielania zamówień publicznych;
 - d) uregulowanie zasad korzystania/udostępniania powierzchni mieszkalnej w Warszawie przy ul. Foksal 17;
 - e) zaktualizowania podstawy prawnej zarządzenia wprowadzającego przepisy dot. zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów¹⁹⁶.
- 2) Przestrzeganie przepisów ustawy Pzp w zakresie:
 - a) żądania od wykonawców dokumentów związanych z podstawą wykluczenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego;
 - b) publikowania planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych po zatwierdzeniu planu finansowego.
- 3) Respektowanie przepisów dot. wynagradzania i świadczeń dla pracowników zaliczanych do kadry zarządzającej, tj. nie przyznawanie i nie wypłacanie świadczeń niewymienionych w rozporządzeniu *w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania*¹⁹⁷ wydanego na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁹⁸.
- 4) Zgłaszanie do rejestru instytucji kultury udzielonych pełnomocnictw.
- 5) Dokonanie zwrotu świadczeń wypłaconych niezgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego dla pracowników [REDAKTURA] tytułu kart podarunkowych w kwocie 5.200,00 zł powiększonej o składki na rzecz ZUS-u i ryczałtów samochodowych w kwocie 16.674,23 złotych.
- 6) Udokumentowanie zwrotu kwoty nagród za szczególne osiągnięcia w pracy wypłaconych [REDAKTURA] w grudniu 2020 r. na rachunek urzędu obsługującego Ministra.
- 7) Skorygowanie danych o nagrodach i świadczeniach wypłaconych w 2020 r. pracownikom kadry zarządzającej w sprawozdaniu dotyczącym wynagrodzeń - załącznik nr 14 pn. *Wynagrodzenia*.
- 8) Nie zawieranie umów o pracę w przypadku nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania.
- 9) Odnotowywanie w kartach miesięcznej ewidencji czasu pracy, w tym prowadzonych dla pracowników zaliczanych do kadry zarządzającej dni, w których przebywali w podróży służbowej/delegacji.
- 10) Dokumentowanie przeprowadzonych analiz dot. zasadności, celowości, oszczędności i legalności poprzedzających dokonywanie zakupów, tym kart PKP.
- 11) Deponowanie kart PKP w Instytucie po zakończeniu podróży służbowych i nie pozostawianie ich w dyspozycji pracowników poza czasem pracy.
- 12) Rozważenie finansowania kart podarunkowych dla pracowników ze środków ZFŚS.

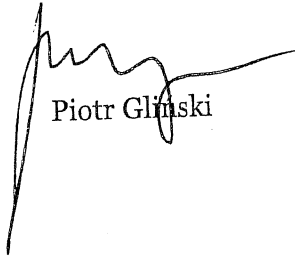
¹⁹⁶Zarządzenie nr 1/04 dyrektora Instytutu Książki z dnia 28 września 2004 r. w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dowodów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów

¹⁹⁷t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1399

¹⁹⁸t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1252 ze zm.

- 13) Zwiększenie nadzoru nad zawieraniem i realizacją umów cywilnoprawnych, tym przestrzeganie obowiązku:
- szacowania wartości zamówień, zgodnie z przepisami art. 32 *Pzp* oraz § 2 regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*;
 - określania w umowach sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia lub wykazywania ich na etapie składania rachunków/faktur;
 - zabezpieczenia w postanowieniach umów interesu Instytutu w postaci kar umownych na okoliczność niewykonania zakresu umów, wadliwego ich wykonania lub niedochowania terminu ich realizacji;
 - parafowania umów przez radcę prawnego, zgodnie z wymogiem wynikającym z przepisów § 6 ust. 7 c) zasad zawierania umów cywilnoprawnych;
 - zweryfikowania postanowień umów w sprawie ryczałtów samochodowych w zakresie wskazania reprezentacji Instytutu, terminu ich obowiązywania, pojemności silnika samochodu oraz uwzględnienia w formularzach oświadczeń składanych na okoliczność wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych informacji o liczbie dni, w których pracownik nie dysponował samochodem prywatnym do celów służbowych.
- 14) Dokumentowanie sposobu wykorzystania powierzchni mieszkalnych będących w zasobach Instytutu w Krakowie i w Warszawie w sposób przewidziany w wewnętrznej regulacji użytkowania tych powierzchni.
- 15) Rzetelne, pod względem merytorycznym opisywanie faktur wystawionych w związku z funkcjonowaniem Rady Programowej i terminowe przekazywanie ich do Działu Księgowości.

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 Głinski