

Egz. Nr 1

Pani  
Iwona Wieczorek  
Dyrektor Narodowego Instytutu  
Samorządu Terytorialnego  
w Łodzi

#### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym<sup>1</sup>, zarządzanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Mariusza Błaszczaka poza *Planem kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2017 r.*, przeprowadzonej w terminie od 10 lipca 2017 r. do 6 października 2017 r. w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego z siedzibą w Łodzi (adres: ul. Zielona 18, 90-601 Łódź)<sup>2</sup>.

Celem kontroli pn. *Realizacja wybranych zadań związanych z działalnością statutową, finansową oraz polityką kadrową prowadzoną w NIST*, było dokonanie oceny realizacji wybranych zagadnień związanych z działalnością statutową, finansową oraz polityką kadrową prowadzoną w NIST z uwzględnieniem rzetelności, celowości i gospodarności podejmowanych działań.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w jednostce kontrolowanej, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*<sup>3</sup>, przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- kierownik zespołu – [imię] [nazwisko] starszy specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, na podstawie upoważnienia Nr 77 z 6 lipca 2017 r.
- członek zespołu – [imię] [nazwisko], główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, na podstawie upoważnienia Nr 76 z 6 lipca 2017 r.;

<sup>1</sup> Kontrola była prowadzona w trybie uproszczonym na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*, w związku z wystąpieniem w trakcie czynności kontrolnych przesłanek zawartych w art. 53 ww. ustawy została zmieniona na tryb zwykły.

<sup>2</sup> Zwanym dalej „Instytutem” lub „NIST”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Realizacja wybranych zadań statutowych.
2. Wybrane zagadnienia polityki kadrowej.
3. Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej.

Kontrolą został objęty okres od 4 września 2015 r. do 10 lipca 2017 r.

W okresie od 4 września 2015 r. do 26 stycznia 2016 r. funkcję pełnomocnika Ministra Administracji i Cyfryzacji do spraw organizacji państwowej jednostki budżetowej pod nazwą Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego<sup>4</sup> pełnił \_\_\_\_\_, natomiast od 27 stycznia 2016 r. funkcję Dyrektora NIST pełni Iwona Wieczorek.

### OCENA OGÓLNA

W wyniku ustaleń kontroli dokonanych na podstawie zgromadzonych dowodów, działania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego w zakresie realizacji zadań statutowych ocenia się **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości**. Natomiast działania NIST zarówno w zakresie polityki kadrowej jak i gospodarki finansowej w obszarze zawierania umów cywilnoprawnych ocenia się **negatywnie**.

Działalność NIST w okresie objętym kontrolą zapewniała realizację zadań statutowych. Ustalono jednak, że w zakresie realizacji zadań eksperckich Instytut jedynie w znikomym stopniu wykonywał zadania statutowe w ramach własnych zasobów pracowniczych, korzystając przy tym z usług podmiotów zewnętrznych. Również własna działalność szkoleniowa Instytutu sprowadzała się jedynie do jednego rodzaju szkolenia. W pozostałym zakresie przy prowadzeniu szkoleń korzystano z usług podmiotów zewnętrznych.

Analiza zawieranych przez NIST umów cywilnoprawnych wykazała, że ich zakres przedmiotowy wpisywał się w zadania statutowe NIST, natomiast w 6% badanych spraw stwierdzono nieprzestrzeganie zasad wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Brak właściwego nadzoru i rzetelności przy sporządzaniu i rozliczaniu umów skutkowało nienależytym zabezpieczeniem interesu NIST w zawieranych umowach, zatwierdzaniem faktur pod względem merytorycznym i dokonywaniem wydatków bez otrzymania rezultatu umowy, a także dokonywaniem wydatków, które w aspekcie jakości otrzymanego rezultatu do ceny, ocenia się jako niegospodarne lub niecelowe. Instytut wydatkował środki publiczne w wysokości 15.150 zł w sposób, który nie gwarantował, że wydatki publiczne, dotyczące zawieranych umów cywilnoprawnych, były dokonywane oszczędnie, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Stwierdzono przypadek wydatkowania środków publicznych na podstawie nieudokumentowanego zlecenia (brak umowy, brak jej zaewidencjonowania, brak jej rezultatów). Skutkowało to nielegalnym wydatkowaniem środków publicznych w wysokości 17.500 zł, co może wskazywać na popełnienie przestępstwa i naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

---

<sup>4</sup> W dalszej części dokumentu zwany „pełnomocnikiem NIST”.

Dodatkowo stwierdzono, brak rzetelności przy przechowywaniu dokumentów związany z nieewidencjonowaniem zawieranych umów oraz posiadaniem egzemplarza umowy, która nie odzwierciedlała jej rzeczywistej wartości, poprzez zawyżenie jej wysokości o 15.000 zł.

W ramach prowadzonej w NIST polityki kadrowej stwierdzono, że Instytut nie prowadził otwartej rekrutacji na wolne stanowiska pracy, przez co zostały naruszone standardy kontroli zarządczej oraz ograniczono w znaczący sposób możliwość wyboru na dane stanowisko najlepszego kandydata posiadającego odpowiednie kwalifikacje. W związku z brakiem transparentności przy zatrudnianiu pracowników, a także mając na uwadze wykazany w trakcie czynności kontrolnych brak rzetelności w prowadzeniu dokumentacji pracowniczej doszło do sytuacji zatrudnienia w NIST pracowników, którzy nie posiadali odpowiednich kwalifikacji do wykonywania pracy na powierzonych stanowiskach.

Stwierdzono również naruszenie przez kierownictwo NIST przepisu art. 29 § 3 Kodeksu Pracy w związku z odstąpieniem od informowania części pracowników NIST o warunkach zatrudnienia w formie pisemnej, a także niewykonanie obowiązków pracodawcy, wynikających z *Kodeksu pracy*, związanych z zatrudnianiem pracowników w formie telepracy, co wyczerpywało znamiona czynu stanowiącego wykroczenie. Ponadto ustalono, że kolejny Dyrektor NIST nie złożył zawiadomienia o możliwości popełnienia wskazanego wykroczenia przez poprzednie kierownictwo Instytutu, czego skutkiem było przedawnienie karalności wykroczenia.

W toku kontroli ustalono, że Dyrektor NIST nie złożył oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok 2015 i 2016, co skutkowało złożeniem przez Ministra SWiA niepełnego oświadczenia za dział o stanie kontroli zarządczej.

Ponadto, w Instytucie w sposób rażąco długotrwały proceduje się nad dokumentami stanowiącymi podstawę funkcjonowania NIST, m.in. Regulaminem organizacyjnym, Regulaminem Rady Programowej.

## I. REALIZACJA WYBRANYCH ZADAŃ STATUTOWYCH

Działalność NIST w okresie objętym kontrolą oceniono **pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Zapewniono efektywną realizację zadań statutowych, w szczególności w zakresie wydawania ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego, promocji, edukacji oraz organizacji szkoleń, gromadzenia, przetwarzania oraz upowszechniania informacji, wyników badań w zakresie objętym przedmiotem działania Instytutu w formie publikacji, wspierania samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania jakością. Stwierdzono, że tematyka szkoleń, konferencji oraz warsztatów była dopasowana do potrzeb pracowników samorządowych. Szkolenia organizowane przez NIST były dobrze oceniane przez uczestników. Z informacji uzyskanych podczas kontroli wynika, że NIST odnotowuje rosnące zainteresowanie szkoleniami oferowanymi przez Instytut.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że NIST jedynie w znikomym stopniu wykonywał ekspertyzy<sup>5</sup> oraz w przeważającym zakresie nie przeprowadzał szkoleń w ramach własnych zasobów

---

<sup>5</sup> Wyjątek stanowią cztery dokumenty których autorami byli pracownicy NIST.

pracowniczych, korzystając przy tym z usług podmiotów zewnętrznych<sup>6</sup>. Powyższe sprowadzało działalność Instytutu do roli podmiotu pośredniczącego w przedmiotowym zakresie.

W ramach wykonywanych zadań Instytut współpracował z organami administracji rządowej i samorządowej oraz jednostkami naukowymi. Podejmował działania w zakresie efektywnego informowania opinii publicznej oraz potencjalnych odbiorców o swojej działalności. NIST w zakresie wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2017 r. objął ponad połowę ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrola wykazała, że Rada Programowa działająca przy dyrektorze NIST nie realizuje zadań określonych w Statucie NIST.

### **1.1. Ustalenia przyczyn opieszałości członków Rady Programowej w przedmiocie nieuchwalenia regulaminu oraz niewybrania ze swego grona przewodniczącego.**

Zgodnie ze statutem NIST przy dyrektorze Instytutu powinna działać *Rada Programowa*, do której kompetencji należy w szczególności opiniowanie planów działalności Instytutu oraz przedstawianie opinii i wniosków we wszystkich istotnych sprawach związanych z wykonywaniem zadań przez Instytut. Obecnie Rada Programowa składa się z 7 członków powoływanych i odwoływanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji spośród osób posiadających wiedzę z zakresu działania samorządu terytorialnego lub finansów publicznych<sup>7</sup>. Jak ustalono, 10 listopada 2015 r. w Warszawie odbyło się jedyne<sup>8</sup> posiedzenie *Rady Programowej*, na którym nie uchwalono regulaminu Rady Programowej NIST oraz nie wybrano przewodniczącego Rady.

[Dowód: płyta DVD plik 1]

Zgodnie z § 6 pkt 8 i 9 Statutu, Instytut prowadzi obsługę Rady a jednocześnie to Dyrektor Instytutu zatwierdza Regulamin Rady. Wyjaśnienia Dyrektora w treści, cyt. „*regulamin Rady Programowej Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego uchwała Rada Programowa. Urzędującemu Dyrektorowi NIST nie są znane powody z jakich Rada Programowa nie uchwaliła regulaminu podczas odbytego posiedzenia, ani nie wybrała ze swojego grona przewodniczącego. Należało to wyłącznie do kompetencji członków Rady Programowej, a w tej kwestii Dyrektor NIST nie ma żadnych narzędzi nacisku. Ponadto należy podkreślić, że wyżej wspomniane posiedzenie Rady Programowej odbyło się jeszcze przed powołaniem urzędującego Dyrektora jednostki*”, nie mogą być przyjęte. Rada Programowa jest podmiotem opiniodawczym i doradczym Dyrektora Instytutu w zakresie wykonywania zadań przez Instytut. W związku z tym Dyrektor Instytutu winien w ramach swoich kompetencji współpracować z Radą w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań przez Instytut, a w przypadku nie wykonywania przez nią działań do których została ustanowiona niezwłocznie informować Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Brak działania przy Instytucie *Rady Programowej* może w niekorzystny sposób wpływać na działalność NIST w zakresie sposobu realizacji działań statutowych, w szczególności w zakresie niewystarczającym diagnozowaniu potrzeb jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>6</sup> Wyjątek stanowi zatrudnienie przez Instytut specjalisty w zakresie prowadzenia szkoleń dotyczących samooceny CAF.

<sup>7</sup> W pierwotnym brzmieniu statutu Rada Programowa składała się z 15 członków.

<sup>8</sup> Z wyjaśnień udzielonych przez urzędującego Dyrektora wynika cyt. „Z informacji przekazanych przez pracowników, którzy pracują w NIST od początku powołania jednostki wynika, iż odbyło się tylko jedno posiedzenie Rady Programowej w dniu 10.11.2015 r. w Warszawie w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji”.

Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą, Regulamin organizacyjny NIST nie został uchwalony. Zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 3 Statutu, regulamin organizacyjny Instytutu ustala, w drodze zarządzenia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na wniosek Dyrektora Instytutu. Ze zgromadzonych w toku kontroli informacji wynika, że kierownictwo NIST podejmowało czynności w zakresie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Instytutu<sup>9</sup>.

## 1.2. Efektywność realizacji zadań statutowych (tj. liczba opracowanych ekspertyz, opinii, ocen i koncepcji związanych z realizacją tych zadań oraz liczba zrealizowanych programów i projektów współfinansowanych ze środków UE)

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 1 Statutu do zadań Instytutu należy w szczególności opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów. Ustalono jednak, że w okresie objętym kontrolą NIST we własnym zakresie opracował jedynie cztery ekspertyzy, opinie, oceny i koncepcje związane z realizacją tych zadań<sup>10</sup>. W przeważającym zakresie realizacja tych zadań statutowych była wykonywana przy pomocy podmiotów zewnętrznych, w ramach zawieranych przez NIST umów cywilnoprawnych. Liczba będących w realizacji bądź zrealizowanych w okresie objętym kontrolą umów cywilnoprawnych w zakresie opracowania ekspertyz, opinii, ocen i koncepcji wyniosła łącznie 97.

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 3 Statutu do zadań Instytutu należy również działalność edukacyjna i szkoleniowa. W okresie od 4 września 2015 r. do 10 lipca 2017 r. Instytut przeprowadził 121 szkoleń, konferencji oraz warsztatów z różnych obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślić jednak należy, że NIST w związku z realizacją działalności szkoleniowej, poza zatrudnieniem jednego specjalisty w zakresie *prowadzenia szkoleń dotyczących samooceny CAF*, nie posiadał własnych zasobów kadrowych, mogących przeprowadzać szkolenia dotyczące problematyki samorządowej<sup>11</sup>. W efekcie tylko 11 szkoleń NIST zrealizował we własnym zakresie, co stanowiło jedynie ok. 9% wszystkich zrealizowanych szkoleń.

(Dowód: płyta DVD plik 2)

Zgodnie z § 3 pkt 1 Statutu w ramach wykonywanych zadań Instytut w szczególności współpracuje z:

- a) organami administracji rządowej i samorządowej,
- b) organizacjami pozarządowymi,
- c) krajowymi i zagranicznymi jednostkami naukowymi;

Jednak Statut w żadnym przepisie nie nakazuje Instytutowi realizacji kluczowych zadań jedynie przy udziale podmiotów zewnętrznych. Wskazać przy tym należy, że kierownictwo NIST miało do dyspozycji środki finansowe, które mogło przeznaczyć na zatrudnienie ekspertów z różnych dziedzin nauki, zadaniem których byłoby zarówno opracowywanie ekspertyz i opinii z zakresu działania jst jak i przeprowadzanie szkoleń w tym zakresie. W *planie wydatków na 2016 r.* środki zaplanowane na

<sup>9</sup> Pismo NIST z 7 stycznia 2016 (znak: 8/NIST/2016), pismo NIST z 9 grudnia 2016 r. (znak: 329/12/NIST/2016).

<sup>10</sup> Ekspertyza w przedmiocie wybranych zagadnień związanych z delimitacją obszaru Górnego Śląska przepisów w kontekście ustawy o związkach metropolitalnych; Opinia prawna w przedmiocie wybranych zagadnień wynikających z ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych; Dokument pn. Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej; Dokument pn. Instytucje kultury w realizacji zadań własnych samorządu.

<sup>11</sup> Dyrektor NIST podejmował działania mające na celu zatrudnienie innych osób do prowadzenia szkoleń lecz były one nieskuteczne – szczegółowe informacje na 9 stronie.

wynagrodzenia osobowe pracowników wyniosły 1.180.000 zł. Tymczasem wydatki z tytułu wynagrodzeń w tym okresie wyniosły 730.645,99 zł, co stanowiło jedynie ok. 62% wydatków przeznaczonych na ten cel.

Biorąc pod uwagę wysokość dostępnych i niewykorzystanych przez NIST środków finansowych na wynagrodzenia, oparcie działalności Instytutu w zakresie realizacji kluczowych zadań statutowych, na zawieranych z podmiotami zewnętrznymi umowach cywilnoprawnych, stanowi nieprawidłowość, której przyczyną był przyjęty przez kierownictwo NIST Dyrektor Iwonę Wieczorek, sposób zarządzania jednostką. Skutkiem sprowadzenie, w przeważającym zakresie, działalności Instytutu do roli podmiotu pośredniczącego.

NIST uczestniczył w opiniowaniu 10 koncepcji zmian aktów prawnych dotyczących samorządu terytorialnego<sup>12</sup>, oraz wspierał kuratorów i wojewodów we wdrożeniu ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – *Prawo oświatowe*<sup>13</sup>.

(Dowód: płyta DVD plik 3)

W zakresie realizowanych programów i projektów współfinansowanych ze środków UE, NIST kontynuował działania MSWiA w zakresie e-służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników samorządowych<sup>14</sup> poprzez uruchomienie nowej wersji e-platformy, która od 1 lutego br. zastąpiła dotychczasową. Jak wyjaśniono elektroniczne szkolenia dostępne na platformie internetowej stanowią alternatywę wobec tradycyjnej metody edukacji. Jedną z największych zalet szkoleń e-learningowych jest ich nieodpłatność oraz możliwość samodzielnego wyboru czasu, w którym pracownik się szkoli. Dodatkowym atutem jest możliwość bieżącego monitorowania realizacji przebiegu szkolenia przez opiekuna kursu. Na platformie zamieszczonych zostało 10 kursów prezentujących obecny stan prawny. Jednocześnie w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków UE w grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora Wspólnej Metody Oceny (CAF) realizowane dotychczas przez MSWiA<sup>15</sup>. Obecnie NIST przygotował zakładkę poświęconą CAF, w której zamieścił zaktualizowane dokumenty. W 11 województwach przeprowadzone zostały szkolenia nt. *Lider Samooceny CAF w jednostce samorządu terytorialnego*. Instytut zaktualizował bazę ekspertów CAF a także administruje platformą służącą kształceniu ekspertów w tym zakresie.

(Dowód: płyta DVD plik 4)

Natomiast w zakresie realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków krajowych NIST wspólnie z KSAP<sup>16</sup>, ZUS oraz MUW<sup>17</sup> realizował projekt pod nazwą *Forum*

<sup>12</sup> Zmiany dotyczyły: ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1890), ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.), ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.), ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrotkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.), ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301), ustawy z 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.).

<sup>13</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 60.

<sup>14</sup> Elektroniczna służba przygotowawcza powstała w ramach projektu systemowego „Szkolenia i pomoc doradcza w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym” realizowanego przez MSWiA w latach 2009-2011 w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Od 1 stycznia 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek przeprowadzić służbę przygotowawczą dla pracowników zatrudnianych po raz pierwszy.

<sup>15</sup> Działania Instytutu są kontynuacją projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”. Wspólna Metoda Oceny, nazywana w skrócie CAF od angielszczyźnej nazwy Common Assessment Framework, powstała w wyniku zaadaptowania sprawdzonego Modelu Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) do specyfiki administracji publicznej. Opiera się na założeniu, że efekty instytucji zależą od współdziałania jej przywódców, pracowników i partnerów w planowym wykorzystaniu zasobów na rzecz usług dla obywateli.

<sup>16</sup> Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

<sup>17</sup> Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

*Zarządzania Publicznego*. Projekt adresowany jest do pracowników sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem liderów i menedżerów administracji rządowej oraz samorządowej. Głównym założeniem projektu jest współpraca partnerów instytucjonalnych administracji publicznej służąca zidentyfikowaniu innowacyjnych trendów w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce i za granicą. Forum zakłada dzielenie się doświadczeniami i zapoznanie administracji publicznej z nowoczesnymi metodami zarządzania instytucjami publicznymi oraz dzielenie się wnioskami z realizowanych badań naukowych.

(Dowód: płyta DVD plik 5)

### 1.3. Podejmowanie przez NIST działań w zakresie podniesienia jakości i efektywności realizowanych zadań

NIST w celu zapewnienia najwyższej jakości merytorycznej i organizacyjnej oferowanego jednostkom samorządu terytorialnego (jst) wsparcia, na bieżąco prowadził ewaluację zrealizowanych szkoleń. W jej ramach uczestnicy po każdym szkoleniu proszeni byli o wypełnienie ankiety. Poziom szkoleń organizowanych przez NIST był wysoko oceniany przez uczestników zarówno od strony merytorycznej, jak i organizacyjnej. Średnia ocena z ankiet w pierwszej połowie 2017 r. wyniosła 4,65. Jednocześnie odnotowano wzrost średnich ocen zrealizowanych szkoleń w stosunku do 2016 r., który to wówczas wyniósł 4,47<sup>18</sup>. Ponadto, jak wyjaśniono, zaobserwowano rosnące zainteresowanie szkoleniami oferowanymi przez NIST, jak również coraz większą liczbę złożonych wniosków o przeprowadzenie szkolenia z danej tematyki we wskazanym przez ankietowanego miejscu, co było brane pod uwagę przy planowaniu kolejnych szkoleń.

(Dowód: płyta DVD plik 6)

Ustalono, że w przeprowadzonych przez Instytut szkoleniach, konferencjach oraz warsztatach w 2016 r. wzięło udział 3359 osób, natomiast do 10 lipca 2017 r. było to 5959 osób. Podkreślić, należy, że liczba osób, które wzięły udział w ww. wydarzeniach przeprowadzonych do 10 lipca 2017 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego<sup>19</sup> wzrosła aż o 375%.

(Dowód: płyta DVD plik 7)

### 1.4. Podejmowanie przez NIST starań w zakresie dotarcia z ofertą do jak największej liczby podmiotów samorządowych

Dla osiągnięcia celów statutowych, NIST podejmował działania w zakresie efektywnego informowania opinii publicznej oraz potencjalnych odbiorców o swojej działalności. Jednym z kanałów komunikacji była strona internetowa NIST<sup>20</sup>, którą odwiedziło w omawianym okresie ponad 90 000 użytkowników. Ponadto jako oddzielny serwis, NIST prowadzi platformę służby przygotowawczej dla pracowników jst, z której skorzystało ponad 1000 osób. Obok prowadzenia serwisu internetowego, NIST w omawianym okresie współpracował przy organizacji wydarzeń z lokalnymi mediami, a także z działami promocji w jednostkach samorządu terytorialnego, na obszarze działalności których realizowane były szkolenia/konferencje NIST. W wyniku działań ukazały się publikacje na stronach internetowych miast i gmin, w których organizowano szkolenie. W otwarciach szkoleń często uczestniczyli lokalni władarze. Jak wyjaśniono, pracownik NIST przed

<sup>18</sup> Poziom merytoryczny szkoleń zorganizowanych przez NIST w 2016 roku został oceniony bardzo dobrze (71 %) i dobrze (24 %). Natomiast w 2017 r. poziom merytoryczny szkoleń organizowanych przez NIST został oceniony bardzo dobrze (80 %) i dobrze (18 %).

<sup>19</sup> Do 10 lipca 2016 r. liczba osób, które wzięły udział w szkoleniach, konferencjach oraz warsztatach wyniosła 1255 osób.

<sup>20</sup> <http://www.nist.gov.pl/>

każdym szkoleniem informował o działalności Instytutu zachęcając przedstawicieli jst do współpracy. Skuteczną formę dotarcia do administracji samorządowej stanowił także kontakt listowny, telefoniczny, mailowy (w tym e-PUAP).

(Dowód: płyta DVD plik 8)

Ponadto, do popularyzacji działalności NIST służą nieopłatne, udostępnianie na stronie internetowej Instytutu, ekspertyzy oraz publikacje służące kształceniu kadr oraz stanowiące pomoc w codziennej pracy urzędnika. Instytut docierał także do samorządu terytorialnego przekazując bezpłatne egzemplarze wydawnictw przygotowywanych przez NIST. W każdym kwartale przygotowywany i zamieszczany był na stronie internetowej biuletyn NIST. W czerwcu br. NIST podpisał porozumienie z wydawcą Serwisu Administracyjno-Samorządowego dotyczące możliwości umieszczania w Serwisie informacji o działalności jednostki. Jak wyjaśniono, trwają także rozmowy z innymi wydawcami czasopism branżowych.

(Dowód: płyta DVD plik 9)

Jednocześnie okazją do promocji NIST było uczestnictwo przedstawicieli Instytutu w oficjalnych uroczystościach i obchodach rocznicowych, świętach samorządowych, spotkaniach z przedstawicielami innych instytucji publicznych. Wyjaśniono, że m.in. w ramach pierwszego wyjazdowego posiedzenia Rady Służby Cywilnej, które odbyło się w NIST 18 maja br. jednym z zagadnień, które znalazły się w porządku posiedzenia były sprawy związane z wielokanałową komunikacją i współpracą z jednostkami samorządu terytorialnego. W czasie spotkania omówiono, m.in. plany i projekty szkoleniowe NIST skierowane do jednostek samorządu terytorialnego oraz działania NIST w zakresie promocji Wspólnej Metody Oceny (ang. *Common Assessment Framework - CAF*).

W pierwszym półroczu 2017 r. wsparcie Instytutu otrzymały 1588 jednostki samorządu terytorialnego, co stanowiło 56 % ogólnej liczby jst.

(Dowód: płyta DVD plik 10)

#### **1.5. Dopasowanie tematyki szkoleń, konferencji i warsztatów do potrzeb odbiorców.**

W wyniku dokonania analizy treści materiałów szkoleniowych ustalono, że tematyka szkoleń, konferencji oraz warsztatów była dopasowana do potrzeb pracowników samorządowych, o czym świadczy wzrastające zainteresowanie jednostek administracji państwowej oferowanymi przez NIST szkoleniami.

## **II. WYBRANE ZAGADNIENIA POLITYKI KADROWEJ**

W wyniku dokonanych w toku czynności kontrolnych ustaleń negatywnie oceniono działalność Instytutu w zakresie prowadzenia polityki kadrowej.

W okresie objętym kontrolą w NIST odnotowano stosunkowo dużą fluktuację kadr. Instytut nie prowadził otwartej rekrutacji na wolne stanowiska pracy. Wśród pracowników NIST stwierdzono dwa przypadki zatrudnienia osób nie posiadających odpowiednich kwalifikacji.

Stwierdzono również naruszenie przez NIST przepisu art. 29 § 3 Kodeksu Pracy w związku z odstąpieniem od informowania części pracowników NIST o warunkach zatrudnienia (w zakresie informacji dotyczącej pory nocnej obowiązującej w NIST, miejscu, terminie i czasie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy), w formie pisemnej. Stwierdzono również



nierzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy (w zakresie prowadzenia listy obecności pracowników w okresie styczeń 2016 r. – lipiec 2017 r., która zawierała braki w postaci: godzin rozpoczęcia lub zakończenia pracy lub podpisu pracownika, lub wszystkie łącznie) oraz braki w teczkach osobowych pracowników Instytutu w zakresie dokumentów poświadczających wykształcenie oraz zakresów czynności.

Kontrola wykazała niewykonanie przez NIST w 2015 r., jako pracodawcy, obowiązków w związku z zatrudnianiem pracowników w formie telepracy, które wyczerpywało znamiona czynu stanowiącego wykroczenie. Stwierdzono również, że nowy Dyrektor NIST, nie złożył zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia przez poprzednie kierownictwo Instytutu, czego skutkiem, było przedawnienie karalności wykroczenia.

Kontrola wykazała, że w NIST w okresie objętym kontrolą nie opracowano ani nie wprowadzono żadnych regulacji dotyczących przeciwdziałania mobbingowi. Ustalono również, że pracownicy oraz kadra kierownicza NIST nie zostali przeszkoleni w zakresie przeciwdziałania mobbingowi.

Kierownik NIST nie złożył oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok 2015 i 2016, co skutkowało złożeniem przez Ministra SWiA niepełnego oświadczenia za dział o stanie kontroli zarządczej.

#### 2.1. Dysponowanie przez NIST niezbędną kadrą o odpowiednich kwalifikacjach potrzebną do realizacji zadań.

W okresie 2015 -2017 w NIST odnotowano stosunkowo dużą fluktuację kadr, na poziomie 43 osób, przy stanie zatrudnienia w NIST wynoszącym:

- na 2 grudnia 2015 r. – 11,9 etatu,
- na 31 grudnia 2016 r. – 12,75 etatu,
- na 31 marca 2017 r. – 12 etatów.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w aktach osobowych dwóch pracowników zatrudnionych w 2015 r., nie znajdowały się informacje, które mogłyby świadczyć o kwalifikacjach do merytorycznego wykonywania pracy na powierzonych stanowiskach<sup>21</sup>.

(Dowód. płyta DVD plik 11)

Zatrudnienie dwóch osób bez odpowiednich kwalifikacji uznano za **nieprawidłowość**, której następstwem mogło być nieprawidłowe wykonywanie zadań służbowych. Odpowiedzialnym za zaistniałą sytuację był pełnomocnik NIST

Pozostałe zatrudnione osoby posiadały wykształcenie lub doświadczenie w pracy pozwalające wykonywać powierzone zadania.

Podkreślić należy, że NIST w związku z realizacją działalności szkoleniowej, poza zatrudnieniem jednego specjalisty w zakresie *prowadzenia szkoleń dotyczących samooceny CAF*, nie posiadał własnych zasobów kadrowych, mogących przeprowadzać szkolenia dotyczące problematyki samorządowej. Należy przy tym wskazać, że dyrektor NIST podejmował działania mające na celu zatrudnienie innych osób do prowadzenia szkoleń lecz były one nieskuteczne. W tym celu, jak wynika z udzielonych wyjaśnień cyt. „*NIST prowadził rozmowy w celu zatrudnienia na podstawie stosunku*

<sup>21</sup> Jedna z osób została zatrudniona na stanowisku inspektora od 23 października do 31 grudnia 2015 r. Następnie objęła stanowisko Kierownik Zespołu Administracyjnego. W teście osobowej znajdowało się jedynie świadectwo dojrzałości, brak dokumentów poświadczających deklarowane wykształcenie wyższe. Druga z osób została zatrudniona na stanowisku specjalisty od 9 listopada do 31 grudnia 2015 r. W teście osobowej znajdowało się jedynie świadectwo dojrzałości, brak dokumentów dot. wykształcenia wyższego.

*pracy eksperta prowadzącego szkolenie z VAT (...) która jednakże nie była zainteresowana nawiązaniem stosunku pracy”, ponadto jak wyjaśniono cyt. „(...) zatrudniona w NIST radca prawna (...) miała w przyszłości zająć się w ramach stosunku pracy przeprowadzaniem szkoleń w zakresie prawa pracy, jednakże jej długotrwałe zwolnienie lekarskie zniweczyło te plany (...) rozważam zatrudnienie kolejnego radcy prawnego, m.in. w celu realizacji szkoleń w tej tematyce (...)”.*

(Dowód: płyta DVD plik 12)

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w NIST nie prowadzono otwartej rekrutacji na wolne stanowiska pracy. Dyrektor NIST w wyjaśnieniach wskazał, że cyt. „Z pozyskanych informacji wynika, że od początku funkcjonowania NIST tj. od września 2015 r. nie zmienił się sposób zatrudnienia pracowników tj. zatrudnienie każdego pracownika poprzedzone było rozmową kwalifikacyjną przeprowadzoną w NIST z tymi osobami, które wcześniej przedłożyły swoje CV i były zainteresowane związaniem swojej kariery z NIST. Nie zamieszczano ogłoszeń w prasie lub za pomocą innych środków masowego przekazu”.

Również odnośnie zamieszczania ogłoszeń o wolnych ofertach pracy w Biuletynie Informacji Publicznej wskazano, że cyt. „oferty pracy nie były zamieszczone na stronie BIP z uwagi na brak takiego obowiązku”.

Wyjaśniono przy tym, że cyt. „Należy wskazać, że pracownicy NIST nie tworzą Korpusu służby cywilnej, zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, która (...) zapewnia wprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru”.

(Dowód: płyta DVD plik 13)

Zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Instytut należy do kręgu podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji w zakresie naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska<sup>22</sup>. Podstawowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej został wskazany w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Przedmiotowym obowiązkiem są objęte władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Jakkolwiek katalog podmiotów objęty art. 4 ust. 1 u.d.i.p. jest stosunkowo rozbudowany i szczegółowy, to ma on charakter jedynie przykładowy, na co wskazuje zwrot "obowiązane są (...)" w szczególności (...)" Pomimo że katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji określony w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. nie jest enumeratywny, to jego zakres jest stosunkowo szeroki i koresponduje z zakresem pojęcia informacji publicznej. W szczególności poprzez wskazanie kategorii innych niż publiczne "osób lub jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym" zakres ten obejmuje podmioty prywatne (przedsiębiorców, organizacje społeczne, szkoły wyższe itd.), które dysponują środkami publicznymi w zakresie realizacji powierzonych im zadań. Instytut jako jednostka utworzona na mocy ustawy o finansach publicznych ma obowiązek udostępniać powyższe informacje<sup>23</sup>. Przy tym podkreślić należy, że tylko zapewnienie otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowisko pracy daje gwarancję przestrzegania wyrażonej w ustawie o finansach publicznych zasady transparentności jednostek sektora finansów publicznych do których bezsprzecznie zalicza się Instytut.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit g ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania m.in. organów władzy publicznej w tym o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

<sup>23</sup> Organy władzy publicznej obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne.

Ponadto NIST obowiązują, jako państwową jednostkę budżetową, *standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>24</sup>. Zgodnie z ww. *standardami*<sup>25</sup> należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy.

Nieprzewodzenie przez NIST otwartej rekrutacji na wolne stanowiska pracy wskazuje na naruszenie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz standardów kontroli zarządczej, co stanowi **nieprawidłowość**. Odpowiedzialnym za powyższy stan rzeczy za okres od 4 września 2015 r. do 26 stycznia 2016 r. był pełnomocnik NIST \_\_\_\_\_, natomiast od 27 stycznia 2016 r. Dyrektor Iwona Wieczorek.

Jednocześnie wskazać należy, że brak przeprowadzania przez Instytut otwartego naboru na wolne stanowiska pracy, może sprzyjać wystąpieniu przypadków nepotyzmu.

Ustalono, że dyrektor NIST nie złożył oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Nie przedstawiono również informacji i dokumentów, które zwalniały kierownika NIST ze złożenia ww. oświadczenia. W wyjaśnieniach dyrektora NIST wskazano, że kierownik NIST nie został zobowiązany do złożenia odrębnego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2015 i 2016. Zgodnie z § 16 ust. 3 Zarządzenia Nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2016 r. *w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej - administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*<sup>26</sup> kierownik jednostki, w terminie do dnia 15 marca każdego roku, składa oświadczenie cząstkowe o stanie kontroli zarządczej jednostki, którą kieruje do nadzorującego członka Kierownictwa Ministerstwa za pośrednictwem kierownika komórki nadzorującej<sup>27</sup>.

(Dowód: płyta DVD plik 14)

Zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych* Minister kierujący działem sporządza do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Niezłożenie przez NIST przedmiotowego oświadczenia o stanie kontroli zarządczej uznano za **nieprawidłowość**, które skutkowało złożeniem przez Ministra niepełnego oświadczenia za dział o stanie kontroli zarządczej. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Dyrektor Iwona Wieczorek.

## 2.2. Prawidłowość stosowania przez NIST przepisów *Kodeksu pracy*.

### 2.2.1. Prawidłowość prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników.

<sup>24</sup> Dyspozycja art. 69 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych* stanowi, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

<sup>25</sup> Komunikat Ministra Finansów z dnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84)

<sup>26</sup> Dz. Urz. MSWiA z 2016 r. poz. 16.

<sup>27</sup> Natomiast w § 2 pkt 5 i 6 powyższego zarządzenia określono, że ilekroć w zarządzeniu jest mowa o: jednostkach - rozumie się przez to organy i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi lub przez niego nadzorowane (pkt 5); kierownikowi jednostki - rozumie się przez to kierownika jednostki w rozumieniu pkt 5. Natomiast w § 1 Statutu NIST określono, że: *Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, zwany dalej "Instytutem", jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.*

W toku czynności kontrolnych stwierdzono brak zawarcia w przedstawionych podczas kontroli dokumentach pn. *Informacje dla pracownika dotyczące warunków zatrudnienia* przekazanych 18 pracownikom NIST, informacji dotyczącej pory nocnej obowiązującej w NIST, miejscu, terminie i czasie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy. Powyższe stanowi naruszenie przepisu art. 29 § 3 *Kodeksu Pracy*, który stanowi: *jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalenia regulaminu pracy – pracodawca informuje pracownika na piśmie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pracę, dodatkowo o porze nocnej, miejscu, terminie i czasie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy.* Dyrektor NIST udzielił następujących wyjaśnień: *Zatrudniani przeze mnie pracownicy są informowani ustnie podczas podpisywania umowy w obecności obsługi prawnej o warunkach zatrudnienia dotyczących pory nocnej, miejsca i terminie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracownika przybycia i nieobecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności. (...) Powstanie dokument uzupełniający akta osobowe o tę informację. Obecnie trwają prace nad wprowadzeniem regulaminu pracy.*

(Dowód: płyta DVD plik 15)

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że dyspozycja przepisu art. 29 § 3 *Kodeksu Pracy* wyraźnie wskazuje na obowiązek leżący po stronie pracodawcy - pisemnego poinformowania pracownika w przedmiotowym zakresie.

Odstąpienie od pisemnego poinformowania pracowników w powyższym zakresie uznano za **nieprawidłowość**, mogącą skutkować ewentualnymi roszczeniami pracowników na drodze cywilnoprawnej. Za powyższą nieprawidłowość odpowiada Dyrektor Iwona Wieczorek.

Ponadto, stwierdzono następujące uchybienia w zakresie rzetelności prowadzenia akt osobowych pracowników NIST:

- 8 teczek pracowników nie zawierało dokumentów poświadczających wykształcenie, w tym w 3 teczkach nie znajdowała się również informacja o deklarowanym wykształceniu,
- 2 teczki pracowników nie zawierały zakresu czynności pracowników, w tym 1 teczka pracownika nie zawierała dokumentów uprawniających do wykonywania zawodu radcy prawnego.

(Dowód: płyta DVD plik 16)

W toku kontroli uzupełniono braki w teczkach osobowych wobec 4 aktualnie zatrudnionych pracowników NIST w zakresie uzupełnienia dokumentów dotyczących wykształcenia: 3 teczki oraz w zakresie uzupełnienia teczki osobowej pracownika o zakres czynności pracownika oraz dokument uprawniający do wykonywania zawodu radcy prawnego. Za powyższe uchybienia odpowiadali w zakresie dotyczącym braków w dokumentacji kadrowej 6 pracowników zatrudnionych w NIST w 2015 r. – pełnomocnik NIST w zakresie braków w dokumentacji 4 pracowników NIST – podmioty zewnętrzne obsługujące kadrowo NIST<sup>28</sup> oraz Dyrektor Iwona Wieczorek.

Stwierdzono również, że listy obecności pracowników NIST w okresie styczeń 2016 r. – lipiec 2017 r. zawierały braki w postaci: godzin rozpoczęcia lub zakończenia pracy lub podpisu pracownika, lub wszystkie łącznie. Powyższe braki odnotowano wobec 16 pracowników NIST. Tym samym nierzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy stanowi uchybienie, za które odpowiedzialność

<sup>28</sup> „Atena” Biuro Rachunkowe, Boboska Aneta, Zalewska Magdalena; Biuro Rachunkowe Beata Pietruszko; Zofia Piotrowska; Cyber Service S. C.

ponosili pracownicy NIST, podmiot zewnętrzny odpowiedzialny za prowadzenie spraw kadrowych w NIST, a także z tytułu nadzoru, Dyrektor NIST Iwona Wieczorek.

Ponadto, stwierdzono następujące braki w przekazanych dokumentach pn. *Informacje dla pracownika dotyczące warunków zatrudnienia*:

- brak podpisu pracownika poświadczającego zapoznanie się z dokumentem – w przypadku dokumentów dotyczących 8 pracowników NIST,
- brak podpisu pracodawcy – w przypadku dokumentów dotyczących 2 pracowników NIST.

(Dowód: płyta DVD plik 17)

Za powyższe uchybienie odpowiedzialność ponosili pełnomocnik NIST oraz Dyrektor Iwona Wieczorek.

### 2.2.2. Prawidłowość zatrudniania pracowników w formie telepracy.

Od 4 września 2015 r. do 26 stycznia 2016 r., tj. w okresie pełnienia obowiązków pełnomocnika NIST przez Instytut nawiązywał stosunki pracy w formie telepracy. Nawiązując stosunek pracy w formie telepracy po stronie pracodawcy zachodzi obowiązek dochowania w tym względzie szeregu czynności. Zgodnie z art. 67<sup>11</sup> § 1 *Kodeksu Pracy* pracodawca jest obowiązany dostarczyć telepracownikowi sprzęt niezbędny do wykonywania pracy w formie telepracy, bądź zgodnie z § 2 pracodawca i telepracownik mogą, w odrębnej umowie, określić w szczególności zakres ubezpieczenia i zasady wykorzystywania przez telepracownika sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy w formie telepracy, stanowiącego własność telepracownika.

Natomiast zgodnie z art. 67<sup>12</sup> § 1 *Kp* pracodawca określa zasady ochrony danych przekazywanych telepracownikowi oraz przeprowadza, w miarę potrzeb, instruktaż i szkolenie w tym zakresie oraz zgodnie z § 2 telepracownik potwierdza na piśmie zapoznanie się z zasadami ochrony danych oraz jest obowiązany do ich przestrzegania.

Ponadto, zgodnie z art. 67<sup>14</sup> § 4 *Kp* pracodawca, przed rozpoczęciem wykonywania pracy przez telepracownika, przeprowadza w miejscu wykonywania pracy pierwszą kontrolę, w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>29</sup>.

Ustalono, że NIST nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi dochowanie, po stronie pracodawcy, ww. obowiązków wynikających z *Kp*, dotyczących nawiązanych stosunków pracy świadczonych w formie telepracy.

Niewykonanie przez NIST, jako pracodawcy, obowiązków w związku z zatrudnianiem pracowników w formie telepracy stanowi nieprawidłowość, wyczerpującą znamiona czynu stanowiącego wykroczenie. Zgodnie z art. 281 pkt. 6 *Kodeksu pracy* - *kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu nie prowadzi dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników popełnia wykroczenie*. Ponadto, zgodnie z art. 283 § 1 *Kodeksu pracy*, wykroczenia dopuszcza się *kto, będąc odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i higieny pracy albo kierując pracownikami lub innymi osobami fizycznymi, nie przestrzega przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy*. Przestrzeganie reżimu wykonania obowiązków wynikających z prawa

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 67<sup>14</sup> § 4 *Kodeksu pracy*, pierwszą kontrolę, w zakresie określonym w § 2 pkt 3 (tj. w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy), przeprowadza się, na wniosek telepracownika, przed rozpoczęciem przez niego wykonywania pracy. Zgodę i wniosek telepracownika należy rozumieć w ten sposób, że może on określić - w uzgodnieniu z pracodawcą - termin przeprowadzenia kontroli w domu. Prawu pracodawcy do przeprowadzenia tej kontroli odpowiada obowiązek umożliwienia jej przeprowadzenia przez pracownika w terminie odpowiednim do danej sytuacji. Pracodawca bez zgody lub wniosku pracownika nie może wejść do mieszkania telepracownika, gdyż uniemożliwia to ochrona jego prywatności, jednakże zawierając umowę o telepracę wykonywaną w domu, pracownik pośrednio godzi się na przeprowadzenie u niego kontroli.

pracy należy do kompetencji dyrektora Zakładu<sup>30</sup>. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosił pełnomocnik NIST.

W związku z objęciem stanowiska Dyrektora przez Iwonę Wieczorek został sporządzony 1 czerwca 2016 r. dokument pn. *Informacja o stwierdzonych w dniu 27.01.2016 r. nieprawidłowościach w działalności NIST*, w którym poinformowano MSWiA m.in. o nieprawidłowościach w zakresie prowadzonej, przez poprzednie kierownictwo, dokumentacji dotyczącej spraw kadrowych, tj.:

- nieprowadzenia list obecności,
- nieewidencjonowania czasu pracy,
- braku dokumentów potwierdzających świadczenie pracy w formie telepracy,
- braku szkoleń BHP dla pracowników zgodnie z zajmowanym stanowiskiem,
- braku dokumentów potwierdzających wypełnienie obowiązków określonych w art. art. 67<sup>11</sup> oraz art. 67<sup>12</sup> Kp.

Czynności kontrolne wykazały, że wobec powyższych nieprawidłowości podjęto działania naprawcze poprzez rozwiązanie umów z dotychczasowymi pracownikami NIST świadczącymi pracę w formie telepracy oraz niezawieranie nowych umów w powyższej formie. Jednak w świetle ujawnionych uchybień i nieprawidłowości dotyczących spraw kadrowych, nowe kierownictwo NIST nie złożyło zawiadomienia o możliwości popełnienia w tej sprawie wykroczenia. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że zdaniem NIST nie było podstaw do uznania, że charakter naruszeń uzasadniał zgłoszenie zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia.

(Dowód: płyta DVD plik 18)

Niezłożenie zawiadomienia o możliwości popełnienia wykroczenia stanowi **nieprawidłowość**, wynikającą z nieprawidłowej interpretacji przez kierownictwo NIST przepisów *Kodeksu Pracy*, oraz skutkującą, biorąc pod uwagę art. 45 § 1 *Kodeksu wykroczeń*, zgodnie z którym karalność wykroczenia ustaje jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok<sup>31</sup>, dopuszczeniem do przedawnienia karalności wykroczenia. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosiła Dyrektor Iwona Wieczorek.

### 2.2.3. Prawidłowość wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych.

W zakresie wykonywania w Instytucie pracy w godzinach nadliczbowych uzyskano wyjaśnienia cyt. *Praca w godzinach nadliczbowych była każdorazowo uzgodniona z Dyrektorem jednostki. Konieczność pracy niektórych pracowników w godzinach nadliczbowych była powodowana charakterem działalności Instytutu, w szczególności realizacją często kilku wydarzeń jednocześnie (szkoleń, konferencji, spotkań) w różnych częściach kraju. (...) W NIST obowiązuje zasada, iż pracownik w pisemnej formie wnioskuje o zgodę na pracę w godzinach nadliczbowych oraz o odbiór nadgodzin w terminie ustalonym z pracodawcą a dogodnym dla pracownika. W wyjątkowych sytuacjach zgoda uzyskiwana jest w formie ustnej. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w NIST wprowadzony został i był stosowany formularz zgody na pozostanie w godzinach nadliczbowych.*

(Dowód: płyta DVD plik 19)

Ustalono, że w umowach o pracę, które zawarto w 2015 r. z pracownikami NIST zatrudnionymi w formie telepracy w wymiarze czasu pracy 0,5 etatu, znalazły się zapisy zgodnie z którymi cyt.

<sup>30</sup> Zgodnie z § 5 ust. *Statutu NIST* czynność: z zakresu prawa pracy wobec pracowników Instytutu wykonuje dyrektor Instytutu.

<sup>31</sup> jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończeniem tego okresu.

dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych będzie wypłacany po przekroczeniu przeciętnie w tygodniu 30 godz. pracy. Z przekazanych wyjaśnień wynika jednak, że w okresie objętym kontrolą nie został wypłacony przedmiotowy dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych. Analiza przedstawionych do kontroli kart pracy pracowników zatrudnionych w NIST formie telepracy w półetatowym wymiarze czasu pracy wykazała brak podstaw do wypłaty ww. dodatku.

(Dowód: płyta DVD plik 20)

#### 2.2.4. Przestrzeganie przez pracowników NIST obowiązków pracowniczych.

W okresie objętym kontrolą z dwoma pracownikami NIST rozwiązano umowy o pracę w związku z nieprzestrzeganiem obowiązków pracowniczych. Dyrektor wskazał, cyt. *Wszystkie uwagi dotyczące pracy poszczególnych pracowników były i są formułowane ustnie i wyjaśniane na bieżąco. Dotyczyło to zwłaszcza sytuacji zastanych w pierwszym okresie po objęciu przeze mnie funkcji Dyrektora NIST (...) Zasadniczo rozmowy z pracownikami odbywają się każdorazowo w obecności m.in. mecenasa i bezpośredniego przełożonego (kierownika). Z ustaleń wynika, że w okresie objętym kontrolą z jednym pracownikiem rozwiązano stosunek pracy bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych jakim było porzucenie przez pracownika pracy (niestawienie się pracownika do pracy i nieusprawiedliwienie takiej nieobecności). Ponadto, jednemu pracownikowi wypowiedziano stosunek pracy, z uwagi na brak należytego wykonywania obowiązków.*

(Dowód: płyta DVD plik 21)

#### 2.2.5. Zawieranie umów zlecenia/o dzieło z pracownikami.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że NIST zatrudnił od 5 kwietnia 2016 r. na stanowisku radcy prawnego osobę z którą wcześniej, tj. od 1 kwietnia 2016 r. do 30 kwietnia 2016 r. zawarł umowę zlecenia na świadczenie ogólnego doradztwa prawnego. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że zawarcie umowy o pracę było spowodowane powierzeniem innych dodatkowych obowiązków, które nie były przewidziane w umowie zlecenia i wymagały dodatkowo osobistego zaangażowania pracownika.

(Dowód: płyta DVD plik 22)

### 2.4. Funkcjonowanie w NIST rozwiązań organizacyjno-prawnych w zakresie przeciwdziałania mobbingowi.

W NIST w okresie objętym kontrolą nie opracowano ani nie wprowadzono żadnych regulacji dotyczących przeciwdziałania mobbingowi. Z informacji udzielonych przez Dyrektora NIST wynika, cyt. *W NIST panuje przyjazna i życzliwa atmosfera adekwatna do miejsca pracy. Do Dyrektora jednostki jako pracodawcy oraz do osób pełniących funkcje kierowników jednostek nigdy nie wpłynęły skargi, wnioski, petycje lub jakiegokolwiek niepokojące sygnały od pracowników, mogące wskazywać, że prawa pracownicze są w jakikolwiek sposób łamane (w szczególności odnoszące się do takich zjawisk jak mobbing, dyskryminacja w miejscu pracy czy przemoc). Z tego też powodu nie było działań, które wymagały wyjaśnień czy interwencji. Do Dyrektora jednostki oraz kierowników nie docierają żadne, najmniejsze nawet niepokojące sygnały.*

Ponadto ustalono również, że pracownicy oraz kadra kierownicza NIST nie zostali przeszkoleni w zakresie przeciwdziałania mobbingowi. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora NIST, powodem powyższego stanu rzeczy był brak cyt. *niepokojących sygnałów o wystąpieniu (lub chociażby groźących wystąpieniem) tego zjawiska.*

Jak wyjaśniono, przeciwko NIST nie zostało wszczęte żadne postępowanie sądowe i w związku z tym jednostka nie wypłacała pracownikom ani innym osobom żadnych odszkodowań. Nie zawierano również z pracownikami ani innymi osobami żadnych ugód (sądowych i pozasądowych) i w związku z tym nie wypłacano z tego tytułu żadnych świadczeń pieniężnych.

Brak regulacji w powyższym zakresie może skutkować niemożliwością rozpoznania przez pracowników ewentualnych działań o charakterze mobbingu a także brakiem wiedzy w zakresie sposobu postępowania w przypadku ich wystąpienia.

### III WYBRANE ZAGADNIENIA GOSPODARKI FINANSOWEJ

W wyniku dokonanych w toku czynności kontrolnych ustaleń **negatywnie** oceniono działalność Instytutu w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej w obszarze zawierania umów cywilnoprawnych.

Stwierdzono przypadek braku jednoznacznych dowodów dotyczących zawarcia umowy pomiędzy Instytutem a podmiotem zewnętrznym (zarówno w związku z nieposiadaniem przez NIST umowy, brakiem jej zaewidencjonowania jak i brakiem jej rezultatów). Skutkowało to nielegalnym wydatkowaniem środków publicznych w wysokości 17.500 zł.

Natomiast wśród podpisywanych przez NIST umów cywilnoprawnych stwierdzono **nieprawidłowości** polegające, m.in. na:

- braku ewidencji zawieranych umów,
- niegospodarnym i niecelowym wydatkowaniem środków publicznych,
- niedostatecznym zabezpieczeniu interesów Instytutu przy podpisywaniu umów,
- posiadaniu egzemplarza umowy, który nie odzwierciedlał jej rzeczywistej wartości, poprzez zawyżenie jej wysokości o 15.000 zł oraz braku posiadania przez NIST rezultatu tej umowy.

**1. Zgodność zawartych przez NIST umów zlecenia/o dzieło z zakresem zadań statutowych oraz ponoszenie przez NIST wybranych wydatków środków finansowych z zachowaniem zasady celowości i oszczędności wyrażonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy o finansach publicznych.**

W okresie od 4 września 2015 r. do 26 stycznia 2016 r., gdy funkcję pełnomocnika NIST pełnił w Instytucie nie prowadzono rejestru zawieranych umów. Dopiero zarządzeniem Nr 2016/02/1 Dyrektora NIST z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie zasad rejestrowania umów w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego w Łodzi została wprowadzona zasada rejestracji każdej umowy, ugody lub porozumienia. Brak uregulowania w początkowym okresie istnienia Instytutu zasad rejestracji wszystkich umów zawieranych przez NIST stanowi **nieprawidłowość**, której skutkiem, jak wykazano poniżej, było niepełne zaewidencjonowanie wszystkich podmiotów świadczących usługi na rzecz NIST. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosił pełnomocnik NIST

W NIST uregulowano proces udzielania zamówień publicznych do których nie stosuje się ustawy *Prawo zamówień publicznych* poprzez wprowadzenie zarządzenia z 15 września 2015 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu udzielania zamówień publicznych (...)* o wartości do 30 tysięcy euro. Ustalono, że ww. zarządzenie w 2016 r. dwukrotnie zostało zmienione, czego skutkiem było podwyższenie progu z 20 tys. zł do 40 tys. zł (zmiana 18 kwietnia 2016 r.) a następnie do 60 tys. zł (zmiana



29 czerwca 2016 r.) przy którym udzielenie zamówienia publicznego nie wymaga procedury zapytania ofertowego, ani ogłoszenia zapytania na stronie internetowej. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że cyt.: *podwyższenie progu nastąpiło w granicach obowiązującego prawa ze względu na stosunkowo krótki okres funkcjonowania Instytutu. Jednocześnie podkreślam, że możliwa jest zmiana wskazanego Regulaminu udzielania zamówień publicznych (...) o wartości do 30 tysięcy euro poprzez kolejne podwyższenie progu, przy którym udzielenie zamówienia publicznego nie wymaga procedury zapytania ofertowego ani ogłoszenia zapytania na stronie internetowej, co jest zgodne z obowiązującym prawem.*

(Dowód: płyta DVD plik 23)

Podwyższenie przez Instytut progu dotyczącego zamówień przy których udzielenie zamówienia publicznego nie wymaga procedury zapytania ofertowego ani ogłoszenia zapytania na stronie internetowej, stanowi *nieprawidłowość*, której skutkiem może być udzielenie zamówienia, nie gwarantującego, że wydatki publiczne zostaną dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Dyrektor Iwona Wieczorek.

W Instytucie nie wprowadzono również żadnych pisemnych zasad przeciwdziałania konfliktowi interesów, gdyż jak wyjaśniono cyt. „*nie ma takiego obowiązku*”. Biorąc pod uwagę, że NIST przy realizacji działalności statutowe opiera się w znacznej mierze na zawieranych umowach zlecenia/o dzieło, których wartość wynosi poniżej 30 tys. euro, brak takich uregulowań, uznano za *nieprawidłowość*, której skutkiem może być wystąpienie zagrożenia o charakterze korupcyjnym. Odpowiedzialność za powyższe ponosi pełnomocnik NIST oraz Dyrektor Iwona Wieczorek.

W okresie od 4 września 2015 r. do 10 lipca 2017 r. Instytut zawarł 286 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 1.018.096,08 zł, z tego:

- 12 umów na kwotę 82.760,00 zł w 2015 r.,
- 154 umowy na kwotę 686.888,50 zł w 2016 r.,
- 120 umów na kwotę 248.447,58 zł do 10 lipca 2017 r.

Szczegółowej analizie poddano ogółem 66 umów, co stanowiło 23% ich ogólnej liczby, w tym:

- 5 umów zawartych w 2015 r.,
- 48 umów zawartych w 2016 r.,
- 13 umów zawartych do 10 lipca 2017 r.

Łączna wysokość kwot objętych kontrolą wyniosła 363.170,24 zł, z czego wartość środków publicznych, co do których potwierdzono prawidłowość wydatkowania wyniosła 330.520,24 zł.

Natomiast wysokość środków przy których stwierdzono przy wydatkowaniu nieprawidłowości wyniosła 32.650,00 zł, co stanowiło 8,99% skontrolowanych środków. W tym stwierdzono:

- nielegalne wydatkowanie środków publicznych w wysokości 17.500 zł (płatności na rzecz Kancelarii Radcy Prawnego);
- niegospodarne i niecelowe wydatkowanie środków publicznych w wysokości 15.150 zł (w związku z realizacją umów nr: 4/2015, 7/D/2016 oraz 63/D/2016).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że zakres przedmiotowy zawartych umów zlecenia/o dzieło wpisywał się w zadania statutowe NIST. Niemniej jednak zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy

o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ustalono, że przy zawieraniu umów cywilnoprawnych NIST nie zawsze kierował się ww. zasadami.

#### a) Płatności na rzecz Kancelarii Radcy Prawnego

Na podstawie analizy przepływów pieniężnych dokonanych w NIST w okresie objętym kontrolą ustalono, że NIST ponosił przez 2 miesiące na rzecz Kancelarii Radcy Prawnego z tytułu obsługi prawnej wydatki w wysokości 8.750 zł/miesięcznie.

(Dowód: płyta DVD plik 24)

Z udzielonych przez podmiot kontrolowany wyjaśnień wynika, że cyt. *NIST nie dysponuje pisemną umową z Kancelarią Radcy Prawnego*. Ponadto obecne kierownictwo NIST, ze względu na niepełnienie funkcji dyrektora NIST w okresie dokonywania ww. płatności, nie było w stanie wskazać rezultatów ewentualnej współpracy Instytutu z ww. kancelarią prawną.

(Dowód: płyta DVD plik 25)

W NIST uregulowano proces obiegu dokumentów księgowych poprzez wprowadzenie zarządzenia z 25 października 2015 r. w sprawie obiegu dokumentów księgowych. Zgodnie z § 5 powyższego zarządzenia każdy dowód księgowy przed zaksięgowaniem powinien być odpowiednio opisany i zaksięgowany. W celu ustalenia, czy dokument księgowy odpowiada wymaganiom celowości, legalności, rzetelności i prawidłowości zdarzeń i operacji gospodarczych odzwierciedlonych w tych dokumentach, powinien być sprawdzony pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Szczegółowy podział zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników jednostki w zakresie (...), przyjmowania dowodów księgowych zewnętrznych obcych, sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzenia do wypłaty, wynika z zakresu obowiązków ustalonych dla poszczególnych pracowników.

Sposób opisanie dwóch faktur Vat wystawionych przez Kancelarię Radcy Prawnego wskazuje, że kontroli merytorycznej dokonał pracownik NIST, który jest głównym specjalistą ds. analiz, szkoleń i realizacji projektów, do którego obowiązków zgodnie z zakresem czynności należało, m.in. planowanie i realizacja projektów NIST oraz uczestnictwo w ich rozliczaniu. Kontroli pod względem formalno-rachunkowym, tj. w zakresie art. 54 ustawy o finansach publicznych, dokonała główna księgowa, do której obowiązków zgodnie z zakresem czynności należało, m.in. wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Natomiast płatność zatwierdził pełnomocnik NIST.

Z wyjaśnień udzielonych przez Główną Księgową<sup>32</sup> wynika, że cyt. z całą pewnością Pani Mecenas współpracowała z Instytutem w początkowym okresie jego działania (tzw. kompleksowa obsługa prawna) i była autorem projektów regulaminów, zarządzeń i umów. Natomiast z wyjaśnień udzielonych przez głównego specjalistę ds. analiz, szkoleń i realizacji projektów<sup>33</sup> wynika, że cyt. współpraca z powyższą kancelarią opierała się tylko na doradztwie prawnym jakiego udzieliła Pani na spotkaniu pracowników w III kwartale 2015 r.

(Dowód: płyta DVD plik 26)

<sup>32</sup> Zatrudnionej w NIST od 15 września 2015 r.

<sup>33</sup> Zatrudnionego w NIST od 8 października 2015 r., który był również odpowiedzialny za przyjęcie innych rezultatów unii o dzieło zawieranych w 2015 r.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, jednoznaczne ustalenie czy NIST rzeczywiście zawarł umowę z Kancelarią Rady Prawnego było niemożliwe. Brak jednoznacznych dowodów wskazujących na zawarcie umowy (zarówno w związku z nieposiadaniem przez NIST umowy, brakiem jej zaewidencjonowania jak i w związku z nieprzedstawieniem w trakcie kontroli rezultatu umowy) wyczerpuje znamiona działania na szkodę interesu publicznego w związku z niedopełnieniem obowiązków, co może wskazywać na popełnienie czynu określonego w art. 231 Kodeksu karnego. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosił pracownik który bez zastrzeżeń zatwierdził pod względem merytorycznym faktury VAT wystawione przez zleceniodawcę, oraz pełnomocnik NIST który zatwierdził ww. płatności (ogółem w wysokości 17.500 zł brutto).

Ponadto dokonanie ww. wydatku na podstawie nieudokumentowanego zlecenia, wyczerpuje znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Natomiast zgodnie z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosiła Główna księgowa NIST

#### b) Umowa nr 1/2015

Wśród przedłożonych w trakcie kontroli umów zawartych w 2015 r. znajdowały się dwie umowy<sup>34</sup> zawarte z jednym wykonawcą z których wynikało, że każda została zawarta na kwotę 17.000 zł. Na podstawie analizy wszystkich przepływów pieniężnych, tj. wpływów i wydatków dokonanych w NIST w okresie objętym kontrolą, ustalono że rzeczywista wartość jednej z ww. umów<sup>35</sup> wynosiła 2.000 zł. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że cyt. do ww. umowy mylnie dołączono stronę drugą wskazującą na inną kwotę. W związku z tym, że zgodnie z brzmieniem ww. umowy cyt. umowę sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron w trakcie czynności kontrolnych wykonawca dzieła złożył oświadczenie, zgodnie z którym uzyskano zapewnienie, że wartość umowy wynosiła 2.000 zł i tym samym nie będzie występował przeciwko NIST z żądaniem zapłaty jakiegokolwiek innej kwoty.

(Dowód: płyta DVD plik 27)

W związku z powyższym w NIST znajdował się egzemplarz umowy, który nie odzwierciedlał jej rzeczywistej wartości. Z uwagi na zmiany kadrowe nie było możliwości ustalenia powodów ani osoby odpowiedzialnej za nienależyte zabezpieczenie przechowywanych umów. Za powyższą nieprawidłowość z tytułu nadzoru odpowiedzialność ponosił pełnomocnik NIST

Ponadto ustalono, że NIST nie dysponował rezultatem wskazanej umowy<sup>36</sup>. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że wykonawca nie przesłał przedmiotowej opinii na adres poczty elektronicznej NIST. Z uwagi na zapis umowy cyt. „przekazanie dzieła nastąpi drogą e-mailową na adres e-mailowy

<sup>34</sup>Umowa z 5 listopada 2015 r. dot. Przygotowanie opinii na temat kluczowego znaczenia kapitału społecznego mieszkańców dla rozwoju wspólnot samorządowych oraz przedstawienie jej na posiedzeniu Rady NIST oraz umowa z 23 listopada 2015 r. dot. Przygotowanie 2 rozdziałów poradnika dla samorządów dotyczącego Smart Cities (...)

<sup>35</sup> Umowa z 5 listopada 2015 r.

<sup>36</sup> Umowa z 5 listopada 2015 r.

Zamawiającego bądź poprzez przekazanie na elektronicznym nośniku danych” oraz z uwagi, że Zamawiającym był wówczas nie było możliwości jednoznacznie ustalić, czy wykonawca wywiązał się z obowiązku przekazania w formie elektronicznej dzieła. W toku kontroli wystąpiono do wykonawcy o przekazanie dzieła, co też nastąpiło. Brak posiadania przez NIST rezultatu umowy stanowi **nieprawidłowość**, za którą odpowiedzialność z tytułu nadzoru ponosił pełnomocnik NIST

(Dowód: płyta DVD plik 28)

Podkreślić należy, że zawarta przez NIST umowa w należyty sposób nie zabezpieczała interesu NIST, m.in. poprzez brak możliwości obniżenia wynagrodzenia w przypadku częściowego wykonania umowy, bądź odstąpienia od wadliwie wykonanego dzieła, bez obowiązku zapłaty. Z uwagi na zmiany kadrowe w NIST nie było możliwości ustalenia powodów ani osoby odpowiedzialnej za przygotowanie wadliwej umowy. Za powyższą **nieprawidłowość** z tytułu nadzoru odpowiedzialność ponosił pełnomocnik NIST

#### c) Umowa nr 4/2015

NIST zawarł 23 listopada 2015 r. umowę (nr 4/2015) o dzieło dotyczącą *przygotowania opinii na temat możliwości gromadzenia przez jst danych o mieszkańcach i ich wykorzystywania dla świadczenia usług publicznych.*

Ustalono, że umowa nie zabezpieczała w należyty sposób interesu NIST, tj.: nie określono wymogów co do właściwości dzieła (w tym nie określono minimalnej liczby znaków), nie określono możliwości zgłaszania ewentualnych uwag do dzieła przed jego ostatecznym przekazaniem, nie określono możliwości ewentualnego nakładania kar umownych oraz nie określono możliwości odstąpienia od wadliwie wykonanego dzieła, bez obowiązku zapłaty. Z uwagi na zmiany kadrowe w NIST nie było możliwości ustalenia powodów ani osoby odpowiedzialnej za przygotowanie wadliwej umowy. Za powyższą **nieprawidłowość** z tytułu nadzoru odpowiedzialność ponosił pełnomocnik NIST

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wykonane dzieło nie uzasadnia poniesionych przez NIST nakładów. W związku z tym, że umowa była zawierana w 2015 r. obecne kierownictwo NIST, nie potrafiło wskazać powodów dlaczego zawarta umowa cyt. *miała taki a nie inny kształt.* Biorąc pod uwagę stosunek jakości rezultatu umowy do ceny w wysokości 7000 zł poniesione przez NIST wydatki w związku z realizacją ww. umowy uznano za niegospodarne. Za powyższą **nieprawidłowość** z tytułu przyjęcia rezultatu umowy bez zastrzeżeń odpowiedzialność ponosił pracownik natomiast z tytułu nadzoru odpowiedzialność ponosił pełnomocnik NIST

#### d) Umowa nr 7/D/2016

Kontrola wykazała, że NIST zawarł z dwoma podmiotami umowy dotyczące przygotowania i wygłoszenia nt. *Centrum Usług Wspólnych:*

- *wystąpienia autorskiego*, zgodnie z umową z 1 lutego 2016 r. (umowa nr 2/D/2016) na kwotę 300 zł brutto;
- *prelekcji*, zgodnie z umową z 11 marca 2016 r. (umowa nr 7/D/2016) na kwotę 6.150 zł brutto.

Ustalono, że zakres merytoryczny pisemnych opracowań sporządzonych w związku z zawartymi przez NIST ww. umowami był merytorycznie zbliżony i nie uzasadniał wystąpienia tak dużej różnicy w cenie pomiędzy obydwoma dziełami.

W zakresie umowy z 1 lutego 2016 r. uzyskano wyjaśnienia, że cyt. „Pani dr (...) jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym UŁ, pracujemy od wielu lat na tym samym Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, znamy się osobiście, co zapewne wpłynęło na symboliczną kwotę wynagrodzenia”.

Natomiast odnośnie umowy z 11 marca 2016 r. wskazano, że cyt. „prelekcja szkoleniowa została wygłoszona osobiście przez cenionych specjalistów – osoby posiadające ekspercką wiedzę i doświadczenie w tym temacie”. Wyjaśniono również, że cyt. „każdorazowo kwoty z wykonawcami umów są negocjowane indywidualnie, przy czym każdy z wykonawców ma „swoje stawki”.

(Dowód: płyta DVD plik 30)

Ponadto ustalono, że umowa z 11 marca 2016 r. nie zabezpieczała w należyty sposób interesu NIST, tj. nie określono wymogów co do właściwości dzieła, nie określono możliwości ewentualnego nakładania kar umownych oraz nie określono możliwości odstąpienia od wadliwie wykonanego dzieła, bez obowiązku zapłaty. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosił radca prawny który przygotował projekt umowy, natomiast z tytułu nadzoru odpowiedzialność ponosił Dyrektor Iwona Wieczorek.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, pomimo tego, że jak wyjaśniono w związku z umową z 11 marca 2016 r. cyt. „poziom przekazanej wiedzy został oceniony przez uczestników konferencji bardzo wysoko” oraz tego, że czas trwania wygłoszonej prelekcji był ok. 5-krotnie<sup>37</sup> dłuższy od czasu autorskiego wystąpienia, poniesienie ok. 20-krotnie wyższych wydatków w tym zakresie uznano za niegospodarne.

#### e) Umowa nr 63/D/2016

NIST zawarł 24 października 2016 r. umowę 63/D/2016 dotyczącą przygotowania ankiety kierowanej do jst posiadających certyfikację CAF. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że cyt. w czasie zawierania umowy Instytut nie zatrudniał pracownika, który w jakikolwiek sposób mógłby zrealizować zadanie wskazane w ww. umowie a odnoszące się do ściśle eksperckiej tematyki poświadczenia jakości CAF. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że jakość opracowanej ankiety nie wskazuje, iż przy opracowaniu ww. dokumentu wykorzystano ściśle ekspercką wiedzę<sup>38</sup>. Biorąc pod uwagę stosunek jakości rezultatu umowy do ceny w wysokości 2000 zł poniesione przez NIST wydatki w związku z realizacją ww. umowy uznano za niegospodarne. Za powyższą nieprawidłowość z tytułu przyjęcia rezultatu umowy bez zastrzeżeń odpowiedzialność ponosił pracownik natomiast z tytułu nadzoru odpowiedzialność ponosił Dyrektor Iwona Wieczorek.

<sup>37</sup> Wg agendy, wygłoszenie prelekcji trwało 2 godziny i 5 minut, natomiast wg wyjaśnień Dyrektora NIST ponad 2 godziny i 30 minut (pismo NIST z 4 września 2017 r. Iznak: 82/09/NIST/2017). Natomiast wg agendy czas trwania autorskiego wystąpienia pn. *Centra usług wspólnych w samorządzie terytorialnym. Wprowadzenie do problematyki* wygłoszonego przez dwóch prelegentów trwał 30 min.

<sup>38</sup> tj. w ankiecie zawarte były jedynie standardowe pytania typu: Na ile oceniono przekazane informacje pod kątem poszerzenia wiedzy? Na ile zachęcono do dalszego wdrażania? W jakim stopniu zamierza się wykorzystać przekazane informacje? W jakim stopniu zidentyfikowano obszary wymagające poprawy? Na ile określono zmiany wymagane w celu poprawy jakości? Czy kontynuowano wdrażanie usprawnień organizacyjnych? Czy przeprowadzono ponownie samoocenę? Kiedy przeprowadzono ostatnią samoocenę? Dlaczego nie zdecydowano się na przeprowadzenie ponownej samooceny? Czy w najbliższej przyszłości planuje się przeprowadzenie samooceny? Czy jest zainteresowanie ponowieniem procedury? Czy są jakieś inne uwagi?

## Zalecenia i wnioski

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

1. Podjęcie działań mających na celu wzmocnienie roli NIST poprzez realizację zadań statutowych własnymi zasobami pracowniczymi, w szczególności w zakresie:
  - opracowywania ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów,
  - prowadzenia działalności edukacyjnej i szkoleniowej.
2. Wprowadzenie bezwzględnej zasady - potwierdzonej uregulowaniami wewnętrznymi – zawierania przez Instytut umów cywilnoprawnych w formie pisemnej.
3. Wdrożenie uregulowań wewnętrznych zapewniających prowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska pracy w ramach ustawy *o dostępie do informacji publicznej* w celu ukierunkowania naboru na osoby (specjalistów), posiadające kwalifikacje pozwalające na realizację zadań statutowych Instytutu oraz wyeliminowania ryzyka wystąpienia nepotyzmu. Dodatkowo w celu wsparcia procesu naboru, informowanie urzędów pracy oraz na stronie BIP NIST o możliwości odbywania praktyk/staży.
4. Wdrożenie procedury określającej zasady przeciwdziałania konfliktowi interesów przy zawieraniu umów cywilnoprawnych, poprzez zawarcie w wewnętrznych uregulowaniach zobowiązania do złożenia przez pracowników NIST, biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia poniżej 30 tys. euro, pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączenie ich z postępowania w celu zapewnienia stosowania zasady bezstronności i konkurencyjności prowadzonych postępowań.
5. Zawieranie umów cywilnoprawnych, które w należyty sposób zabezpiecząby interes NIST, poprzez określenie:
  - wymogów co do właściwości dzieła (np. szczegółowy zakres oraz minimalną liczbę znaków).
  - zgłaszania ewentualnych uwag do dzieła przed jego ostatecznym przekazaniem,
  - nakładania kar umownych,
  - odstąpienia od wadliwie wykonanego dzieła.
6. Wprowadzenie protokołu odbioru/checklisty, zgodnie z którymi pracownik NIST zatwierdzający fakturę/rachunek<sup>39</sup> pod kątem merytorycznym, potwierdzałby wykonanie i przekazanie przez wykonawcę rezultatu umowy, zgodnie z zapisami umowy cywilnoprawnej.
7. Realizacja obowiązku wynikającego z Zarządzenia Nr 15 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w działach administracji rządowej - *administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz*

---

<sup>39</sup> Wystawioną przez wykonawcę dzieła.

*mniejszości narodowe i etniczne* dotyczącego składania oświadczenia cząstkowego o stanie kontroli zarządczej jednostki.

8. Ustalenie progów finansowych na takim poziomie, aby jedynie do drobnych zamówień nie było wymagane stosowanie procedury zapytania ofertowego, ani ogłoszenia zapytania na stronie internetowej. Natomiast do pozostałych zamówień w procesie udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy *Prawo zamówień publicznych*, stosować procedury zapytania ofertowego lub ogłoszenia zapytania na stronie internetowej w celu zagwarantowania wydatkowania środków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (zgodnie art. 44 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*) oraz dających zapewnienie prawidłowego wykonywania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w szczególności realizacji celów i zadań w sposób efektywny i oszczędny (zgodnie z art. 68 ustawy *o finansach publicznych*).
9. Wdrożenie procedury określającej zasady przeciwdziałania mobbingowi w celu zapobiegania zjawiskom niepożądanym oraz przeprowadzenie w miarę możliwości szkoleń pracowników oraz kadry kierowniczej Instytutu w przedmiotowym zakresie.
10. Prowadzenie akt osobowych pracowników oraz dokumentacji kadrowej zgodnie z przepisami określonymi w *Kodeksie Pracy*.
11. Realizacja obowiązków pracodawcy określonych w przepisach *Kodeksu Pracy*, w przypadku zatrudnienia pracowników w formie telepracy.
12. W sytuacjach mogących świadczyć o możliwości wystąpienia wykroczenia lub przestępstwa, niezwłoczne powiadomianie organów ścigania w celu podjęcia przez nie właściwych działań.

Na podstawie 49 art. ustawy *o kontroli*, uprzejmie proszę Panią Dyrektora o przedstawienie – w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, do przedstawienia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

z pp. Sebastian Gwóźdź  
Sekretarz Stanu

Wykonano w 2 egz.

Egz. Nr 1 – NIST;

Egz. Nr 2 – aa.

