



Warszawa, dnia 31 października 2016 r.

**Pan insp. dr hab. Piotr Bogdalski**

**Komendant – Rektor  
Wyższej Szkoły Policji  
w Szczytnie**

## **SPRAWOZDANIE**

z kontroli zrealizowanej w trybie uproszczonym na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup>, na temat: *Wynagradzanie osób realizujących badania naukowe i prace rozwojowe*<sup>2</sup> przeprowadzonej w terminie od 16 maja 2016 r. do 28 czerwca 2016 r.<sup>3</sup> w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie<sup>4</sup> z siedzibą w Szczytnie przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111, 12-100 Szczytno.

### **I. Informacje ogólne**

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolerów w składzie:

- Maciej Batóg – starszy specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 66 /2016 z 13 maja 2016 r.,
- Paulina Jaworska-Starościak – specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA, upoważnienie nr 67/2016 z 13 maja 2016 r.

**Celem kontroli** była ocena wewnętrznych regulacji oraz istniejących praktyk dotyczących wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy uczelni realizujących w WSPol projekty badawcze,

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

<sup>2</sup> Zwane dalej projektami badawczymi.

<sup>3</sup> Po zakończeniu czynności kontrolnych zasza konieczność dwukrotnego zasięgnięcia opinii Departamentu Prawnego MSWiA (pisma z 9 i 29 września 2016 r. znak: DP-WPP-026-1-69/2016/AJ).

<sup>4</sup> Zwana dalej WSPol, Uczelnią.

prowadzone we współpracy z krajowymi i zagranicznymi podmiotami zewnętrznymi oraz badania naukowe i prace rozwojowe finansowane z budżetu Unii Europejskiej i środków krajowych.

W zakresie oceny wewnętrznych regulacji dotyczących wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy Policji realizujących projekty badawcze kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 maja 2016 r., a w zakresie prawidłowości przyznawania w ramach projektów badawczych dodatkowego wynagrodzenia ww. pracownikom/funkcjonariuszom – od 1 stycznia 2015 r. do 16 maja 2016 r.

Od 1 stycznia 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli w WSPol było realizowanych 19 projektów badawczych. 17 z tych projektów było w całości finansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju<sup>5</sup> (w tym 4 projekty partnerskie, w których liderami projektów były podmioty zewnętrzne). Natomiast 2 projekty były realizowane w ramach 7 Programu Ramowego i współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Kontrolą objęto 6 projektów realizowanych przez WSPol, co stanowi ok. 32% wszystkich projektów realizowanych w ww. okresie, tj. 4 projekty finansowane ze środków NCBiR:

- **Opracowanie systemu wspomagania badań psychologicznych kierowców dla Policji;**
- **Zintegrowana Platforma Symulacyjna Podmiotów Zarządzania Kryzysowego;**
- **Wirtualny system doskonalenia taktyki działań interwencyjnych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i treningu strzeleckiego;**
- **System informacyjno-analityczny wspomagający zarządzanie ryzykiem podczas planowania i realizacji działań Policji;**

oraz 2 projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej:

- **CAMINO – Comprehensive Approach to Cyber Roadmap Coordination and Development;**
- **SECTOR – Secure European Common Information Space for the Interoperability of First Responders and Police Authorities.**

W okresie objętym kontrolą Komendantem-Rektorem WSPol byli: insp. prof. dr hab. Arkadiusz Letkiewicz (do 16 stycznia 2012 r.) oraz insp. dr hab. Piotr Bogdalski (od 26 marca 2012 r., wcześniej, tj. – od 16 stycznia 2012 r. do 26 marca 2012 r. p.o. Komendanta-Rektora).

## **II. Ocena ogólna**

Na podstawie dokonanych ustaleń **negatywnie**<sup>6</sup> oceniono wynagradzanie osób realizujących projekty badawcze w WSPol.

Praktyka przyznawania pracownikom naukowo-dydaktycznym, a więc pracownikom, którzy zgodnie z art. 111 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*<sup>7</sup> zobowiązani są do prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, a zadania te są realizowane na podstawie

<sup>5</sup> Zwanego dalej NCBiR.

<sup>6</sup> Przyjęto następującą skalę ocen: ocena pozytywna, ocena pozytywna mimo nieprawidłowości, ocena negatywna.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 572, z późn. zm. – zwaną dalej ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym*.

stosunku pracy zawartego pomiędzy danym pracownikiem a WSPol, wynagrodzenia na czas realizacji projektu badawczego na podstawie aneksu do umów o pracę, nazwanego „wynagrodzeniem uzupełniającym” była niecelowa.

Ponadto, obowiązujące przepisy dotyczące wynagradzania pracowników naukowo-dydaktycznych nie przewidują „wynagrodzenia uzupełniającego”. Wynagrodzenia i inne świadczenia dla pracowników WSPol – jak to zostało wyjaśnione w pkt III niniejszego sprawozdania – zostały określone w rozdziale 5 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* oraz aktach wykonawczych. Pracownicy zatrudnieni w WSPol nie zostali objęci układem zbiorowym pracy i regulaminem wynagradzania, o których mowa w art. 151 ust. 1 ww. ustawy, a zatem zasady ich wynagradzania określa rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej<sup>8</sup>. Na jego podstawie z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki jej wykonywania rektor, na wniosek kierownika jednostki organizacyjnej, może przyznać pracownikowi dodatki specjalne a nie „wynagrodzenie uzupełniające”.

Wypłacanie „wynagrodzenia uzupełniającego” na podstawie aneksu do umowy o pracę w warunkach uprawniających do przyznania dodatku specjalnego, mogłoby zostać uznane jako naruszenie obowiązujących regulacji, gdyby praktyka taka miała na celu obejście ograniczeń wysokości dodatku specjalnego. W kontrolowanych przypadkach co prawda nie stwierdzono tego rodzaju naruszeń, ale stosowana w WSPol praktyka potencjalnie może do tego prowadzić. .

Senat WSPol przekroczył swoje kompetencje w zakresie ustalania zasad zatrudniania i wynagradzania osób realizujących projekty badawcze, co zostało uznane za nieprawidłowość.

W zakresie przygotowania rozliczania i dokumentowania czasu pracy w odniesieniu do projektów badawczych stwierdzono nieprawidłowości, polegające nie nieunormowaniu tego zagadnienia w regulacjach wewnętrznych, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, w której niemożliwe było sprawowanie właściwego nadzoru nad zadaniami wykonywanymi w ramach projektów badawczych finansowanych przez NCBiR i Narodowe Centrum Nauki<sup>9</sup>. Przyjęty mechanizm zwiększał ryzyko wykonywania przez funkcjonariuszy/pracowników WSPol pracy w godzinach nadliczbowych, a także wykonywania w godzinach pracy dodatkowych zadań związanych z realizacją projektów badawczych, co mogło negatywnie wpłynąć na jakość i efektywność wywiązywania się przez nich z bieżących obowiązków służbowych. Ryzyko to zwiększa się dodatkowo w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę gospodarczo – administracyjną i finansową, tj. kanclerza i kwestora, z uwagi na liczbę projektów, w które ww. osoby były jednocześnie zaangażowane.

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1571, z późn. zm. – zwane dalej rozporządzeniem w sprawie warunków wynagradzania w uczelni publicznej.

<sup>9</sup> Zwane dalej NCN.

### III. Zgodność regulacji wewnętrznych WSPol dotyczących wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy Policji realizujących projekty badawcze z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Zgodnie z ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie jest uczelnią służb państwowych, tj. uczelnią publiczną nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy, WSPol ma w szczególności prawo do prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych oraz określania ich kierunków. Natomiast jednym z jej podstawowych zadań jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych (art. 13 ust. 1 pkt 3).

Środki finansowe na realizację projektów badawczych mogą pochodzić z budżetu uczelni oraz z budżetów podmiotów zewnętrznych (np. z budżetu środków europejskich). Środki te obejmują również wynagradzanie pracowników uczelni publicznych za prace wykonywane w ramach realizacji projektów badawczych.

W okresie objętym kontrolą warunki wynagradzania pracowników uczelni publicznych określone zostały w rozdziale 5 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. *w sprawie warunków wynagradzania za prace i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej*<sup>10</sup> oraz w rozporządzeniu *w sprawie warunków wynagradzania w uczelni publicznej*. Powyższe przepisy miały zastosowanie do pracowników WSPol, ponieważ nie zostali oni objęci układem zbiorowym pracy i regulaminem wynagradzania.

Art. 151 ust. 2 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* przewiduje, że wynagrodzenie przysługujące rektorowi uczelni publicznej ustala właściwy minister wskazany w art. 33 ust. 2 ww. ustawy, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Art. 151 ust. 6 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* reguluje, że wynagrodzenie i inne świadczenia pracowników uczelni służb państwowych będących funkcjonariuszami służb państwowych określają przepisy właściwe dla tych służb. W odniesieniu do policjantów były to przepisy rozdziału 9 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*<sup>11</sup> oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 grudnia 2011 r. *w sprawie warunków otrzymywania przez policjanta dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie zleconych zadań wykraczających poza obowiązki służbowe*<sup>12</sup>.

Na mocy ww. rozporządzenia za wykonywanie zadań zleconych na piśmie przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych lub osobę przez niego upoważnioną, określonych w programie lub projekcie realizowanym przez Policję z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub niepodlegających zwrotowi środków z innych źródeł zagranicznych lub pochodzących z budżetu państwa, w tym dotacji, policjantowi przysługuje dodatkowe wynagrodzenie. Jest ono określane w umowie wykonawczej do programu lub projektu realizowanego przez Policję albo w umowie o zarządzaniu tym programem lub projektem, albo w innym dokumencie poświadczonym przez instytucję zarządzającą tym programem lub projektem. Wynagrodzenie wypłacane jest na podstawie dokumentu

---

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 243, poz. 1447.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 292, poz. 1723, z późn. zm.

wystawionego przez instytucję zarządzającą programem lub projektem poświadczającego zrealizowanie przez policjanta jego zadań wynikających z programu lub projektu, niezwłocznie po otrzymaniu przez Policję środków.

Art. 151 ust. 8 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* przewiduje, że senat uczelni publicznej może przeznaczyć dodatkowe środki na zwiększenie wynagrodzeń, jeżeli uczelnia posiada na ten cel środki pochodzące z innych źródeł niż określone w art. 94 ust. 1 ww. ustawy, tj. z innych źródeł niż dotacje otrzymywane przez uczelnie publiczne z budżetu państwa. Do środków, o których mowa w powyższym przepisie należą środki otrzymywane przez jednostki organizacyjne uczelni w związku z realizacją projektów polegających na prowadzeniu projektów badawczych. Środki te jednostki organizacyjne uczelni mogą uzyskiwać w drodze konkursów na realizację stosownych projektów, zgodnie z zasadami określonymi w ustawach z dnia 30 kwietnia 2010 r.: *o zasadach finansowania nauki*<sup>13</sup>, *o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju*<sup>14</sup> oraz *o Narodowym Centrum Nauki*<sup>15</sup>. W myśl art. 5 ustawy *o zasadach finansowania nauki*, środki finansowe na naukę przeznacza się przede wszystkim na strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne zadania finansowane przez NCBiR, projekty badawcze na rzecz obronności państwa i bezpieczeństwa państwa prowadzone w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań finansowanych przez NCBiR, a także na badania podstawowe i inne zadania finansowane przez NCN.

Z wnioskami o przyznanie środków finansowych na realizację ww. zadań mogą występować do NCBiR i NCN podmioty enumeratywnie wymienione w art. 10 ustawy *o zasadach finansowania nauki*, w tym jednostki naukowe, którymi w myśl art. 2 pkt 9 ww. ustawy są m.in. prowadzące w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe podstawowe jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu statutów tych uczelni.

Środki finansowe na wykonanie finansowanych przez NCBiR projektów oraz na finansowanie przez NCN badań są przyznawane w drodze decyzji odpowiednio dyrektora NCBiR i dyrektora NCN na podstawie listy rankingowej zaopiniowanych pozytywnie wniosków. Na podstawie tych decyzji dyrektorzy zawierają z wykonawcą projektu umowę o realizację i finansowanie projektu. W umowie tej określa się m.in. wysokość środków finansowych przyznanych na realizację projektu, przy czym środki finansowe obejmują także środki na wynagrodzenia osób realizujących projekt badawczy.

W okresie objętym kontrolą Senat WSPol, powołując się na art. 151 ust. 8 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, wydał 6 uchwał w sprawie wynagradzania osób realizujących w Uczelni projekty badawcze<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 z późn. zm. – zwaną dalej ustawą *o zasadach finansowania nauki*.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1788 z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 839 z późn. zm.

<sup>16</sup> Uchwała nr 150/2010 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie polityki wykonywania i wynagradzania za czynności w zakresie obsługi administracyjno-finansowej w projektach rozwojowych finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego; Uchwała nr 5/II/2010 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 9 września 2010 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej polityki wynagradzania osób realizujących projekty rozwojowe finansowane ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego; Uchwała nr 80/II/2011 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie polityki zatrudniania i wynagradzania osób z kosztów pośrednich za czynności w zakresie kontroli oraz obsługi administracyjno-finansowej w projektach polegających na badaniach naukowych lub pracach rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa prowadzonych w konsorcjach naukowych finansowanych lub współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki; Uchwała nr 122/II/2012 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 9 października 2012 r. w sprawie polityki zatrudniania i wynagradzania osób w projektach polegających na

Uchwały te określały rodzaje czynności wykonywanych przez pracowników/funkcjonariuszy WSPoL oraz osoby niezatrudnione na Uczelni w ramach prowadzenia projektów badawczych, a także formy zatrudniania i wynagradzania oraz stawki wynagrodzeń ww. osób z uwzględnieniem podziału na czynności polegające na wykonywaniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz czynności z zakresu obsługi projektów badawczych.

Zgodnie z art. 151 ust. 8 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* postanowienia ww. uchwał ustalone były z zachowaniem uprawnień związków zawodowych działających w WSPoL. Porządki posiedzeń Senatu WSPoL, a także projekty uchwał, które miały być procedowane na danym posiedzeniu, były przekazywane przedstawicielom związków zawodowych, uprawnionym do wzięcia udziału w posiedzeniach Senatu z głosem doradczym.

Należy zauważyć, że art. 151 ust. 8 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* nie zawiera dyspozycji dla senatu uczelni do wydawania regulacji wewnętrznych, które miałyby stanowić zasady zatrudniania i wynagradzania, a określa jedynie, że Senat podejmuje decyzję o możliwości przeznaczenia dodatkowych środków na zwiększenie wynagrodzeń. Ponadto, w uchwale nr 150/2010 r., uchwale nr 5/II/2010 oraz w uchwale nr 80/II/2011, obok art. 151 ust. 8, jako podstawę prawną wskazano § 10 ust. 1 pkt 8 statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, stanowiącego załącznik do uchwały nr 128/2009 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 22 czerwca 2009 r., zatwierdzonego decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 sierpnia 2009 r.<sup>17</sup>, zgodnie z którym jedną z kompetencji Senatu WSPoL było wyrażanie opinii społeczności akademickiej uczelni oraz wyrażanie opinii w sprawach przedłożonych przez komendanta-rektora albo co najmniej 5 członków Senatu.

Uchwalenie przez Senat WSPoL zasad wynagradzania i zatrudniania osób realizujących projekty badawcze ze środków pozyskanych na te projekty, należy uznać za przekroczenie kompetencji, a tym samym **nieprawidłowość**, wynikającą z błędnej interpretacji art. 151 ust. 8 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, jak również statutu Uczelni.

Kwestia przeznaczenia dodatkowych środków na zwiększenie wynagrodzeń została w sposób prawidłowy określona dopiero w uchwale nr 69/III/2016 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie dodatkowych środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych na zwiększenie wynagrodzeń. W treści ww. uchwały w § 1 znalazł się zapis, że w związku z możliwością realizacji przez WSPoL projektów badawczych na rzecz obronności państwa

---

*badaniach naukowych lub pracach rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych lub współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki; Uchwała nr 142/II/2011 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 21 grudnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie polityki zatrudniania i wynagradzania osób w projektach polegających na badaniach naukowych lub pracach rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych lub współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki; Uchwała nr 149/II/2013 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie polityki zatrudniania i wynagradzania osób w projektach polegających na badaniach naukowych lub pracach rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych lub współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki.*

<sup>17</sup> Aktualnie § 14 ust. 1 pkt 9 statutu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, stanowiącego załącznik do uchwały nr 211/II/2014 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu, zatwierdzonego decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 czerwca 2014 r. – zwany dalej *statutem WSPoL*.

finansowanych lub współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki, Senat WSPol wyraża zgodę na przeznaczenie tych środków na zwiększenie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w realizację projektów a także, że zasady zatrudniania i wynagradzania z ww. środków, określi w drodze zarządzenia komendant-rector WSPol. Dodatkowo w uzasadnieniu do uchwały – co stanowi potwierdzenie stwierdzonej nieprawidłowości – zawarto zapis, że to Komendant-Rektor realizując zadania pracodawcy pozostaje uprawniony do określania zasad zatrudniania i wynagradzania ze wspomnianych dodatkowych środków obu grup pracowników zatrudnionych w Uczelni. Komendant-Rektor ustala zasady podziału dodatkowych środków na zwiększenie wynagrodzeń z zachowaniem uprawnień związków zawodowych określonych w ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881).

Dowód: akta kontroli tom I str. 54-57

W okresie realizacji przez WSPol wybranych do próby projektów badawczych, zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników wykonujących zadania w ramach ww. projektów określała uchwała nr 149/II/2013 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie polityki zatrudniania i wynagradzania osób w projektach polegających na badaniach naukowych lub pracach rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych lub współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki<sup>18</sup>.

Dowód: akta kontroli Tom I str. 43-53

Ww. uchwała obejmowała swoim zakresem zarówno osoby prowadzące badania naukowe i rozwojowe na rzecz projektów (wynagradzane z kosztów bezpośrednich-załącznik nr 1 do uchwały), jak też osoby realizujące w ramach tych projektów czynności z zakresu nadzoru, kontroli oraz obsługi administracyjno-finansowej (wynagradzane z kosztów pośrednich-załącznik nr 3 do uchwały).

Zgodnie z załącznikami do uchwały nr 149/II/2013 w projektach badawczych finansowanych ze środków NCBiR lub NCN, z kierownikiem projektu, wykonawcami będącymi pracownikami naukowymi (nauczyciele akademicy – funkcjonariusze oraz pracownicy) oraz wykonawcami niebędącymi pracownikami naukowymi (funkcjonariusze, pracownicy), a także z kierownikiem operacyjnym (funkcjonariusz, pracownik), których wynagrodzenie było finansowane w ramach kosztów bezpośrednich projektu, zawierano umowy cywilnoprawne, tj. umowy zlecenia.

Z kolei przy wynagradzaniu osób realizujących czynności z zakresu obsługi<sup>19</sup> (wynagrodzenie finansowane z kosztów pośrednich projektów finansowanych ze środków NCBiR i NCN) dopuszczano następujące formy:

- umowy cywilnoprawne (umowy zlecenia) w przypadku funkcjonariuszy Policji, a także osób niezatrudnionych w WSPol lub podmiotów zewnętrznych (umowy zlecenia, umowy o dzieło);

---

<sup>18</sup> Zwana dalej uchwałą nr 149/II/2013.

<sup>19</sup> Do tych czynności zaliczono: prace wykonywane przez osobę rozliczającą finansowo projekt, prace wykonywane przez osobę prowadzącą biuro projektu, obsługa prawna projektu oraz na rzecz Komitetu Sterującego, prace z zakresu nadzoru i kontroli ogólnej projektów czynności wykonywane przez komendanta-rectora, prace z zakresu nadzoru i kontroli administracyjno-gospodarczej projektu oraz prace na rzecz Komitetu Sterującego wykonywane przez kanclerza, prace z zakresu nadzoru i kontroli finansowej projektu oraz prace na rzecz Komitetu Sterującego wykonywane przez kwestora oraz prace w ramach udziału w Komitecie Sterującym.

- zwiększone, na czas określony w aneksie do umowy o pracę, dodatki specjalne dla pracowników zatrudnionych w WSPoL.

W projektach finansowanych i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz innych źródeł zewnętrznych formami zatrudniania, wynagradzania i wykonywania dodatkowych obowiązków przez pracowników były (zgodnie z wytycznymi dotyczącymi finansowania projektów w ramach 7 Programu Ramowego): umowa o pracę w celu wykonywania zadań wynikających z realizacji projektu badawczego, zawarcie aneksu do istniejącej umowy o pracę, umowa cywilnoprawna (umowa zlecenia) zawarta wyłącznie w celu wykonywania zadań związanych z realizacją projektu, przyznanie dodatku specjalnego.

W odniesieniu do zawieranych umów zlecenia należy zauważyć, że zgodnie z art. 734 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*<sup>20</sup> przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Z powyższej definicji wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej. Jeśli zatem jedna ze stron umowy zobowiązuje się do wykonania określonej czynności faktycznej (jak to miało miejsce w badanych projektach), to wówczas powinna być z nią zawarta umowa o świadczenie usług. Zawarcie umowy zlecenia w miejsce umowy o świadczenie usług nie powoduje – co do zasady – negatywnych konsekwencji dla żadnej ze stron, ponieważ zgodnie z art. 750 *Kodeksu cywilnego* do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu.

W uchwale nr 149/II/2013 nie uregulowano kwestii rozliczania i dokumentowania czasu pracy osób biorących udział w projekcie badawczym. Dokumenty te – obok dokumentów potwierdzających należyte wykonanie powierzonych prac – powinny stanowić podstawę wypłaty wynagrodzenia. W § 7 ust. 4 uchwały nr 149/II/2013 wskazano jedynie, że wykonawca na podstawie prawidłowo wystawionego rachunku, pisemnie stwierdza o prawidłowym wykonaniu prac. Natomiast w załączniku nr 3 do uchwały nr 149/II/2013 określającym zasady zatrudniania i wynagradzania osób realizujących czynności z zakresu obsługi, kwestia na jakiej podstawie wypłacane jest tym osobom wynagrodzenie, w ogóle nie została uregulowana.

Nieokreślenie zasad rozliczania i dokumentowania czasu pracy w odniesieniu do projektów finansowanych przez NCBiR i NCN stanowi **nieprawidłowość**. Z wyjaśnień Komendanta-Rektora wynika, że forma dokumentowania pracy wykonywanej w tych projektach była określana w regulaminach konkursów na wykonanie i finansowanie projektów badawczych. Praktyka zastosowana w WSPoL, opierająca się w zasadzie tylko na oświadczeniu wykonawcy projektu, nie pozwalała na weryfikację faktycznego czasu pracy pracowników/funkcjonariuszy przeznaczonego na realizację projektu oraz na wykonywanie zadań wynikających z zakresu obowiązków na zajmowanym stanowisku. Skutkiem czego było ryzyko wystąpienia sytuacji w której, osoby zaangażowane w realizację projektów badawczych otrzymywały z tego tytułu wynagrodzenia z budżetu projektu wraz z wynagrodzeniem za pracę.

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm., zwaną dalej *Kodeksem cywilnym*. Brzmienie przepisu nie zmieniało się w okresie objętym kontrolą.



W odniesieniu do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej obowiązkiem osób realizujących dany projekt było prowadzenie kart czasu pracy, co służyło prawidłowemu sprawowaniu nadzoru nad pracami wykonywanymi w ramach projektów.

Należy podkreślić, że prowadzenie kart czasu pracy było rekomendowane przez zespół zadaniowy ds. problematyki zatrudniania i wynagradzania w projektach finansowanych ze środków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe, środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych, powołanego w ramach prac Rady Naukowo-Technicznej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych, na Szefa którego wyznaczony został insp. dr inż. Andrzej Urban – przedstawiciel WSPol w ww. Radzie. Zadaniem zespołu zadaniowego było opracowanie wytycznych dla służb podległych i nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w obszarze polityki zatrudniania i wynagradzania osób w projektach finansowanych ze środków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe, środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych.

Dowód: akta kontroli Tom I str. 286-319

#### **IV. Zatrudnianie i wynagradzanie funkcjonariuszy i pracowników w WSPol realizujących zadania na rzecz projektów badawczych objętych kontrolą.**

Pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni na stanowiskach naukowych i naukowo-dydaktycznych, zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi, są zobligowani do prowadzenia działalności badawczej w ramach swoich obowiązków służbowych. Prowadzenie badań naukowych i rozwojowych zostało zawarte w kartach opisu stanowiska tych osób. W pozostałych przypadkach, osoby niebędące pracownikami naukowymi i naukowo dydaktycznymi wykonywały zadania wykraczające poza ich zakres czynności wynikający z zatrudnienia w WSPol

Zgodnie z wewnętrznymi procedurami przyjętymi w WSPol, co do zasady, każdy z pracowników mógł aplikować o granty naukowe na potrzeby realizacji projektów, w których Uczelnia występowała w charakterze wnioskodawcy, lidera bądź partnera. Zespoły realizujące poszczególne projekty objęte kontrolą zostały utworzone z inicjatywy naukowców zainteresowanych otrzymaniem grantów.

Powierzenie wykonania czynności związanych z prowadzeniem badań naukowych i rozwojowych, jak i realizacją zadań w zakresie obsługi przedmiotowych projektów następowało na wniosek kierownika projektu, sporządzanego w porozumieniu z bezpośrednim przełożonym pracownika/funkcjonariusza. W ww. wnioskach zawierano uzasadnienie wyboru danego pracownika/funkcjonariusza, w tym ocenę posiadanych przez niego kwalifikacji i umiejętności, dokonywaną przez jego bezpośredniego przełożonego lub kierownika jednostki organizacyjnej/komórki administracji, w której miał być zatrudniony.

Dowód: akta kontroli Tom IV str. 18-19, 34-35

Czynności związane z rozliczaniem finansowym projektu, z obsługą biura projektu, obsługą prawną, prace na rzecz Komitetu Sterującego oraz nadzór i kontrola gospodarczo – administracyjna i finansowa były powierzane pracownikom i funkcjonariuszom WSPol przygotowanym merytorycznie do realizacji tego rodzaju zadań.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach, funkcjonariusze realizujący badania naukowe i rozwojowe, a także wykonujący zadania związane z obsługą projektów badawczych, wykonywali te

czynności na podstawie umów zleceń, stanowiących również podstawę do wypłaty wynagrodzenia za pracę na rzecz tych projektów. W związku z tym byli zobowiązani do wystąpienia do swoich przełożonych z wnioskiem o wyrażenie zgody na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą, co wynika z art. 62 ust. 1 ustawy o *Policji*. W odniesieniu do badanej próby nie stwierdzono przypadku podjęcia przez funkcjonariusza pracy w projekcie badawczym bez stosownej zgody.

Dowód: akta kontroli Tom VI str. 1-298.

W odniesieniu do pracowników zatrudnionych w WSPol, umowy zlecenia zawierano z osobami realizującymi badania naukowe i rozwojowe w ramach projektów finansowanych przez NCBiR, natomiast pracownikom wykonującym zadania z zakresu obsługi tych projektów zmieniano treść umowy o pracę, określając w porozumieniu wysokość dodatku specjalnego wypłacanego w systemie miesięcznym.

Natomiast w przypadku projektów badawczych finansowanych ze źródeł Unii Europejskiej z pracownikami, zgodnie z wytycznymi 7 Programu Ramowego, zawierano aneksy do umów o pracę, określając w nich stawkę wynagrodzenia uzupełniającego wypłacanego za każdą godzinę przepracowaną w projekcie oraz maksymalną liczbę godzin do przepracowania w danym okresie rozliczeniowym.

Dowód: akta kontroli Tom I str. 223-224.

Zgodnie z ww. wytycznymi, zawieranie umów cywilnoprawnych z osobami zatrudnionymi u beneficjenta programu mogło nastąpić jedynie w przypadku, gdy praca wykonywana przez te osoby w ramach projektu była rodzajowo różna od pracy wykonywanej na podstawie stosunku pracy.

Zdaniem jednostki kontrolowanej w przypadku 2 osób (tj. kierownika projektu SECTOR i jego wykonawcy) zatrudnionych w WSPol na stanowiskach naukowo-dydaktycznych, ustawowo zobligowanych do prowadzenia działalności badawczej w ramach swoich obowiązków służbowych, nie można było zastosować innej formy zatrudnienia, gdyż nie spełniłaby ona warunków kwalifikowalności kosztów, dających podstawę do wypłacania wynagrodzenia za pracę na rzecz ww. projektu. Tym samym umowy cywilnoprawne były zawierane w celu zakwalifikowania wydatków na wynagrodzenia jako koszty kwalifikowane. Skoro osoby te w ramach stosunku pracy mają wykonywać zadania związane z realizacją projektów badawczych, za co otrzymują stosowane wynagrodzenie, to niecelowe jest pozyskiwanie środków na pokrycie ich dodatkowego wynagrodzenia, zwłaszcza jeśli nie prowadzą innych projektów niż finansowane ze środków zewnętrznych. Sam fakt możliwości uzyskania dofinansowania na ten cel nie powinien determinować zawierania z takimi pracownikami umów cywilnoprawnych. Pracodawca ma możliwość docenienia zaangażowania pracowników w inny sposób.

W odniesieniu do pracowników i funkcjonariuszy WSPol realizujących czynności związane z obsługą projektów finansowanych ze środków NCBiR, Komendant-Rektor wyjaśnił, że niezwłocznie po zawarciu umowy z podmiotem finansującym badania, kierownik projektu i kierownik zespołu projektu z ramienia WSPol w porozumieniu z kwestorem sporządzali plan zaangażowania kosztów wynagrodzeń za prace administracyjne i finansowe rozliczane w ramach kosztów pośrednich projektu, w granicach ustalonego przez Senat Uczelni maksymalnego limitu kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi w wysokości 70 % zaplanowanej kwoty. Kierownicy projektów sporządzali wnioski o powierzenie wykonywania zadań zawierające propozycję wysokości wynagrodzenia, wypłacanego z kosztów pośrednich projektu, w zależności od stopnia złożoności, zakresu wykonywanych czynności, planowanego

nakładu czasu pracy oraz wysokości budżetu danego projektu. Następnie wnioski opiniowane były przez kwestora oraz bezpośredniego przełożonego. Komendant-Rektor - na wniosek dyrektora Instytutu Koordynacji Badań i Funduszy Pomocowych WSPoL - zatwierdzał wysokość miesięcznej stawki wynagrodzenia za czynności z zakresu nadzoru i kontroli administracyjno-gospodarczej zleconych kanclerzowi oraz nadzoru i kontroli finansowej zleconych kwestorowi. Zgodnie z zarządzeniem nr 15/2015 Komendanta - Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 3 marca 2015 r. *w sprawie wynagradzania osób z kosztów pośrednich za czynności z zakresu nadzoru i kontroli administracyjno-gospodarczej oraz za czynności z zakresu nadzoru i kontroli finansowej projektów Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie polegających na badaniach naukowych lub pracach rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych/współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub Narodowego Centrum Nauki* oszacowania wartości miesięcznej stawki wynagrodzenia wraz z pochodnymi na rzecz jednego projektu dokonywano na podstawie analizy stopnia złożoności projektu, w szczególności: liczby konsorcjantów realizujących projekt, planowanych do wytworzenia produktów projektu, liczby planowanych do zamówienia dostaw i usług w ramach projektu, analizy zakresu wykonywanych czynności w ramach projektu, analizy planowanego nakładu pracy w ramach projektu, a także wysokości kosztów pośrednich w budżecie projektu.

Dowód: akta kontroli Tom I str.163-164.

Środki przeznaczone na dodatkowe wynagrodzenia dla funkcjonariuszy i pracowników WSPoL realizujących badania naukowe i rozwojowe, a także na czynności związane z ich obsługą w całości pochodziły z budżetu podmiotów finansujących projekty badawcze. Ich wysokość była ustalana na etapie wnioskowania o przyznanie grantu naukowego wraz z pozostałymi kosztami projektu i stanowiła jedno z kryterium rozstrzygających konkurs.

W odniesieniu do badanej próby nie odnotowano przypadku zakwestionowania przez podmiot finansujący projekt wydatkowania przez WSPoL środków na wynagrodzenia dla pracowników i funkcjonariuszy w związku z ich udziałem w projektach badawczych, co jednak nie podważa wyników kontroli, ponieważ podmioty finansujące projekt skupiają się co do zasady na poprawności kwalifikowania kosztów ze środków przyznanych na realizację danego projektu.

Dowód: akta kontroli Tom I str. 73.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach wysokość wynagrodzeń osób wykonujących prace w projektach badawczych określono zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w WSPoL. Komendant-Rektor wyjaśnił, że w każdym z badanych przypadków uwzględniono wytyczne kwalifikowalności kosztów wynagrodzeń obowiązujące dla danego konkursu NCBiR, a w przypadku projektów CAMINO i SECTOR – wynikające z przewodnika finansowego opublikowanego przez Komisję Europejską dla 7 Programu Ramowego. Przy ustalaniu wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników WSPoL będących pracownikami naukowymi brano również pod uwagę posiadane przez nich stopnie, ich dorobek naukowy oraz złożoność projektu.

Dowód: akta kontroli Tom I str. 85-89.

W odniesieniu do rozliczania czasu pracy osób biorących udział w projektach badawczych wyjaśniono, że było ono dokonywane wówczas, gdy wymagał tego regulamin podmiotu finansującego dany projekt. W odniesieniu do kontrolowanych przedsięwzięć finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,

wszyscy pracownicy i funkcjonariusze biorący w nich udział byli zobowiązani do prowadzenia *kart czasu pracy*. W pozostałych przypadkach, tj. dla osób, z którymi zawierano umowy zlecenia lub zmieniano umowy o pracę w związku z ich udziałem w projektach badawczych - przedmiotowej ewidencji nie prowadzono.

Dowód: akta kontroli Tom V str. 61-165, 288-377.

Osoby biorące udział w projektach badawczych, przed przystąpieniem do prac – na etapie składania *wniosku* o powierzenie *czynności/zadań* stanowiącego załącznik nr 2 i 4 do uchwały nr 149/II/2013 składały oświadczenie, że powierzenie im dodatkowych zadań w projekcie nie wpłynie na efektywność wykonywanych przez nich bieżących obowiązków służbowych, co potwierdzali również (w przedmiotowym wniosku) ich bezpośredni przełożeni. Z wyjaśnień udzielonych przez jednostkę kontrolowaną wynika, że był to jedyny funkcjonujący w WSPol mechanizm regulujący kwestie wywiązywania się pracowników/funkcjonariuszy z obowiązków służbowych przy jednoczesnym realizowaniu przez nich zadań niewynikających bezpośrednio z karty opisu stanowiska.

Komendant-Rektor wyjaśnił, że dotychczasowa, bieżąca (wynikająca z zakresów czynności) praca osób zaangażowanych w realizację projektów badawczych nie budziła zastrzeżeń i w związku z tym nie istniała potrzeba wprowadzenia w WSPol dodatkowych narzędzi nadzorczych.

Dowód: akta kontroli Tom I str. 141-146.

Nadzór w WSPol nad omawianym zakresem nie był prowadzony w sposób dostateczny, co uznane zostało za **nieprawidłowość**. Przyjęty mechanizm zwiększał ryzyko wykonywania przez funkcjonariuszy/pracowników WSPol pracy w godzinach nadliczbowych, a także wykonywania w godzinach pracy dodatkowych zadań związanych z realizacją projektów badawczych, co mogło negatywnie wpłynąć na jakość i efektywność wywiązywania się przez nich z bieżących obowiązków służbowych. Ryzyko to zwiększa się dodatkowo w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę gospodarczo – administracyjną i finansową, tj. kanclerza i kwestora, z uwagi na liczbę projektów, w które ww. osoby były jednocześnie zaangażowane. Przyczyna powstałej nieprawidłowości leży w niedostatecznym uregulowaniu kwestii rozliczania czasu pracy w przepisach wewnętrznych WSPol dotyczących zatrudniania i wynagradzania osób w projektach badawczych, co zostało już zaznaczone w części III niniejszego sprawozdania.

#### IV. Wnioski i zalecenia

W celu usunięcia nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej działalności wnoszę o:

1. opracowanie i wdrożenie – w terminie do 31 grudnia 2016 r. – szczegółowych zasad rozliczania czasu pracy osób realizujących projekty badawcze w WSPol,
2. opracowanie i wdrożenie – w terminie do 31 grudnia 2016 r. – jasnych i precyzyjnych zasad prowadzenia projektów w WSPol, w celu wyeliminowania ryzyka podwójnego finansowania tych samych zadań,
3. wdrożenie – w terminie do 31 grudnia 2016 r. – skutecznych narzędzi nadzoru nad wykonywaniem pracy przez pracowników i funkcjonariuszy WSPol, zaangażowanych w projekty badawcze, tak aby

nie zachodził konflikt pomiędzy zadaniami wykonywanymi w ramach stosunku pracy/stosunku służbowego, a zadaniami wynikającymi z projektów badawczych.

\* \* \*

Stosownie do postanowień art. 52 ust. 5 ustawy z dnia z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, kierownikowi jednostki kontrolowanej służy prawo przedstawienia do niego stanowiska. Powyższe nie wstrzymuje realizacji wniosków i ustaleń kontroli.

Proszę o przedstawienie, w terminie do 10 stycznia 2017 r., informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach niewykorzystania albo innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.



Mariusz Błaszczak

Wykonano w 2 egz.:

1. Egz. Nr 1 – WSPol w Szczytnie
2. Egz. Nr 2 – aa