



MINISTER CYFRYZACJI

Mateusz Morawiecki

DNK.ZKC.1743.1.2021.GL

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
dr inż. Michał Chojnowski
Dyrektor Instytutu Łączności
– Państwowego Instytutu Badawczego

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła w Instytucie Łączności – Państwowym Instytucie Badawczym (dalej: IŁ, Instytut, Jednostka) kontrolę doraźną w zakresie *wybranych aspektów działalności finansowej w latach 2019-2021* (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Ustalenia kontroli oraz oceny badanej działalności opisano w niniejszym *Sprawozdaniu z kontroli* (dalej: *Sprawozdanie*).

Podstawa prawna:

Art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych¹ (dalej: *uoib*) w związku z art. 6 ust. 3 pkt 1 oraz art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej² (dalej: *ustawa o kontroli*).

Instytut Łączności, od 2005 r. – państwowy instytut badawczy³, działa na podstawie ustawy o instytutach badawczych oraz statutu⁴. Instytut jest państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, nienależącą do jednostek sektora finansów publicznych.

Instytut odgrywa istotną rolę w działalności Państwa, wykonując na jego rzecz szereg znaczących zadań zleconych, służących rozwojowi społeczeństwa informacyjnego i gospodarce opartej na wiedzy.

Organami Instytutu są Dyrektor, kierujący pracami Jednostki i reprezentujący ją na zewnątrz oraz Rada Naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym. Organem nadzorującym IŁ jest minister właściwy ds. informatyzacji.

Instytut jest jednostką naukową kategorii B. Do działalności podstawowej Instytutu Łączności należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie, wdrażanie oraz upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do zastosowania w praktyce – w dziedzinie nauk technicznych⁵. Obszar działalności IŁ obejmuje telekomunikację i techniki informacyjne.

IŁ od listopada 2018 r. realizuje na zlecenie Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: GITD), a następnie Ministerstwa Finansów – Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: MF-KAS) umowę dotyczącą utrzymania Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (dalej: ESPO). Pierwotnie określona wartość umowy to 359,1 mln zł netto, natomiast

¹ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1383, t.j.).

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224, t.j.).

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie nadania Instytutowi Łączności statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 103 poz. 862).

⁴ Załącznik do decyzji nr 56 Ministra Cyfryzacji z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego.

⁵ § 3 Statutu IŁ.

po zmianach – 541,8 mln zł netto. Zaplanowany termin zakończenia tej umowy to 30 czerwca 2021 r.

Ponadto Instytut jest podmiotem wyznaczonym⁶ do prowadzenia prac nad nowym systemem poboru opłat (dalej: NKSP0), który docelowo ma zastąpić dotychczasowy ESPO.

OCENA KONTROLOWANEGO OBSZARU

[Sytuacja finansowa IŁ] Instytut znajduje się w bardzo trudnej kondycji finansowej. W 2020 r. w stosunku do 2019 r. doszło do znacznego pogorszenia stanu finansów IŁ.

- Wynik na przepływach pieniężnych za 2020 r. spadł do -52 mln zł, co w stosunku do 2019 r. (+48,1 mln zł) stanowi różnicę na poziomie 100,2 mln zł. Na przełomie maja i czerwca 2021 r. prognozowana jest okresowa utrata płynności finansowej IŁ. Przez 4 miesiące 2021 r. stan środków pieniężnych Jednostki ma być ujemny, co wskazuje na poważne ryzyko dla jej działalności.
- Rok 2020 zakończono znaczną stratą. Po dwóch latach generowania zysku (w 2018 r.: 5,1 mln zł brutto, w 2019 r.: 9,5 mln zł brutto) w 2020 r. przewidywana jest strata na poziomie (-)11,1 mln zł brutto, co powoduje różnicę na wynikach bilansowych między 2019 r. a 2020 r. na poziomie 20,6 mln zł brutto.

Sytuacja finansowa Instytutu jest niestabilna i zmienna w czasie. Na 2021 r. wstępnie przewidziano zysk w wysokości 0,2 mln zł (w ujęciu memoriałowym), jednak biorąc pod uwagę dotychczasowe trudności finansowe oraz potencjalne ryzyka (w tym w zakresie zaburzeń płynności finansowej oraz kar umownych naliczanych przez MF-KAS), zakładany wynik jest obciążony dużym stopniem niepewności.

[Przyczyny sytuacji finansowej] Kluczowy wpływ na płynność i wyniki finansowe Instytutu w latach 2018-2020 miała umowa dotycząca utrzymania Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESPO). Ze względu na znaczną kwotę (pierwotnie 359,1 mln zł netto, aktualnie 541,8 mln zł netto), odpowiadała ona zarówno za wygenerowany w latach 2018-2019 zysk, jak i poniesioną w 2020 r. stratę.

- Przychody z umowy ESPO stanowiły odpowiednio w 2019 r. i 2020 r. 85% i 78% przychodów ogółem, a koszty – odpowiednio 82% i 79% kosztów ogółem. Choć prognozowany w lutym 2021 r. skumulowany wynik na umowie ESPO ma być dodatni (9,4 mln zł), realizacja umowy powoduje liczne trudności.
- Problemy dotyczące umowy ESPO wynikają w głównej mierze z nieodpowiedniego zabezpieczenia interesów Instytutu przy podpisywaniu lub aneksowaniu umowy w zakresie warunków wykonywania prac, dodatkowych kosztów realizacji zadań, jak również kar umownych.
- W efekcie Instytut mierzy się z trudnościami w zakresie długotrwałych i niekorzystnych rozliczeń wykonywanych przez niego prac, pokrywania nieplanowanych i nierfundowanych przez MF-KAS kosztów podwykonawców oraz naliczania w stosunku do IŁ kar umownych, które mogą sięgnąć znacznych rozmiarów.

Niekorzystnie na sytuację finansową Instytutu wpływa również realizacja dwóch umów dotyczących NKSP0 z uwagi na długotrwałe rozliczanie wykonywanych przez IŁ prac przy niezaliczkowym charakterze tych umów. Na stratę Instytutu wpływa również brak możliwości rozliczenia części kosztów w umowach NKSP0, dotacjach i projektach, jak również mniejsze przychody związane ze stanem epidemii Covid-19.

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi z zakresu projektowania, budowy i wdrożenia systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz określenia zakresu usług realizowanych przez ten podmiot (Dz. U. z 2019 r. poz. 1492, ze zm.).

[System zarządzania Jednostką] Pomimo złej sytuacji finansowej Instytutu w 2020 r. istotnie wzrosły koszty wynagrodzeń (razem ze składkami sięgnęły 32,5 mln zł). Wzrost rok do roku ogółem wyniósł 8,1 mln zł (33% więcej niż w 2019 r.), w tym ze środków własnych 1,4 mln zł (21% więcej niż w 2019 r.).

W Instytucie funkcjonuje nieprzejrzysty, nadmiernie rozbudowany i nadużywany system premiowania, który w znacznej mierze nie jest powiązany z sytuacją finansową Jednostki.

Instytut wymaga również działań naprawczych pod względem zarządzania. W szczególności dotyczy to obszarów zarządzania ryzykiem, planowania finansowego, wprowadzenia nowych istotnych procedur lub aktualizacji dotychczas obowiązujących. Choć podjęto działania ukierunkowane na zmiany w Instytucie, należy je zintensyfikować, w szczególności w zakresie szczegółowego planu działań naprawczych.

Od 15 lipca 2014 r. do 10 września 2020 r. Instytutem Łączności kierował pan dr inż. Jerzy Żurek, a od 10 września 2020 r. – pan dr inż. Michał Chojnowski⁷.

ZALECENIA:

1. Podjęcie natychmiastowych, skutecznych działań zabezpieczających Instytut przed prognozowaną utratą płynności.
2. Zintensyfikowanie działań związanych z opracowaniem i wdrożeniem szczegółowego planu naprawczego Instytutu w celu optymalizacji i restrukturyzacji przychodów i kosztów 1,4, restrukturyzacji majątku, utrzymania płynności i zbilansowania wyniku finansowego w 2021 r.
3. Prawidłowe zabezpieczanie interesów 1,4 przy zawieraniu lub zmianach umów, w oparciu o udokumentowaną analizę ryzyka realizacji zadań i ich wpływu na sytuację finansową Instytutu.
4. Zintensyfikowanie działań związanych z przeglądem, aktualizacją i wprowadzeniem niezbędnych procedur, w szczególności w obszarach prowadzonej rachunkowości, zarządzania ryzykiem oraz zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. [Przychody] Negatywnie na wynik finansowy 1,4 w 2020 r. wpłynął spadek przychodów ogółem (226.728.200 zł)⁸ o 15.598.096 zł (tj. o 6% w stosunku do 242.326.296 zł w 2019 r.). O spadku przychodów zdecydowały przede wszystkim rozliczenia z tytułu realizacji umowy ESPO oraz umów NKSP0 i KRRIT⁹. W 2021 r. przewidywany jest dalszy spadek przychodów ogółem o 65.809.293 zł (tj. o 29%) do kwoty 160.918.907 zł, co wynika w głównej mierze z zaplanowanego zakończenia w czerwcu 2021 r. umowy ESPO.

Dane za 2020 r. i 2021 r. prezentowane są w ujęciu memoriałowym (zarządczym). Dane te nie mają charakteru trwałego, ponieważ w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych księgi rachunkowe 1,4 za 2020 r. nie były jeszcze zamknięte, a Plan finansowy Instytutu na 2021 r. stanowił niezatwierdzony projekt¹⁰.

Tabela 1. Przychody Instytutu w latach 2019-2021

⁷ Ponadto, w okresie kontrolowanym Zastępcą Dyrektora ds. Operacyjnych była pani Monika Nowosielska (od 14 stycznia 2020 r.); wcześniej to stanowisko zajmował pan Marcin Osiecki (od 17 sierpnia 2018 r.). Zastępcą Dyrektora ds. Rozwoju i Komunikacji był pan Mariusz Zdrodowski (od 14 stycznia 2020 r.); wcześniej stanowisko to zajmowała pani Magdalena Skarzyńska (w okresie od 7 lutego do 17 września 2019 r.). Zastępcą Dyrektora ds. Naukowych był pan dr hab. inż. Jordi Mongay Batalla (od 7 lutego 2019 r.). Główną Księgową Instytutu była pani Liliana Lejman (od 1 października 2007 r.).

⁸ Kwoty podawane po zaokrągleniu do pełnych złotych.

⁹ Umowa zawarta z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji (dalej: umowa KRRIT) dotycząca stworzenia systemu telemetrycznego. W zakresie podstawowym obowiązuje do 31 grudnia 2021 r., natomiast w zakresie rozszerzonym (tzw. opcje) – do 31 lipca 2023 r. Wartość umowy netto w zakresie podstawowym to 20.297.340 zł, a w zakresie rozszerzonym – 77.466.670 zł.

¹⁰ W celu zaprezentowania najbardziej aktualnych danych w odniesieniu do przychodów, kosztów i wyniku finansowego dane za 2019 r. zaczerpnięto z *Wyników finansowych – Wstępnego Wykonania (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 roku* z 11 lutego 2021 r., a dane za 2020 r. i na 2021 r. zaczerpnięto z *Planu finansowego 1,4 na 2021 rok* – projektu z 18 lutego 2021 r.

Lp.	Rodzaj przychodów	Wykonanie 2019 r. (zł) ¹¹	Wstępne wykonanie 2020 r (zł) ¹²	Różnica 2020r. do 2019 r. (zł)	Zmiana (dynamika wzrostu/spadku) %	Projekt planu na 2021 r. (zł) ¹³
1	2	3	4	5 (4-3)	6 (5/3)	7
1.	Przychody ogółem	242.326.296	226.728.200	-15.598.096	-6%	160.918.907
2.	Przychody ESPO	206.600.070	175.807.745	-30.792.325	-15%	99.714.628
3.	Przychody ogółem z wyłączeniem ESPO	35.726.226	50.920.455	15.194.229	43%	61.204.279

Przychody ogółem 1000 zł w 2019 r. wyniosły 242.326.296 zł. W 2020 r. zmniejszyły się o 15.598.096 zł (tj. o 6%) do 226.728.200 zł. Spadek wynikał przede wszystkim z rozliczeń umowy ESPO oraz niezafakturowania części wykonanych prac umownych NKSP0-HLD, NKSP0-UBW oraz KRRiT. W 2021 r. przewiduje się dalszy spadek przychodów ogółem do 160.918.907 zł (tj. o 29%).

Wykonanie przychodów ogółem ESPO w 2019 r. wyniosło 206.600.070 zł. W 2020 r. przychody te spadły o 30.792.325 zł (tj. o 15%). W 2021 r. przewiduje się spadek o 76.093.117 zł (tj. o 43%).

Przychody poza ESPO w 2019 r. wyniosły 35.726.226 zł. W 2020 r. nastąpił wzrost tej kategorii przychodów o 15.194.229 zł (tj. o 43%) do 50.920.455 zł. W 2021 r. przewiduje się wzrost o 10.283.824 zł (tj. o 20%). [Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05]

2. W latach 2019-2020 struktura przychodów Instytutu pozostawała na stabilnym poziomie, niemniej jednak ich niewielkie procentowe (6%), ale istotne kwotowo (-15.598.096 zł), odchylenie wpłynęło na pogorszenie wyniku finansowego.

Dominujący wpływ na strukturę przychodów miała realizacja umowy ESPO (85%-78%).

W pozostałym zakresie stabilność przychodów zapewniał podział i stosunkowo równomierny udział przychodów z: pozostałych prac rynkowych, środków uzyskanych z budżetu państwa oraz projektów (od 4% do 9% przychodów ogółem). Pozostała działalność operacyjna i finansowa (2%-3%) wspierała działania Instytutu. W 2021 r., w związku z planowanym zakończeniem umowy ESPO, struktura przychodów ulegnie zmianie.

Tabela 2. Przychody Instytutu w latach 2019-2021 w podziale na podstawowe grupy przychodów (łącznie z ESPO)

Lp.	Rodzaj przychodu	Wykonanie 2019 r. (zł) ¹⁴	Wstępne wykonanie 2020 r. (WW) (zł) ¹⁵	Różnica 2020r. do 2019 r. (zł)	Zmiana (dynamika wzrostu/spadku) %	Projekt Planu na 2021 r. (zł) ¹⁶
1	2	3	4	5 (4-3)	6 (5/3)	7
1.	Środki z budżetu państwa:	9.419.839	21.120.318	11.700.479	124%	13.585.734
2.	subwencja z MEN (poprzednio MNiSW)	3.811.636	13.232.555	9.420.919	247%	4.025.800
3.	dotacja na utrzymanie specjalnego urzędnika badawczego	188.970	251.626	62.656	33%	847.109
4.	dotacja do działalności upowszechniającej naukę	32.593	26.774	-5.819	-18%	0
5.	dotacje na zadania zlecone z ministerstw	5.386.639	7.609.363	2.222.724	41%	8.712.825
6.	Przychody z projektów	9.257.610	10.447.981	1.190.371	13%	15.165.825
7.	projekty europejskie	1.263.017	931.409	-331.608	-26%	1.369.127
8.	fundusze strukturalne	1.511.300	3.963.613	2.452.313	162%	2.198.487
9.	COST, granty, NCN	242.649	335.859	93.210	38%	370.800
10.	projekty badawcze	4.023.724	2.085.579	-1.938.145	-48%	5.526.320
11.	projekty badawcze strategiczne	2.216.921	3.131.521	914.600	41%	3.342.091
12.	projekty celowe	0	0	0	0%	2.359.000

¹¹ Wyniki finansowe – Wstępne Wykonanie (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 roku z 11 lutego 2021 r.

¹² Plan finansowy 1000 zł na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

¹³ Plan finansowy 1000 zł na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

¹⁴ Wyniki finansowe – Wstępne Wykonanie (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 r. z 11 lutego 2021 r.

¹⁵ Plan finansowy 1000 zł na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

¹⁶ Plan finansowy 1000 zł na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

13.	Przychody z prac rynkowych	219.139.131	189.375.144	-29.763.987	-14%	126.542.280
14.	prace badawcze i usługowe, w tym:	213.563.014	184.158.056	-29.404.958	-14%	121.657.280
15.	- ESPO	206.600.070	175.807.745	-30.792.325	-15%	99.714.628
16.	- prace badawcze	6.962.944	8.350.311	1.387.367	20%	21.942.652
17.	badania techniczne	1.187.799	856.035	-331.764	-28%	1.000.000
18.	wzorcowania	4.055.281	3.953.319	-101.962	-3%	3.440.000
19.	serwis	87.430	180.089	92.659	106%	195.000
20.	szkolenia i konferencje	224.807	226.571	1.764	1%	250.000
21.	Inne	20.800	1 073	-19.727	-95%	0
22.	Przychody operacyjne i finansowe	4.509.716	5.784.757	1.275.041	28%	5.625.069
23.	przychody z działalności finansowej	349.493	117.377	-232.116	-66%	0
24.	przychody z działalności operacyjnej	3.352.162	3.626.926	274.764	8%	3.583.445
25.	pozostałe przychody	808.061	2.040.455	1.232.394	153%	2.041.624
26.	Razem przychody	242.326.296	226.728.200	-15.598.096	-6%	160.918.907

Największy udział w strukturze przychodów ogółem Instytutu stanowiły przychody z prac rynkowych, odpowiednio:

- 219.139.131 zł (90%) w 2019 r., w tym ESPO – 206.600.070 zł (85%), prace badawcze – 6.962.944 (3%);
- 189.375.144 zł (84%) w 2020 r., w tym ESPO 175.807.745 zł (78%), prace badawcze – 8.350.311 (4%).

W 2021 r., w związku z zakończeniem umowy ESPO, przewidywany jest spadek udziału przychodów z prac rynkowych do 126.542.280 zł (tj. do 79%).

Drugą co do wielkości pozycją w strukturze przychodów ogółem Instytutu w latach 2019-2020 były przychody z subwencji/dotacji z budżetu państwa. Stanowiły one odpowiednio: 9.419.839 zł (tj. 4% przychodów ogółem) w 2019 r. i 21.120.318 zł (tj. 9%) w 2020 r. Na 2021 r. zaplanowano przychody z tych źródeł w kwocie 13.585.734 zł (tj. 8%).

Kolejną co do wielkości pozycją w strukturze przychodów Instytutu w latach 2019-2020 były przychody z projektów. Stanowiły one odpowiednio: 9.257.610 zł (tj. 4% przychodów ogółem) w 2019 r. i 10.447.981 zł (tj. 5%) w 2020 r. Przewiduje się, że w 2021 r. wynosić będą 15.165.825 zł (tj. 9 %).

Pozostałe przychody operacyjne i finansowe w latach 2019-2020 wynosiły odpowiednio: 4.509.716 zł (tj. 2% przychodów ogółem) w 2019 r. i 5.784.757 zł (tj. 3%) w 2020 r. W 2021 r. ich udział ma wynieść 5.625.069 zł (tj. 3%). Główną, stałą pozycję w tym zakresie stanowią przychody z najmu lokali, mieszkań, wolnych powierzchni biurowo-magazynowych¹⁷. W 2019 r. wynosiły one 3.352.162 zł (1%), w 2020 r. 3.626.926 zł (2%). Przewiduje się, że w 2021 r. wynosić będą 3.583.445 zł (2%).

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_03_03_p_12-13]

3. Przychody z subwencji/dotacji z budżetu państwa wzrosły w strukturze budżetu IŁ (z 4% przychodów ogółem w 2019 r. do 9% w 2020 r.). Instytut odgrywa istotną rolę w realizacji zadań Państwa. Łączne przychody z dotacji wzrosły w 2020 r. o 41% (z 5.608.202 zł w 2019 r. do 7.887.763 zł) w związku z realizacją istotnych zadań, służących rozwojowi społeczeństwa informacyjnego i gospodarce opartej na wiedzy. Natomiast wzrost subwencji (o 247%) wynikał z trudnej sytuacji finansowej Instytutu.

Przychody z zadań zleczanych przez ministerstwa wyniosły w 2020 r. 7.609.363 zł, tj. wzrosły o 41% w stosunku do 2019 r. (5.386.639 zł). Przychody te wynikały z uzyskania dotacji z Ministerstwa Cyfryzacji na prace badawcze i rozwojowe w obszarze dotyczącym rozwoju telekomunikacji, na utrzymanie i rozwój Systemu Inwentaryzacji Systemów Teleinformatycznych (SIST) oraz na prace związane z systemem MonAliza; dotacji z Ministerstwa Finansów na utrzymanie i rozwój systemu SENT; dotacji z Ministerstwa Rozwoju na realizację projektu Digital Innovation Hub 5G w Polsce.

Wzrost przychodów z subwencji na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w 2020 r. z 3.811.636 zł do 13.232.555 zł (tj. o 247%) wynikał w głównej mierze ze zwiększenia

¹⁷ W posiadaniu Instytutu znajdują się nieruchomości położone w Warszawie: przy ul. Szachowej 1 (budynek, w których IŁ wynajmuje lokale, pokoje gościnne, magazyn, a także grunty, w tym miejsca parkingowe, wynajmowane przez IŁ); przy ul. Przewodowej 116, 118, 120 oraz ul. Jąłowcowej 27, 29, 31 i 33 (budynek, w których IŁ wynajmuje mieszkania); w Gdańsku przy ul. Jaśkowa Dolna 15 (budynek, w których IŁ wynajmuje lokale i pokoje gościnne oraz 3 działki; na 1 z nich wynajmowane są miejsca parkingowe); we Wrocławiu przy ul. Swojczyckiej 38 (budynek A+B, w którym IŁ wynajmuje powierzchnię biurowo-magazynową).

subwencji o 10.000.000 zł w związku z trudną sytuacją finansową Instytutu i koniecznością wzmocnienia zdolności operacyjnej.

W 2020 r. odnotowano również 33% wzrost dotacji (do kwoty 251.626 zł z 188.970 zł w 2019 r.) na utrzymanie specjalnego urzędnika badawczego, niezbędnego dla rozwoju IŁ.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05]

4. Pozytywnie należy ocenić, że ogólne przychody IŁ z tytułu realizowanych projektów mają charakter wzrostowy. Instytut prowadzi znaczną liczbę projektów (17-19 rocznie). Przychody z tego tytułu wzrosły o 13% w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego, a na 2021 r. planowany jest ich dalszy, znaczny wzrost (o 45%). Tendencja wzrostowa utrzymuje się pomimo faktu, że przychody tej kategorii zależą od harmonogramów realizacji projektów i w dwóch pozycjach odnotowano spadki, w szczególności w związku z rozliczaniem kosztów zakupu aparatury oraz epidemią Covid-19.

W 2019 r. IŁ realizował 18 projektów badawczych, w tym 6 nowych; w 2020 r. – 17 projektów, w tym 2 nowe; na 2021 r. zaplanowano realizację 19 projektów, w tym 2 nowe¹⁸.

Najwyższe przychody z projektów w 2020 r. pochodziły z kategorii funduszy strukturalnych, projektów badawczych strategicznych i projektów badawczych:

- a) przychody z projektów finansowanych z funduszy strukturalnych wyniosły 3.963.613 zł, tj. wzrosły o 162% w stosunku do 2019 r. (1.511.300 zł). W 2021 r. planuje się ich spadek o 45% do 2.198.487 zł. Jak wyjaśniono¹⁹, wynika to z zakończenia w 2021 r. realizacji projektu SI2PEM;
- b) przychody z projektów badawczych strategicznych wyniosły 3.131.521 zł, tj. wzrosły o 41% w stosunku do 2019 r. (2.216.921 zł). W 2021 r. zaplanowano dalszy ich wzrost (o 7%) do 3.342.091 zł;
- c) przychody z projektów badawczych wyniosły 2.085.579 zł, tj. zmniejszyły się o 48% w stosunku do 2019 r. (4.023.724 zł). Spadek przychodów związany był z rozliczaniem kosztów zakupu aparatury oraz pandemią Covid-19. W 2021 r. planuje się wzrost tej kategorii przychodów do 5.526.320 zł (tj. o 165%).

Wyjaśniono²⁰, że projekty w danym roku są na różnym etapie realizacji, co wynika z ich harmonogramów, stąd różnice pomiędzy latami w przychodach danej grupy projektów.

Mniejsze znaczenie w 2020 r. miały przychody z pozostałych źródeł. Przychody z projektów COST i grantów wyniosły w 2019 r. 242.649 zł; w 2020 r. wzrosły do 335.859 zł (tj. o 38%). W 2021 r. przewiduje się ich dalszy wzrost do 370.800 zł (tj. o 10%). Przychody z projektów europejskich wyniosły w 2019 r. 1.263.017 zł; w 2020 r. zmniejszyły się do 931.409 zł (tj. o 26%). W 2021 r. przewiduje się wzrost tej kategorii przychodów do 1.369.127 zł (tj. o 47%). W 2021 r. Instytut planuje uzyskać przychody z projektów celowych w kwocie 2.359.000 zł.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_08_p_04]

5. Przychody z prac rynkowych w 2020 r. uległy istotnemu zmniejszeniu (do kwoty 189.375.144 zł, tj. o 29.763.987 zł – 14% w stosunku do 2019 r.), za co w znacznej mierze odpowiada realizacja umowy ESPO i nierozliczenie części dużych prac badawczych (w ramach umów NKSP0 oraz KRRiT). Pomimo spadku ogólnej wartości przychodów z prac rynkowych, pozytywnym zjawiskiem jest wzrost w 2020 r. o 20% przychodów z prac badawczych (tj. o 1.387.367 zł, do kwoty 8.350.311 zł). Na 2021 r. zaplanowano dalszy wzrost w tym zakresie o 163% (tj. o 13.592.341 zł, do kwoty 21.942.652 zł), jednak wynika on w znacznej mierze z przesunięcia w czasie rozliczenia prac badawczych. Ponadto, przychody z serwisu wzrosły o 106% (tj. o 92.659 zł, do kwoty 180.089 zł), a ze szkoleń i konferencji utrzymywały się na tym samym poziomie. W pozostałym zakresie odnotowano spadek przychodów na skutek epidemii Covid-19.

W 2019 r. przychody z prac rynkowych wyniosły 219.139.131 zł. W 2020 r. zmniejszyły się o 14% do 189.375.144 zł. Spadek wynikał przede wszystkim z rozliczeń umowy ESPO oraz niezafakturowania części wykonanych prac umownych NKSP0-HLD, NKSP0-UBW oraz

¹⁸ Dotychczasowe projekty to: R-Mode Baltic; 3PiD-PRS; GIMME PRS; 5G PERFECTA; vINCI; SDM; Optymalizacja konwergentnych sieci transportowych 5G z komutacją pakietów 5G-PTN i przepływaniami ruchu wrażliwymi na opóźnienia; Analiza optyczna pikolitrowych objętości produktów procesów elektrochemicznych OPUS 15; IDSoC; HYPERMAT; KSO3C; 5G@PL; SI2PEM; 5GDron; SyMEC; EPW; PEM. Nowe projekty to: R-Mode Baltic 2 – Ranging Mode Baltic Sea test bed evaluation oraz PL-5G Krajowe laboratorium badawcze sieci i usług 5G wraz z otoczeniem.

¹⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

²⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

KRRiT. W 2021 r. w związku z zakończeniem realizacji umowy ESPO przewiduje się dalszy spadek w tej grupie przychodów (o 33%) do 126.542.280 zł.

W 2020 r. nastąpił wzrost przychodów z prac badawczych (o 20%). W 2019 r. wynosiły one 6.962.944 zł, a w 2020 r. 8.350.311 zł. W 2021 r. przewiduje się ich dalszy wzrost o 163% (do 21.942.652 zł). Jak wyjaśniono²¹, planowany wzrost przychodów z prac badawczych w 2021 r. wynika przede wszystkim z przesunięcia na 2021 r. niezafakturowanych w 2020 r. przychodów (produkcja w toku) z prac dotyczących NKSP0 i telemetrii dla KRRiT oraz z planowanych dalszych przychodów z tych umów. Ponadto zakładano wzrost liczby prac badawczych w związku z przewidywanym zmniejszeniem skutków epidemii Covid-19.

Przychody z serwisu wyniosły w 2019 r. 87.430 zł. W 2020 r. nastąpił ich wzrost do 180.089 zł (tj. o 106%). Spowodowany był on realizacją dodatkowej umowy serwisowej związanej z instalacją Wi-Fi w pociągach Pendolino.

Przychody z tytułu wzorcowań, badań technicznych i innych prac rynkowych uległy zmniejszeniu w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego łącznie o 453.453 zł, w szczególności z powodu epidemii Covid-19.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_08_p_04]

6. Pozostałe przychody o charakterze operacyjnym i finansowym stanowią dodatkowe przychody, wspierające działalność Instytutu. Przychody te pochodziły w szczególności z wynajmu lokali, mieszkań, wolnych powierzchni magazynowo-biurowych. Przychody te nieznacznie wzrosły w 2020 r. (o 8%, tj. do kwoty 3.626.926 zł), natomiast znacząco spadły przychody z działalności finansowej (o 66%, tj. do kwoty 117.377 zł), co było związane ze zniesieniem oprocentowania rachunków firmowych oraz trudną sytuacją finansową Instytutu. Pozostałe przychody wzrosły, niemniej jednak były one związane ze sposobem rozliczania amortyzacji.

Pozostałe przychody z działalności operacyjnej w postaci najmu w 2019 r. wynosiły 3.352.162 zł. W 2020 r. odnotowano ich wzrost (o 8%) do 3.626.926 zł. Na 2021 r. zaplanowano spadek o 1%.

Pozostałe przychody z działalności finansowej w 2019 r. wynosiły 349.493 zł. W 2020 r. spadły (o 66%) do 117.377 zł. Na 2021 r. nie przewidziano przychodów z tego rodzaju działalności.

Pozostałe przychody operacyjne w 2019 r. wynosiły 808.061 zł. W 2020 r. nastąpił ich wzrost do 2.040.455 zł (tj. o 153%)²². Był on związany głównie z rozliczaniem tzw. amortyzacji przychodowej dotyczącej zakupu aparatury ze środków subwencji. W 2021 r. przychody mają pozostać na podobnym poziomie jak w 2020 r.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_03_05_p_05-06]

7. [Koszty] W 2020 r. nastąpił wzrost kosztów ogółem o 13.710.496 zł (tj. o 6%) z 234.459.516 zł w 2019 r. do 248.170.012 zł, co znacznie pogorszyło wynik finansowy IŁ. Zgodnie z *uoib*²³ instytut pokrywa koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów, stąd koszty nie powinny przekraczać przychodów. Wzrost kosztów wynika w szczególności ze wzrostu wynagrodzeń oraz kosztów w ramach realizacji umów ESPO i KRRiT. W 2021 r. planowany jest spadek kosztów ogółem o 87.413.149 zł (tj. o 35%), co jest związane przede wszystkim z zaplanowanym zakończeniem umowy ESPO.

Tabela 3. Koszty Instytutu w latach 2019-2021

Lp.	Rodzaj kosztów	Wykonanie 2019 r. (zł) ²⁴	Wstępne wykonanie 2020 r. (zł) ²⁵	Różnica 2020r. do 2019 r. (zł)	Zmiana (dynamika wzrostu/spadku) %	Projekt planu na 2021 r. (zł) ²⁶
1	2	3	4	5 (4-3)	6 (5/3)	7
1.	Koszty ogółem	234.459.516	248.170.012	13.710.496	6%	160.756.863

²¹ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

²² Do pozostałych przychodów operacyjnych w 2020 r. zaliczono: amortyzację środków trwałych dotowanych z MNiSW i projektów NCBiR i NCN w kwocie 1.928.755 zł; przychody ze sprzedaży środków trwałych w kwocie 630 zł; obciążenia dla MC – z tytułu umowy z Departamentem Cyberbezpieczeństwa w kwocie 8.000 zł; refaktury dla partnerów za działania związane z wnioskami na nowe projekty, wypożyczenia sprzętu i pomieszczeń szkoleniowych w kwocie 8.314 zł, odszkodowanie w kwocie 55.000 zł; ZUS rozliczenie FUS w kwocie 4.418 zł; zwrot kosztów sądowych, wyroki w kwocie 24.500 zł; należności płacone – odpisy aktualizujące w kwocie 10.482 zł; różnice z zaokrąglenia ZUS, FUS, US, PPK, faktury, zwrot od komornika w kwocie 355 zł.

²³ Art. 18 ust. 2 *uoib*.

²⁴ Dane na podstawie *Wyników finansowych – Wstępnego Wykonania (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 r.* z 11 lutego 2021 r. i *Planu finansowego IŁ na 2020 r.* z lipca 2020 r.

²⁵ *Plan finansowy IŁ na 2021 rok* – projekt z 18 lutego 2021 r.

²⁶ *Plan finansowy IŁ na 2021 rok* – projekt z 18 lutego 2021 r.

2.	Koszty ESPO	192.996.704	195.750.871	2.754.167 ²⁷	1%	98.927.947
3.	Koszty ogółem z wyłączeniem ESPO	41.462.812	52.419.141	10.956.329	26%	61.828.916

Koszty ogółem IŁ w 2019 r. wyniosły 234.459.516 zł. W 2020 r. wzrosły o 13.710.496 zł (tj. o 6%). Wzrost wynikał przede wszystkim ze wzrostu wynagrodzeń oraz kosztów w ramach realizacji umów ESPO i KRRiT. W 2021 r. przewiduje się spadek kosztów ogółem do 160.756.863 zł (tj. o 35%).

Wykonanie kosztów ogółem ESPO w 2019 r. wyniosło 192.996.704 zł. W 2020 r. koszty te wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 2.754.167 zł (tj. o 1%), jednocześnie były znacznie wyższe od planowanych na 2020 r. (tj. o 9.162.587 zł). Wzrost wynikał m.in. z dodatkowych kosztów podwykonawców, rozliczeń w ramach umowy oraz zapłaty kar na rzecz GITD/MF-KAS. W 2021 r. przewiduje się spadek tych kosztów do 98.927.947 zł.

Koszty ogółem z wyłączeniem ESPO w 2019 r. wyniosły 41.462.812 zł. W 2020 r. wzrosły o 10.956.329 zł (tj. o 26%) w szczególności w związku ze wzrostem wynagrodzeń oraz realizacją umowy KRRiT. W 2021 r. przewiduje się ich wzrost do 61.828.916 zł.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_02_04-05]

8. Struktura głównych kosztów IŁ pozostawała na stabilnym poziomie, niemniej jednak ich niewielkie procentowe (6%), ale istotne kwotowo (13.710.496 zł), odchylenie wpłynęło na pogorszenie wyniku finansowego. W latach 2019-2020 największe koszty, łącznie ok. 96%-95%, stanowiły usługi obce (86%-82%), w tym ESPO (82%-79%) oraz wynagrodzenia osobowe i naliczane od nich składki (10%-13%).

Tabela 4. Koszty Instytutu Łączności w latach 2019-2021 w układzie rodzajowym (łącznie z ESPO)

Lp.	Rodzaj kosztów	Wykonanie 2019 r. (zł) ²⁸	Wstępne wykonanie 2020 r. (WW) (zł) ²⁹	Różnica 2020 r. do 2019 r. (zł)	Zmiana (dynamika wzrostu/spadku) %	Projekt Planu na 2021 r. (zł) ³⁰
1	2	3	4	5 (4-3)	6 (5/3)	7
1.	Materiały	807.669	2.254.749	1.447.080	179%	2.037.697
2.	Aparatura	699.474	168.218	-531.256	-76%	283.000
3.	Media	1 304 512	1.493.036	188.524	14%	1.767.000
4.	Usługi obce	201.956.682	204.255.342	2.298.660	1%	112.845.077
5.	- w tym ESPO	192.996.704	195.750.871	2.754.167	1%	98.927.947
6.	Wynagrodzenia osobowe	20 958 501	27.818.313	6.859.812	33%	29.674.000
7.	Bezosobowy fundusz płac	303 553	670.248	366.695	121%	903.000
8.	Ubezpieczenia społeczne	3.511.596	4.717.840	1.206.244	34%	5.663.957
9.	Odpisy na ZFŚS	303.283	25.631	-277.652	-92%	434.742
10.	Pracownicze Plany Kapitałowe	0	440.109	440.109	0%	461.074
11.	Pozostałe świadczenia dla pracowników	211.760	144.384	-67.376	-32%	186.971
12.	Delegacje krajowe i zagraniczne	704.979	242.282	-462.697	-66%	784.220
13.	Podatki i opłaty publiczne	548.343	649.772	101.429	18%	685.000
14.	Pozostałe koszty	149.105	759.128	610.023	409%	179.900
15.	Amortyzacja	3.000.057	4.530.960	1.530.903	51%	4.851.225
16.	Razem koszty	234 459 516	248 170 012	13.710.496	6%	160.756.863

W latach 2019-2020 cztery najwyższe pozycje kosztów stanowiły:

- usługi obce: 86% w 2019 r. i 82% w 2020 r. (w tym ESPO odpowiednio 82% i 79%). Na 2021 r. przewiduje się 70% kosztów ogółem, w tym ESPO – 62%;
- wynagrodzenia osobowe i naliczane od nich składki: 10% w 2019 r. i 13% w 2020 r. Na 2021 r. przewiduje się 22% kosztów ogółem;
- amortyzacja: 1% w 2019 r. i 2% w 2020 r. Na 2021 r. przewiduje się 3% kosztów ogółem;

²⁷ Zgodnie z Planem finansowym IŁ na 2020 rok koszty ESPO miały w stosunku do 2019 r. spaść o 6,4 mln zł, więc wzrost o 2,8 mln zł w stosunku do 2019 r. oznacza wzrost na poziomie 9,2 mln zł w stosunku do planu.

²⁸ Wyniki finansowe – Wstępne Wykonanie (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 r. z 11 lutego 2021 r.

²⁹ Plan finansowy IŁ na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

³⁰ Plan finansowy IŁ na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

d) materiały: 0,3% w 2019 r.; 1% w 2020 r. Na 2021 r. przewiduje się 1% kosztów ogółem. Pozostałe pozycje kosztów stanowiły od 0,06% do 0,6% kosztów ogółem w 2019 r. i 2020 r. Znaczną część kosztów Instytutu (13%-15%) stanowiły umowy cywilnoprawne. W 2019 r. Instytut zawarł 158 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 30.704.217 zł brutto, w tym 90 z podmiotami prawnymi (27.431.442 zł brutto). W 2020 r. Instytut zawarł 227 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 37.245.766 zł brutto, w tym 78 umów z podmiotami prawnymi (36.038.565 zł brutto).

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_03_10_p_05-06]

9. W 2020 r. negatywnym zjawiskiem był wzrost kosztów przy jednoczesnym spadku przychodów. Pomimo pogarszającej się sytuacji finansowej Instytutu, w 2020 r. w kilku pozycjach kosztów odnotowano znaczący wzrost. Największy wzrost dotyczył wynagrodzeń i naliczanych od nich składek – o 8.066.056 zł, tj. o 33% (szerzej: pkt 26 *Sprawozdania*); zakupu materiałów (o 1.447.080 zł, tj. o 179%); pozostałych kosztów³¹ (o 610.023 zł, tj. o 409%); bezosobowego funduszu płac (o 366.695 zł, tj. o 121%). Ponadto istotnie wzrosła amortyzacja (o 1.530.903 zł, tj. o 51%).

Wzrost kosztów wynagrodzeń i naliczanych od nich składek w 2020 r. (z 24.470.097 zł w 2019 r. do 32.536.153 zł) wynikał w szczególności ze wzrostu zatrudnienia oraz wypłacanych premii.

Koszty zakupu materiałów wyniosły w 2019 r. 807.669 zł. W 2020 r. wzrosły do 2.254.749 zł (tj. o 179%). Jak wyjaśniono³², wzrost kosztów zakupu materiałów w 2020 r. wynikał ze zwiększonych zakupów na rzecz projektów oraz w związku z realizacją umowy z KRRiT, w ramach której zakupiono smartfony dla panelistów.

Koszty wynagrodzeń bezosobowych wyniosły w 2019 r. 303.553 zł. W 2020 r. wzrosły do 670.248 zł (tj. o 121%). Jak wyjaśniono³³, wzrost wynagrodzeń bezosobowych w porównaniu z 2019 r. wynikał przede wszystkim z realizacji umowy z KRRiT na telemetrię, w ramach której opłacano panelistów oraz ekspertów.

Koszty amortyzacji wyniosły w 2019 r. 3.000.057 zł. W 2020 r. wzrosły do 4.530.960 zł (tj. o 51%). Wyjaśniono³⁴, że wzrost kosztów amortyzacji wynikał ze zmiany zasad rozliczania aparatury zakupionej w ramach projektów i subwencji, z rozliczania bezpośrednio w całości w koszty projektów lub subwencji, na rozliczanie poprzez amortyzację.

Wzrost pozostałych kosztów (ze 149.105 zł w 2019 r. do 759.128 zł w 2020 r.) związany był z zapłatą kar umownych w wysokości 405.655 zł w ramach umowy ESPO oraz wypłatą nagród na rzecz panelistów w ramach umowy KRRiT.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_03_01_p_04-05; f_03_05_p_11-12; f_08_08_p_04]

10. Na pogorszenie wyniku finansowego IŁ wpływa również brak możliwości rozliczenia pełnych kosztów pośrednich w przypadku umów NKSPo, dotacji i projektów.

Jak wyjaśniono³⁵, w ramach umów NKSPo, dotacji i projektów IŁ nie może rozliczyć pełnych kosztów pośrednich (zakładowych i ogólnych), a czasami również kosztów bezpośrednich. Według IŁ koszty pośrednie Instytutu liczone od wynagrodzeń bezpośrednich wynoszą ok. 85%, natomiast w ramach umów NKSPo i dotacji możliwe jest rozliczenie od 25 do 35% kosztów pośrednich. Pozostałe koszty powiększają stratę Instytutu. IŁ nie był w stanie określić w trakcie kontroli precyzyjnych kwot kosztów pośrednich nierozliczonych w 2020 r.

[Dowód: akta kontroli f_08_02_p_04; f_03_02_p_02-03]

11. [Wynik finansowy] W latach 2018-2019 Instytut wygenerował bilansowy zysk odpowiednio na poziomie 5.162.170 zł brutto (5.137.730 zł netto) i 9.531.946 zł brutto (9.502.967 zł netto).

Natomiast w 2020 r. nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji finansowej IŁ, w której spadkowi przychodów towarzyszył jednocześnie wzrost kosztów. W ujęciu bilansowym w 2020 r. osiągnięto stratę brutto w wysokości (-)11.106.990 zł.

³¹ Pozostałe koszty w 2020 r. obejmowały: opłaty urzędowe i nagrody dla panelistów w ramach realizacji umowy KRRiT – w łącznej kwocie 751.089 zł; składki członkowskie nieobowiązkowe – w kwocie 900 zł; koszty reklamy i reprezentacji – w łącznej kwocie 7.139 zł.

³² Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

³³ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

³⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

³⁵ Pismo Dyrektora IŁ z pismo z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

Różnica na wyniku finansowym na przestrzeni 2 lat (2019-2020) wynosi 20.638.936 zł brutto. Zarówno osiągnięty w latach 2018 i 2019 zysk, jak i wygenerowana w 2020 r. strata, związane były w znacznej mierze z realizacją umowy ESPO.

W 2021 r. przewidywana jest poprawa wyniku finansowego Instytutu, planowany zysk brutto w ujęciu zarządczym założono na poziomie 162.045 zł. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowe trudności finansowe oraz potencjalne ryzyka (w tym w zakresie zaburzeń płynności finansowej oraz kar umownych naliczanych przez MF-KAS), zakładany wynik jest obciążony dużym stopniem niepewności.

Tabela 5. Wynik finansowy Instytutu w latach 2019-2021

Wynik finansowy Instytutu	Wykonanie 2019 r. (zł) ³⁶	Wstępne wykonanie 2020 r. (zł) ³⁷	Różnica do wykonania 2019 r. (zł)	Zmiana (dynamika wzrostu/spadku) %	Projekt planu na 2021 r. (zł) ³⁸
1	2	3	4 (3-2)	5 (4/2)	6
Ogółem:					
- w ujęciu bilansowym	9.531.946	-11.106.990	-20.638.936	-217%	-----
- w ujęciu memoriałowym	7.958.300	-21.441.812	-29.400.112	-369%	162.045
ESPO:					
- w ujęciu bilansowym	15.161.369	xxx ³⁹	-----	-----	-----
- w ujęciu memoriałowym	13.603.400	-19.943.126	-33.546.526	-247%	786.681
Z wyłączeniem ESPO:					
- w ujęciu bilansowym	-5.629.423	xxx ⁴⁰	-----	-----	-----
- w ujęciu memoriałowym	-5.645.000	-1.498.686	4.146.314	73%	-624.636

Dla zachowania porównywalności danych w sytuacji, w której księgi rachunkowe za 2020 r. nie były jeszcze zamknięte, w tabeli nr 5 wynik finansowy Instytutu zaprezentowany został w dwóch ujęciach⁴¹: bilansowym (księgowym) i memoriałowym (zarządczym).

Różnica między ujęciem bilansowym a memoriałowym związana jest ze sposobem prezentowania danych:

- w ujęciu bilansowym dane, wynikające z ksiąg rachunkowych, odpowiadają wymogom sprawozdań finansowych i uwzględniają tzw. rozliczenia bilansowe (m.in. produkcja w toku, bierne rozliczenia międzyokresowe),
- w ujęciu memoriałowym dane, prezentowane w raportach sporządzanych na potrzeby zarządcze, oparte są na zasadzie memoriału, tzn. że przychody i koszty uważa się za osiągnięte lub poniesione w momencie ich wystąpienia, a nie w momencie wpływu lub wydatku pieniężnego.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_03_04_p_08; f_01_p_04-05; f_03_04_p_21-22; f_03_01_p_03]

12. Sytuacja finansowa Instytutu jest niestabilna i zmienna w czasie. Prognozowany wynik finansowy na 2020 r. w lipcu tegoż roku wynosił w ujęciu zarządczym (-)13,9 mln zł, a w grudniu od (-)19 mln zł do (-)32,7 mln zł – w zależności od zafakturowania prac rynkowych o znacznej wartości (KRRiT, NKSP0-HLD i NKSP0-UBW). Stratę ograniczono dzięki pozyskaniu subwencji uzupełniającej z budżetu państwa (10 mln zł).

Planowany wynik finansowy na 2020 r. w trakcie roku ulegał zmianie. W lipcu 2020 r. miał wynieść⁴² (-)13.938.532 zł, a już na początku grudnia 2020 r. przewidywany był⁴³ na poziomie od (-)19.000.000 zł do (-)32.700.000 zł – w zależności od zafakturowania prac rynkowych⁴⁴. W ujęciu memoriałowym na wynik finansowy wpłynęła realizacja umów

³⁶ Dane w ujęciu księgowym zaczerpnięto z Tabeli 1. Wynik finansowy IŁ w latach 2019-2021 (łącznie z ESPO), stanowiącej załącznik do pisma Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060227.2021_243, a dane w ujęciu zarządczym z Przewidywanych wyników finansowych za 2019 rok z marca 2020 r.

³⁷ Plan finansowy IŁ na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

³⁸ Plan finansowy IŁ na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

³⁹ Księgi rachunkowe za 2020 r. nie zostały jeszcze zamknięte.

⁴⁰ Księgi rachunkowe za 2020 r. nie zostały jeszcze zamknięte.

⁴¹ Istnieją dwie koncepcje dotyczące formułowania wyniku finansowego:

- podejście księgowe związane z zachowaniem kapitału – przydatne w rachunkowości finansowej – polegające na zarejestrowaniu zmian w aktywach i zobowiązaniach, ale tylko wtedy, gdy są one rezultatem transakcji gospodarczych wewnętrznych (transferowych) i zewnętrznych;

- podejście ekonomiczne związane z maksymalizacją wartości ekonomicznej – przydatne w rachunkowości zarządczej jako zbiór procedur wspomagających procesy decyzyjne w organizacji, polegające na zarejestrowaniu i wzięciu pod uwagę wszystkich form działalności firmy, natomiast nie księgowaniu transakcji.

(Encyklopedia zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Wynik_finance, dostęp 1 marca 2021 r.).

⁴² Plan finansowy IŁ na 2020 rok z lipca 2020 r.

⁴³ Wstępny Plan finansowy IŁ na 2021 rok z 3 grudnia 2020 r.

⁴⁴ Zgodnie z Raportem dot. sytuacji ekonomicznej IŁ z propozycjami dot. działań naprawczych w zakresie przepływu pieniężnych i restrukturyzacji przychodów i kosztów, z 7 grudnia 2020 r., niezafakturowane prace rynkowe dotyczyły: 1) rozliczenia umowy NKSP0-HLD w kwocie 1.742.700 zł netto; 2) rozliczenia KM1.1 i KM2.1 w umowie

rynkowych o znacznej wartości (KRRIT, NKSP0-HLD i NKSP0-UBW), w ramach których ewidencjonowane były wysokie koszty, natomiast prace nie zostały do końca roku odebrane i zafakturowane.

Po złożeniu uzasadnionego wniosku, 30 grudnia 2020 r. Instytut uzyskał zwiększoną subwencję o wartości 10 mln zł, przyznaną przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki⁴⁵. [Dowód: akta kontroli f_01_p_02-05; f_04_p_02; f_03_14_p_01-02]

13. Pomimo starań, działania w zakresie poprawy sytuacji finansowej Instytutu w 2020 r. nie przyniosły znaczących efektów, z wyjątkiem pozyskania subwencji uzupełniającej oraz rozliczenia części prac w ramach umowy ESPO. Działania wewnętrzne ograniczające koszty nie miały istotnego wpływu na sytuację Jednostki. W toku przygotowania wstępnego *Planu finansowego IŁ na 2021 rok* podjęto działania zmierzające do rozpoznania dodatkowych możliwości pozyskania przychodów dla Instytutu i optymalizacji kosztów. Ich realizacja powinna wpłynąć na zmianę sytuacji finansowej IŁ.

W celu⁴⁶ poprawienia sytuacji finansowej prowadzono negocjacje z MF-KAS dotyczące umowy ESPO, jednak ich efekty, w stosunku do założeń, nie były dla IŁ satysfakcjonujące (szerzej: pkt 24 *Sprawozdania*). Ponadto w październiku 2020 r. rozpoznano możliwość zaciągnięcia kredytu, jednak otrzymano negatywną rekomendację kierunkową w tym zakresie. Nie udało się także podpisać umowy pożyczkowej od jednej ze spółek związanych z działalnością badawczą. Ponadto⁴⁷ poszukiwano nowych prac rynkowych oraz projektów, jednak pandemia Covid-19 ograniczyła te możliwości. Podjęto również próbę zwiększenia ryczałtu kosztów ogólnych w umowach dotacji celowych, jednak nie odniosła ona skutku. Sytuację finansową IŁ poprawiła w grudniu 2020 r. subwencja uzupełniająca z budżetu państwa w kwocie 10 mln zł. W ostatnim kwartale 2020 r. przyspieszono rozliczenie części płatności w ramach umowy ESPO.

Wśród działań wewnętrznych ograniczających koszty IŁ m.in. nie przedłużono lub rozwiązano część umów o pracę oraz nie przedłużono jednej z umów dotyczącej obsługi prawnej ESPO. Jak wyjaśniono⁴⁸, na 2021 r. podjęto działania, w efekcie których nowymi, dotychczas nieuwzględnionymi w projekcie *Planu finansowego IŁ na 2021 r.* potencjalnymi źródłami przychodów będą:

- 1) projekt obsługi kamer nasobnych dla Policji;
- 2) umowa utrzymania i rozwoju nowego krajowego systemu poboru opłat (SPOE KAS);
- 3) udział w pracach projektowych, badawczo-rozwojowych, inwestycyjnych i operacyjnych w zakresie powstającego Rządowego Centrum Przetwarzania Danych;
- 4) świadczenie usług komercyjnych w Laboratorium Oceny Bezpieczeństwa (ITSEF);
- 5) współpraca z firmą CGI – IŁ prowadzi rozmowy o potencjalnej współpracy w zakresie wytworzenia oprogramowania oraz świadczenia przez Instytut usług eksperckich przy budowie systemu poboru opłat drogowych na Litwie, Łotwie i Estonii.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_08_06_p_02; f_08_02_p_04]

14. Prawidłowym działaniem było zabezpieczenie Instytutu na wypadek poniesienia straty poprzez przeznaczenie wygenerowanego w latach 2018-2019 zysku netto w całości na fundusz rezerwy. Pokrycie przewidywanej w 2020 r. straty (-11,1 mln zł brutto) zapewnia stan wspomnianego funduszu (14,6 mln zł).

Zgodnie z *uoib*⁴⁹ fundusz rezerwy służy pokryciu strat instytutu. W przypadku gdyby strata netto była wyższa niż stan funduszu rezerwowego, pozostałą część straty należałoby pokryć z funduszu statutowego.

Instytut, przewidując możliwość wystąpienia straty w 2020 r.⁵⁰, za zgodą Ministra Cyfryzacji⁵¹, całość środków z wypracowanego zysku netto w 2018 r. (5.137.730 zł) i w 2019 r. (9.502.967 zł) przeznaczył na fundusz rezerwy. Na funduszu tym zgromadzono środki w kwocie 14.640.697 zł⁵².

NKSP0-UBW w kwocie 1.568.000 zł netto; 3) rozliczenia KM4.1 z umowy z KRRIT w kwocie 2.079.300 zł netto; 4) rozliczenia dodatkowych kosztów Instytutu przy realizacji umowy ESPO dotyczącej rozliczeń z IS, ZMPD i zmiany nazwy poborcy opłaty w systemie w kwocie 8.419.000 zł.

⁴⁵ Decyzja nr 134/WFSN/2020 Ministra Edukacji i Nauki z 30 grudnia 2020 r. zwiększająca jednorazowo kwotę subwencji przyznanej IŁ na 2020 rok o 10 mln zł.

⁴⁶ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁴⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁴⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

⁴⁹ Art. 19 ust. 3 pkt 1 *uoib*.

⁵⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

⁵¹ Decyzja nr 19/2019 z 27 czerwca 2019 r. ws. podziału zysku netto za rok obrotowy 2018 przez IŁ oraz Decyzja nr 9/2020 z 21 sierpnia 2020 r. ws. podziału zysku netto za rok obrotowy 2019 przez IŁ.

⁵² Według stanu na 21 stycznia 2021 r.

Jak wyjaśniono⁵³, środki te mają charakter księgowy i nie są blokowane na oddzielnym rachunku bankowym; znajdują się w stałym obrocie pozwalającym utrzymać płynność finansową Instytutu.

[Dowód: akta kontroli f_08_08_p_04; f_03_01_p_04; f_08_02_p_04; f_03_03_p_14; f_08_05_p_03]

15. [Płynność] Stan środków pieniężnych IŁ zdecydowanie maleje. Na koniec 2020 r. (40,7 mln zł) wynosił ponad dwukrotnie mniej niż w 2019 r. (92,8 mln zł). Przepływy pieniężne IŁ po dobrym wyniku w 2019 r. (+48,1 mln zł) uległy znacznemu pogorszeniu w 2020 r., sięgając (-)52,1 mln zł (różnica rok do roku wynosi 100,2 mln zł).

Doszło do ryzyka utraty płynności w pierwszych miesiącach 2021 r., które jednak nie zmaterializowało się.

Ponownie okresowa utrata płynności prognozowana jest na przełomie maja i czerwca 2021 r. Przez 4 miesiące 2021 r.⁵⁴ stan środków pieniężnych IŁ ma być ujemny, co stanowi poważne ryzyko dla działalności Jednostki. Działania Instytutu przed MF-KAS służące systemowemu poprawieniu płynności nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a skutek zaplanowanych dalszych działań (ubieganie się o pożyczkę, zwiększenie subwencji) ma charakter niepewny. Dodatkowo znaczny wpływ na płynność IŁ ma możliwość zmaterializowania się ryzyk w zakresie kar umownych i braku zwrotu zabezpieczenia umowy. W efekcie ciągłość funkcjonowania Instytutu jest zagrożona.

Wynik na przepływach pieniężnych IŁ za 2019 r. wyniósł +48.137.241 zł, a w 2020 r. był ponad dwukrotnie niższy (-52.096.559 zł), co daje różnicę rok do roku 100.233.800 zł. Stan środków pieniężnych IŁ na koniec 2019 r. wynosił 92.820.680 zł. W grudniu 2020 r. prognozowano, że w pierwszych miesiącach 2021 r. może dojść do utraty płynności IŁ, jednak na koniec 2020 r. – w związku z rozliczeniem środków z umowy ESPO i otrzymaniem subwencji uzupełniającej z budżetu państwa – udało się osiągnąć stan środków pieniężnych w wysokości 40.745.605 zł. Na 31 stycznia 2021 r. Instytut posiadał 33.031.365 zł, z czego do swobodnej dyspozycji IŁ pozostawało 22.901.685 zł (po odliczeniu ZFSS, środków z dotacji, projektów itp.).

Miesięczne wyniki na przepływach ESPO od stycznia 2019 r. do stycznia 2021 r. wynosiły od (+)56.344.240 zł w grudniu 2019 r. do (-)32.213.921 zł w styczniu 2020 r. Przez większość miesięcy (14 z 25) na umowie ESPO występowały ujemne przepływy pieniężne, w tym w 9 miesiącach związane były z brakiem wpłat z GITD/MF-KAS. Co miesiąc natomiast podwykonawcom wypłacano od 2.552.928 zł do 35.003.422 zł; średnio 16.374.650 zł.

Aktualnie płynność finansowa Instytutu jest systematycznie analizowana. Zaburzenia w płynności IŁ wynikają z faktu, że procedura weryfikacyjna ESPO prowadzona przez MF-KAS jest długotrwała. Czas rozliczenia prac trwa średnio 3 miesiące od ich zakończenia, maksymalnie – ok. 5 miesięcy. Pod koniec lutego 2021 r. IŁ nie dysponował płatnościami z MF-KAS za listopad i grudzień 2020 r. Z kolei IŁ opłaca podwykonawców co miesiąc⁵⁵. Podano⁵⁶, że o ile pozwala na to sytuacja finansowa, płatności są regulowane terminowo, a w przypadku opóźnień podwykonawcy nie obciążają IŁ odsetkami.

Jak wyjaśniono⁵⁷, w trakcie czynności kontrolnych Instytut miał uregulowane wymagalne płatności, z zastrzeżeniem 4 faktur na kwotę 1.265.207 zł, zaliczonych do grudnia 2020 r., w przypadku których wystawiono duplikaty z terminem płatności do 28 lutego 2021 r.

W związku⁵⁸ z rozliczeniem wynagrodzenia ryczałtowego w 8 ostatnich miesiącach umowy ESPO na przełomie maja i czerwca 2021 r. prognozowana jest okresowa utrata płynności finansowej IŁ. Wyjaśniono⁵⁹, że Kierownictwo Instytutu wielokrotnie, przy okazji spotkań statusowych zgłaszało Kierownictwu MF-KAS problem zagrożenia dla płynności IŁ. Jak wskazano⁶⁰, pomimo starań Instytutu w sprawie przyspieszenia rozliczeń, nic się nie zmieniło.

⁵³ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

⁵⁴ Czerwiec, lipiec, październik i grudzień 2021 r.

⁵⁵ Po upływie 21 lub 45 dni od doręczenia faktury.

⁵⁶ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁵⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243 i 3 marca 2021 r. znak: DYR.060.234.2021_250.

⁵⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁵⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁶⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

W celu przyszłego utrzymania płynności⁶¹ oprócz dalszych działań przed MF-KAS oraz zaplanowanej restrukturyzacji IŁ rozważa pozyskanie pożyczki z NASK-PIB⁶² oraz wystąpienie o subwencję uzupełniającą z budżetu państwa.

Ponadto, jak wyjaśniono⁶³, ryzyka w zakresie utrzymania płynności w 2021 r. związane są również z brakiem pewności czy MF-KAS zwróci IŁ w ciągu 30 dni od zakończenia umowy 70% gwarancji należytego wykonania umowy (ok. 9,3 mln zł) oraz z nierozwiązaniem problemem naliczanych przez MF-KAS punktów karnych w ramach umowy ESPO.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_05_01_07_p_01-02; f_08_06_p_02; f_08_07_p_02; f_08_09_p_03]

16. Płynność finansową Instytutu istotnie pogarsza również realizacja niezaliczkowych, a długotrwale rozliczanych umów NKSP0 (szerzej: pkt 25 *Sprawozdania*). Na przepływy pieniężne niekorzystnie, choć w mniejszym zakresie, wpływa również finansowanie z własnych zasobów prac do czasu podpisania umów dotacyjnych.

Realizacja zadań w zakresie umów NKSP0-HLD i NKSP0-UBW nie była poprzedzana zaliczkami, co przy długotrwałych odbiorach prac negatywnie wpływa na sytuację finansową Instytutu. Na koniec 2020 r. wartość poniesionych, a niezafakturowanych kosztów w ramach tych umów wyniosła 3,3 mln zł. Ponadto ze względu na późne podpisywanie umów dotacyjnych również i te prace są okresowo finansowane ze środków IŁ⁶⁴.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_08_02_p_04]

17. Nie zapewniono przejrzystości przepływów pieniężnych w ramach umowy ESPO z uwagi na brak wyodrębnionego rachunku bankowego w tym zakresie. W efekcie wypłacona na początku umowy jednorazowa płatność ryczałtowa (71.418.243 zł), służąca zachowaniu płynności w ramach umowy ESPO, była wykorzystywana w niekontrolowany sposób, w tym również w ramach umów NKSP0.

Nie wydzielono odrębnego rachunku bankowego do obsługi ESPO, ponieważ – jak wyjaśniono⁶⁵ – umowa tego nie wymagała. W efekcie nie można stwierdzić, jaka część jednorazowej płatności ryczałtowej jest na rachunku IŁ, a jaka w obrocie oraz jakie wydatki były z niej finansowane.

Podano⁶⁶, że przekazane środki są w stałym obrocie i służą obsłudze płatności podwykonawców oraz pokryciu kosztów IŁ związanych z obsługą umowy ESPO.

Ponadto, środki z jednorazowej płatności ryczałtowej przeznaczono na opłacenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy ESPO, jak również odprowadzono podatek VAT. Ze wspomnianych środków finansowano również prace związane z NKSP0 do czasu ich rozliczenia i otrzymania wpłaty na rachunek IŁ.

[Dowód: akta kontroli f_05_01_07_p_01-02; f_08_07_p_02]

18. [Wpływ umowy ESPO na sytuację finansową IŁ] Ze względu na wartość umowy ESPO⁶⁷, ma ona kluczowe znaczenie dla sytuacji finansowej Instytutu. Umowa ta odpowiada w zasadniczej mierze za wygenerowany w latach 2018-2019 zysk, jak również za powstałą w 2020 r. stratę.

Prognozowany wynik na całości umowy ma być dodatni (9,4 mln zł), jednak w efekcie nieodpowiedniego zabezpieczenia w umowie ESPO interesów Instytutu, mierzy się on z trudnościami w zakresie długotrwałych i niekorzystnych rozliczeń, nieplanowanych, nierefundowanych przez MF-KAS kosztów podwykonawców oraz kar umownych (szerzej: pkt 21-23 *Sprawozdania*).

Umowa pomiędzy IŁ, reprezentowanym przez jego Dyrektora, pana dr. inż. Jerzego Żurka, a GITD w zakresie utrzymania Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESPO) została zawarta 28 sierpnia 2018 r. Pierwotnie koniec jej terminu określono na 31 stycznia 2021 r., a całkowite maksymalne wynagrodzenie na **359.100.000 zł netto**.

W wyniku zawarcia umowy IŁ od 3 listopada 2018 r. przejął utrzymanie ESPO, które miało być prowadzone w sposób umożliwiający świadczenie prawidłowej, ciągłej, niezakłóconej,

⁶¹ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁶² Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy.

⁶³ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁶⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

⁶⁵ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁶⁶ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁶⁷ Umowa nr 194/2018 zawarta 28 sierpnia 2018 r. pomiędzy IŁ a GITD (obecnie MF-KAS).

sprawnej, efektywnej i bezpiecznej Usługi Poboru Opłat. Pierwotnie zadanie to miało być realizowane w ramach konsorcjum IŁ-NASK, jednak ostatecznie NASK wycofał się z tego zadania. Od 1 lipca 2020 r. funkcję Poborczy Opłaty Elektronicznej od GITD przejęło MF-KAS. Umowa ESPO była 11-krotnie aneksowana. Aneksy, za wyjątkiem ostatniego, zostały podpisane przez poprzedniego Dyrektora IŁ – pana dr. inż. Jerzego Żurka. Ostatni z aneksów zawarto 21 grudnia 2020 r. w celu przedłużenia umowy do 30 czerwca 2021 r. przy maksymalnym wynagrodzeniu **541.800.741 zł netto**.

Przychody z tytułu umowy ESPO to odpowiednio 85% i 78% ogółu przychodów w 2019 r. i 2020 r., z kolei koszty to odpowiednio 82% i 79% ogółu kosztów w 2019 r. i 2020 r. Prognozowany w lutym 2021 r. wynik z całości umowy ma być dodatni (9,4 mln zł)⁶⁸, niemniej w 2020 r. umowa wpłynęła na znaczną stratę IŁ.

[Dowód: akta kontroli f_05_01_01_01_p_01; f_5_01_01_02_p_01; f_05_01_01_03_p_01-02; f_05_01_01_04_p_01; f_05_01_01_05_p_01; f_05_01_01_06_p_01-07; f_05_01_01_07_p_01-03; f_05_01_01_08_p_01-05; f_05_01_01_09_p_01; f_05_01_01_10_p_01-05; f_05_01_01_11_p_01; f_05_01_01_12_p_01-07; f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_08_02_p_04; f_08_07_p_02]

19. [Brak analiz ryzyka umowy ESPO] Negatywnie należy ocenić, że pomimo licznych i znaczących ryzyk związanych z realizacją umowy ESPO, IŁ zarządził tym zadaniem przez znaczny okres bez prowadzenia analizy ryzyka. Pierwszą usystematyzowaną analizę w tym zakresie przeprowadzono dopiero po 2 latach od jej zawarcia, przy okazji przedłużenia okresu trwania umowy. W dalszej kolejności rozeznano ryzyka związane z zakończeniem umowy, o szacunkowej wartości ok. 120 ml zł.

Przed podpisaniem umowy ESPO, jak również 10 aneksów do tej umowy, Instytut nie dokonywał usystematyzowanych analiz ryzyka i wpływu podejmowanych decyzji na płynność oraz wynik finansowy IŁ, ponieważ nie uważał wówczas, by było to potrzebne⁶⁹.

Jak wyjaśniono⁷⁰, założenia i analizy dot. planowanych działań, w tym kosztów przejęcia i utrzymania ESPO dokonywane były w głównej mierze w drodze dyskusji i ustaleń na posiedzeniach Komitetu Sterującego ESPO. Pisemne analizy ryzyka przeprowadzono dopiero w toku negocjacji przedłużenia umowy, między październikiem a grudniem 2020 r. W dalszej kolejności opracowano matrycę ryzyk dotyczącą zakończenia umowy. Według szacunku z 21 lutego 2021 r. wartość ryzyk towarzyszących zakończeniu umowy wynosi ok. 120 mln zł. [Dowód: akta kontroli f_08_02_p_04; f_08_07_p_02; f_03_15_p_01]

20. [Nieprawidłowości w zakresie formularza cenowego] Negatywnie należy ocenić, że Instytut nie zabezpieczył odpowiednio swoich interesów w ramach umowy ESPO, ponieważ – jak wyjaśniono – zamiast na literalnym brzmieniu umowy polegał na ustnych uzgodnieniach. Wyrazem takiego podejścia było podpisanie umowy ESPO bez określenia cen jednostkowych usług, co budzi szczególne zastrzeżenia w tym obszarze.

Działaniem nierzetelnym było również podpisanie w ramach aneksu do umowy cennika zawierającego błędy. W efekcie doszło do niekorzystnej dla IŁ zmiany cennika, w którym wartości usług ogółem nie wynikały z ich cen jednostkowych.

Zgodnie z wyjaśnieniem⁷¹, przedstawiciele GITD w toku negocjacji wielokrotnie zapewniali IŁ, że ryzyko wynikające z zawierania umowy ESPO w okolicznościach niezwykle ograniczonych i napiętych negocjacji będzie niwelowane poprzez późniejsze aneksowanie umowy, tak aby dostosować ją do warunków wynegocjowanych z podwykonawcami.

Maksymalne wynagrodzenie w umowie ESPO zostało określone na kwotę 359,1 mln zł brutto, jednak w formularzu cenowym nie wskazano cen poszczególnych usług. Wątpliwości budzi sposób rozliczania umowy na jej wczesnym etapie.

Jak wyjaśniono⁷², zgodnie z wymaganiami Zamawiającego oferta złożona przez Wykonawcę i przyjęta przez Zamawiającego nie zawierała formularza cenowego, który miał stanowić załącznik do umowy ESPO. Formularz uzupełniono po zawarciu umowy ESPO (dokument nie zawiera daty jego sporządzenia). Następnie 4 czerwca 2019 r. podpisano aneks nr 2 do umowy ESPO, którym zmieniono cennik usług, w efekcie czego Instytut zaczął

⁶⁸ Wyniki finansowe – Wstępne Wykonanie (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 roku z 11 lutego 2021 r.

⁶⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243 oraz z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

⁷⁰ Notatka Zespołu DKSPo IŁ (załącznik do pisma Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225).

⁷¹ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁷² Pismo Dyrektora IŁ z 3 marca 2021 r., znak: DYR.060.234.2021_250.

ponosić comiesięczne straty⁷³. Jak wyjaśniono⁷⁴, zmiana umowy wynikała z decyzji podejmowanych przez ówczesną Dyрекcję IŁ. Formularz cenowy zawierał niezgodności między cenami jednostkowymi usług a cenami ogółem. Zdaniem IŁ, GITD nie uwzględniło propozycji Instytutu i narzuciło swoją wersję aneksu. Instytut zorientował się, że cennik jest dla niego niekorzystny, na podstawie analiz przeprowadzonych po podpisaniu aneksu.

Jak podkreślono⁷⁵, IŁ miał bardzo ograniczone możliwości negocjacyjne w stosunku do GITD, a postanowienia aneksów do umowy ESPO były *de facto* narzucane przez GITD/MF-KAS.

[Dowód: akta kontroli f_08_06_p_02; f_08_09_p_03; f_03_02_p_02-03; f_05_01_09_p_01; f_05_01_01_p_01-02; f_05_01_01_01_p_30; f_05_01_01_03_p_01-02_04]

21. [Długotrwałe rozliczenia umowy ESPO] Jeden z głównych problemów umowy ESPO stanowi długotrwała procedura weryfikacyjna prowadzona przez GITD/MF-KAS. Negatywnie należy ocenić, że Instytut zobowiązywał się w umowie z GITD do realizacji zadań na poziomie wyższym niż uważa za możliwy do realizacji.

Realizacja przez IŁ usług na poziomach niższych niż określone w umowie ESPO przekłada się na uwagi MF-KAS w procedurze weryfikacyjnej, a w konsekwencji – na wydłużony okres rozliczeń. Podejmowane próby zmiany umowy w tym zakresie nie były efektywne.

Zgodnie z umową ESPO rozliczenie prac między IŁ a GITD/MF-KAS poprzedza procedura weryfikacyjna. Każda ze stron ma w ramach tej procedury 10 dni na przekazanie swojego stanowiska. W przypadku kilku wymian stanowisk (a umowa nie ogranicza ich liczby) proces weryfikacji ulega znacznemu wydłużeniu. Instytut wskazuje⁷⁶, że wykrywane nieprawidłowości nie oddziałują na ciągłość wpływów środków z tytułu opłaty elektronicznej, a określone w umowie ESPO wymagane poziomy usług są niemożliwe do spełnienia.

Konieczność opłacenia podwykonawców IŁ w sytuacji opóźnień płatności ze strony GITD/MF-KAS powoduje zaburzenia płynności finansowej Instytutu. W szczególności dotyczy to głównego podwykonawcy IŁ⁷⁷, dla którego wymagane są płatności w terminie do 21 dni od doręczenia faktury⁷⁸ (w przypadku pozostałych podwykonawców termin wynosi 45 dni). Pomimo prób wydłużenia terminu płatności IŁ względem głównego podwykonawcy, nie uzyskano na to jego zgody⁷⁹. Natomiast płatność z GITD/MF-KAS do IŁ realizowana jest do 30 dni od wystawienia faktury. Instytut podejmował próby przyspieszenia procedury weryfikacji, jednak nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów⁸⁰. Nadal prowadzone są działania w tym zakresie⁸¹.

W ocenie IŁ niekorzystne regulacje umowne są narzucane przez MF-KAS. Nie osiągnięto korzystnych zmian w umowie ESPO mimo zaangażowania kancelarii prawnych⁸², z którymi, jak podano⁸³, IŁ konsultuje wszelkie kwestie związane z umową ESPO.

[Dowód: akta kontroli f_08_02_p_04; f_08_05_p_03; f_08_06_p_02; f_05_04_01_04_p_01_20; f_05_03_03_p_10-11; f_03_10_p_02_04]

22. [Dodatkowe koszty umowy ESPO] Instytut nie zabezpieczył się również na okoliczność pojawienia się nieplanowanych, dodatkowych kosztów w trakcie realizacji umowy ESPO. W sytuacjach, w których doszło do konieczności zapłaty pierwotnie nieplanowanych kosztów, IŁ nie uzgadniał tych kwestii z wyprzedzeniem z MF-KAS, co nie wpływało korzystnie na prowadzenie negocjacji we wspomnianym zakresie. W efekcie rozbieżności stanowisk pomiędzy IŁ a MF-KAS, Instytutowi nie udało się zrekompensować dodatkowych kosztów w łącznej wysokości ok. 12 mln zł. Kwota ta wpływa na stratę Instytutu.

Dodatkowe, nieplanowane koszty w ramach umowy ESPO w kwocie ok. 12 mln zł spowodowane były:

⁷³ Wyniki finansowe – Wstępne Wykonanie (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 roku z 11 lutego 2021 r.

⁷⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 3 marca 2021 r., znak: DYR.060.234.2021_250.

⁷⁵ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁷⁶ Pisma Dyrektora IŁ skierowane do GITD: z 15 kwietnia 2020 r., znak: DYR.060.45.2020_49 oraz z 8 czerwca 2020 r., znak: DKSP0.060.55.2020.69.

⁷⁷ Kapsch Telematic Services sp. z o.o.

⁷⁸ Zgodnie z § 15 pkt 15.2 umowy IŁ z Kapsch Telematic Services sp. z o.o. z 17 października 2018 r.

⁷⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

⁸⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

⁸¹ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁸² W latach 2018-2020 IŁ zawarł 14 umów na obsługę prawną dot. ESPO i wydał na ten cel 882.601 zł.

⁸³ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

- a) nieprzewidzianymi pracami o wartości 6,75 mln zł związanymi z przejęciem 297 punktów sieciowych i rekonfiguracją środowiska sieciowego⁸⁴;
- b) przedłużeniem współpracy z Konsorcjum ZMPD⁸⁵/Traffic Services (ZMPD/TS)⁸⁶. Pierwotnie umowę z Konsorcjum zawarto na 21 miesięcy. Po jej zakończeniu przeprowadzono postępowanie, w wyniku którego podwykonawca zażądał wyższego wynagrodzenia. IŁ wnioskował do MF-KAS o rekompensatę różnicy tych kosztów (ok. 3,4 mln zł brutto)⁸⁷;
- c) zmianą poborcy opłaty z GITD na MF-KAS (od 1 lipca 2020 r.), co wynikało ze zmiany ustawy o drogach publicznych⁸⁸. Konieczna rekonfiguracja systemu kosztowała ok. 216 tys. zł⁸⁹. IŁ zwracał się do MF-KAS o refundację tych kosztów⁹⁰;
- d) koniecznością modyfikacji ESPO w związku z remontami układu drogowego. Instytut złożył w lutym 2021 r. do MF-KAS wnioski o zmianę umowy, w którym określił łączną wartość brutto wspomnianych prac na kwotę 2 mln zł⁹¹.

Instytut pokrywał dodatkowe koszty, jednak przed ich poniesieniem nie uzgadniał możliwości ich rekompensaty przez GITD/MF-KAS. MF-KAS nie uznało zasadności rekompensaty 3 z 4 wspomnianych kosztów⁹²; nie jest znane stanowisko MF-KAS co do wniosku z lutego 2021 r., który złożono w trakcie prowadzenia kontroli.

Jak wyjaśniono⁹³, Instytut rozważa dochodzenie rekompensaty poniesionych dodatkowych kosztów związanych z realizacją umowy ESPO *na innej drodze*⁹⁴.

[Dowód: akta kontroli f_05_03_04_p_04; f_08_06_p_02; f_08_07_p_02; f_03_15_p_01; f_05_03_02_p_01; f_05_03_01_p_01; f_05_03_03_p_04; f_05_03_04_p_01; f_05_03_02_p_02; f_05_03_01_p_02]

23. [Kary umowne w umowie ESPO] Instytut nie zabezpieczył odpowiednio swoich interesów w umowie ESPO w zakresie kar umownych, co należy ocenić negatywnie. W toku realizacji umowy Instytut zapłacił sześć kar umownych na rzecz GITD/MF-KAS w wysokości 406 tys. zł. Z tytułu umowy ESPO naliczane są również kary z powodu niespełnienia przez IŁ wymagań co do poziomu realizowanych usług. W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych kwota tych potencjalnych kar umownych wynosiła ok. 33 mln zł⁹⁵.

Pięć z uiszczonych kar umownych, tj. 386 tys. zł, wynikało ze zbyt krótkiego terminu realizacji płatności na rzecz GITD/MF-KAS, a jedna, tj. 20 tys. zł – z nieterminowego przekazania dokumentów do GITD. Umowa ESPO wymagała krótkiego, dwudniowego terminu na przekazanie środków pieniężnych dla GITD z tytułu operacji kartami flotowymi.

Zdaniem IŁ termin ten był nierealny, ponieważ podwykonawca IŁ miał 14 dni na przekazanie środków, a ten termin nie mógł być przez IŁ zmieniony, ponieważ umowę podpisano w brzmieniu dotychczas obowiązującym pomiędzy podwykonawcą a GITD. Dopiero w kwietniu 2020 r.⁹⁶ zmieniono w umowie ESPO wspomniany 2-dniowy termin, wydłużając go do 14 dni. Instytut stoi na stanowisku, że poniesione kary były bezzasadne z uwagi na pierwotną niemożność tego świadczenia. W związku z tym IŁ wystąpił w marcu 2021 r. (po zakończeniu czynności kontrolnych) do MF-KAS o zwrot tej kwoty⁹⁷.

W obszarze kar umownych nieuregulowana pozostaje kwestia kar, jakich domaga się MF-KAS z uwagi na niespełnianie przez Instytut określonych w umowie parametrów poszczególnych usług. Wspomniane kary mają charakter *potencjalny*, ponieważ ich wysokość i zasadność są wyjaśniane pomiędzy MF-KAS a IŁ. Kary umowne, szacowane na ok. 33 mln zł, nie są w czasie epidemii Covid-19 egzekwowane. IŁ stoi na stanowisku, że kary są bezzasadne. Jak wyjaśniono⁹⁸, w lutym 2021 r. IŁ przedstawił MF-KAS swoje wyliczenia co do osiągnięcia poziomów dostępności poszczególnych usług, które różnią się od wyliczeń Zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli f_08_02_p_04; f_08_07_p_02; f_05_01_01_10_p_01-05; f_05_03_03_p_13]

⁸⁴ Aneks nr 1 do umowy z Integrated Solutions Sp. z o.o. (IS).

⁸⁵ ZMPD – Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych.

⁸⁶ Umowa z 24 października 2018 r.

⁸⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 26 października 2020 r., znak: DYR.060.161.2020_177 oraz z 9 grudnia 2020 r., znak: DYR.060.182.2020_198.

⁸⁸ Ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1087).

⁸⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 9 grudnia 2020 r., znak: DYR.060.182.2020_198.

⁹⁰ Pismo Dyrektora IŁ do MF-KAS 30 czerwca 2020 r., znak: DKSP0.060.64.2020.88 oraz z 9 grudnia 2020 r., znak: DYR.060.182.2020_198.

⁹¹ Pismo Dyrektora IŁ z 19 lutego 2021 r., znak: DYR.060.12.2021.DKSP0/18.

⁹² Dokument pn. *Status spraw związanych z przedłużeniem umowy ESPO 04.12.2020* oraz pismo z MF-KAS z 8 grudnia 2020 r., znak: DPO10.8751.29.2020; pismo z MF-KAS do IŁ z 9 listopada 2020 r., znak: DPO10.8751.38.2020; pismo z MF-KAS z 8 lipca 2020 r., znak: DPO10.8751.2.2020.

⁹³ Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

⁹⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

⁹⁵ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225. Szacunki IŁ wg stanu z grudnia 2020 r.

⁹⁶ Aneks nr 9 z 6 kwietnia 2020 r. do umowy ESPO.

⁹⁷ Pismo Dyrektora IŁ do MF z 2 marca 2021 r., znak: DYR.060.14.2021.DKSP0/20 IŁ.

⁹⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

24. [Negocjacje w ramach przedłużenia umowy ESPO] Instytut podejmował działania zmierzające do uwzględnienia w umowie ESPO rozwiązań korzystnych dla IŁ, jednak w zdecydowanej większości okazywały się one nieskuteczne (z wyjątkiem zwiększonych kosztów podwykonawców w okresie od lutego do czerwca 2021 r.).

Przy okazji negocjacji ostatniego aneksu do umowy ESPO (nr 11) Instytut podejmował próby zmiany warunków realizacji umowy, w tym:

- zwracał się do MF-KAS o zwrot poniesionych dodatkowych kosztów (w wysokości 10,4 mln zł)⁹⁹;
- wnosił o przyspieszenie akceptacji raportów miesięcznych w procedurze weryfikacyjnej oraz o wyłączenie możliwości potrącania kar umownych z bieżącego wynagrodzenia wykonawcy¹⁰⁰;
- proponował rozliczenie wynagrodzenia ryczałtowego w 3 ostatnich miesiącach obowiązywania przedłużonej aneksem umowy¹⁰¹.

Żadna ze wspomnianych propozycji IŁ nie została uwzględniona przez MF-KAS. Proponowana przez IŁ marża, mimo jej obniżenia w toku negocjacji do 5 mln zł, również nie została uwzględniona. Ostatecznie Instytut otrzymał 5 mln zł na pokrycie kosztów własnych i realizację marży łącznie, a propozycje IŁ zostały pomniejszone o ok. 12 mln zł w stosunku do pierwotnych kalkulacji przedkładanych przez IŁ.

Jak wyjaśniono, jedynym elementem kalkulacji, jaki został uwzględniony przez MF-KAS, są koszty podwykonawców w okresie od lutego 2021 r. do czerwca 2021 r. Ustalone warunki zostały, zdaniem IŁ, narzucone Instytutowi, a aneks podpisano ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości wpływów z tytułu opłaty elektronicznej¹⁰².

[Dowód: akta kontroli f_08_06_p_02; f_08_07_p_02; f_05_01_05_p_01-08]

25. [Umowy NKSP0] Istotne dla kondycji finansowej IŁ, w tym jej płynności, są również umowy¹⁰³ obszaru powiązane z ESPO, a dotyczące Nowego Krajowego Systemu Poboru Opłat. Instytut nie zabezpieczył odpowiednio swoich interesów również w tych umowach. Niekorzystne dla IŁ postanowienia umowne dotyczą niezaliczkowego sposobu finansowania umów, długotrwałego rozliczania prac oraz wskaźnika kosztów pośrednich.

Realizacja zadań związanych z Nowym Krajowym Systemem Poboru Opłat od 9 sierpnia 2019 r. jest prawnym obowiązkiem Instytutu¹⁰⁴. Pierwsza umowa w tym zakresie została zawarta 25 października 2018 r. z GITD na prace badawczo-rozwojowe. Aneksem z 24 kwietnia 2019 r. przedłużono termin jej realizacji do 7 miesięcy od jej zawarcia. Wynagrodzenie określono na 5,2 mln zł.

Kolejna umowa (NKSP0-HLD) została zawarta z GITD 20 sierpnia 2019 r. Termin zakończenia umowy (po jej aneksowaniu) określono na 30 czerwca 2020 r. Przedmiotem umowy było opracowanie i przekazanie Zamawiającemu wysokopoziomowej dokumentacji technicznej Systemu. Maksymalną wysokość wynagrodzenia określono na poziomie 9.769.913 zł brutto.

Trzecia umowa (NKSP0-UBW) została zawarta 10 czerwca 2020 r. Termin jej zakończenia to 26 kwietnia 2021 r., a maksymalne wynagrodzenie – 14.144.203 zł brutto. Przedmiotem umowy jest świadczenie usług z zakresu budowy i wdrożenia elementów systemu teleinformatycznego służącego do poboru Opłaty Elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty.

Łączna maksymalna wartość realizowanych w trakcie kontroli umów NKSP0-HLD i NKSP0-UBW wynosiła 24 mln zł. Umowy mają charakter niezaliczkowy. Jest to niekorzystne rozwiązanie, w szczególności w związku z długotrwałymi procesami procedury weryfikacji i akceptacji poszczególnych etapów. W efekcie, do momentu opłacenia przez MF-KAS poszczególnych etapów prac, są one finansowane ze środków własnych Instytutu. Jak wyjaśniono¹⁰⁵, Zamawiający nie wyraził zgody na zaliczkowanie.

⁹⁹ Koszty związane z przejściem 297 punktów sieciowych i rekonfiguracją środowiska sieciowego, przedłużeniem współpracy z konsorcjum ZMPD/TS, ze zmianą poborcy z GITD na KAS.

¹⁰⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 9 października 2020 r., znak: DYR.060.26.2020/DKSP0/126.

¹⁰¹ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego 2021 r., znak: DYR.060.227.2021_243.

¹⁰² Pismo Dyrektora IŁ z 22 lutego 2021 r., znak: DYR.060.255.2021_241.

¹⁰³ Umowa NKSP0-UBW (101/2020) z 10 czerwca 2020 r. oraz umowa NKSP0-HLD (251/2019) z 20 sierpnia 2019 r.

¹⁰⁴ Wynika wprost z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi z zakresu projektowania, budowy i wdrożenia systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz określenia zakresu usług realizowanych przez ten podmiot (Dz. U. z 2019 r. poz. 1492, ze zm.).

¹⁰⁵ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego, znak: DYR.060.227.2021_243.

Umowy są długotrwale rozliczane. Wartość niezafakturowanych kosztów na koniec 2020 r. z obu umów wyniosła 3,3 mln zł¹⁰⁶. Weryfikacja prac w ramach NKSP0-HLD i NKSP0-UBW jest długotrwała i nieograniczona w czasie. Po weryfikacji i akceptacji prac uzgadniane są koszty. W przypadkach zgłaszania uwag przez Zamawiającego dochodzi do wydłużania terminów rozliczeń, co powoduje opóźnienia w płatnościach.

W przypadku umowy NKSP0-HLD termin zakończenia umowy określono na 30 czerwca 2020 r. Jak wyjaśniono, prace trwały jednak do 30 września 2020 r. Zestawienie kosztów zostało zaakceptowane dopiero 12 lutego 2021 r., a fakturę dostarczono Zamawiającemu 16 lutego 2021 r. Opóźnienie rozliczenia tej umowy wynikało z dwóch powodów – długotrwałych negocjacji (5 miesięcy) zainicjowanych przez Zamawiającego w zakresie zmiany przedmiotu umowy oraz dwukrotnego wydłużenia przez Zamawiającego procedury weryfikacyjnej¹⁰⁷. Negocjacje dotyczyły renegocjowania wartości jednego z kamieni milowych. Zamawiający miał prawo, zgodnie z umową, przedłużyć procedurę weryfikacyjną¹⁰⁸.

Z kolei w przypadku umowy NKSP0-UBW termin zakończenia określonych etapów prac (kamień milowy 1.2 i 2.2) przewidziany został w umowie na 31 sierpnia 2020 r., a w lutym 2021 r. trwały jeszcze przygotowania ich rozliczenia¹⁰⁹.

W ocenie IŁ w ramach wspomnianych umów nie ma możliwości rozliczyć w pełni kosztów pośrednich (a czasami nawet bezpośrednich). IŁ stoi na stanowisku, że warunki tych umów zostały narzucone przez GITD/MF-KAS¹¹⁰.

[Dowód: akta kontroli f_08_02_p_04; f_08_05_p_03; f_08_07_p_02; f_03_02_p_02-03; f_05_02_02_p_01_12; f_05_02_03_p_01_11]

26. [Wynagrodzenia] Zastrzeżenia budzi system wynagradzania, w którym pomimo znacznego pogorszenia sytuacji finansowej Instytutu i przewidywanej straty, wzrastały koszty wynagrodzeń. W 2020 r. wynik finansowy IŁ był o 20,6 mln brutto niższy od wyniku w 2019 r., jednocześnie koszty wynagrodzeń osobowych bez narzutów (27.818.313 zł) wzrosły o 6.858.899 zł, tj. o 33% w stosunku do 2019 r. (20.959.414 zł); z narzutami wzrost wyniósł 8.065.143 zł, sięgając kwoty 32.536.153 zł¹¹¹. Znaczna część tych środków pochodziła ze źródeł zewnętrznych, jednakże wzrost odnotowano także wśród środków własnych Instytutu (1,4 mln zł bez narzutów), co wpłynęło na pogorszenie sytuacji finansowej IŁ.

W 2020 r. w IŁ zatrudnionych było 290 osób, tj. o 38 osób więcej (15%) w stosunku do 2019 r. (252). Koszty wynagrodzeń osobowych w 2020 r. wyniosły 27.818.313 zł, a razem ze składkami 32.536.153 zł, co oznacza całkowity wzrost o 8.065.143 zł, tj. 33% w stosunku do 2019 r. (24.471.010 zł).

Wynagrodzenia osobowe finansowane były tylko w ok. 30% ze środków własnych IŁ, w pozostałym zakresie środki pochodziły ze źródeł zewnętrznych, w szczególności z realizacji umów, dotacji, projektów:

- a) w 2019 r. spośród 20.959.414 zł kosztów wynagrodzeń bez narzutów 6.843.530 zł (33%) pochodziło ze środków własnych IŁ, a 14.115.884 zł z pozostałych środków;
- b) w 2020 r. spośród 27.818.313 zł kosztów wynagrodzeń bez narzutów 8.287.010 zł (30%) pochodziło ze środków własnych IŁ, a 19.531.303 zł z pozostałych środków.

Tym samym w 2020 r. wzrost środków własnych IŁ na wynagrodzenia wyniósł 1.443.480 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze w 2019 r. wynosiło 5.495 zł, a w 2020 r. – 5.762 zł. Znacznie wyższe (o ok. 2,5-3,1 tys. zł) było natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie całkowite, które w 2019 r. wynosiło 7.999 zł, a w 2020 r. – 8.864 zł.

Jak wyjaśniono¹¹², wzrost kosztów wynagrodzeń w latach 2019-2020 związany był przede wszystkim ze wzrostem zatrudnienia, wynikającym ze zmian organizacyjnych i nowych zadań¹¹³. Ponadto w 2020 r. zamieniono w 3 przypadkach dotychczasowe umowy biznesowe na zatrudnienie. Nowozatrudnieni pracownicy, ze względu na kwalifikacje, wymagali wysokich

¹⁰⁶ Wyniki finansowe - Wstępne Wykonanie (WW) wg stanu na dzień 31.12.2020 roku z lutego 2021 r.

¹⁰⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁰⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego, znak: DYR.060.227.2021_243.

¹⁰⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 23 lutego, znak: DYR.060.227.2021_243.

¹¹⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

¹¹¹ Dane z zestawienia pn. Wynagrodzenia w IŁ w latach 2019-2021 wg źródeł finansowania.

¹¹² Pismo Dyrektora IŁ z 10 lutego 2021 r. znak: DYR.060.215.2021_231.

¹¹³ W lipcu 2019 r. utworzono dwa nowe zakłady: Zakład Cyberbezpieczeństwa (Z-4) i Zakład Aplikacji Multimedialnych, Telemetrii i Systemów Inwentaryzacji (Z-5) oraz cztery nowe komórki funkcjonalne: Dział Komunikacji (DKM), Dział Krajowego Systemu Poboru Opłat i Monitoringu Transportu (DKSPO), Dział Obsługi Projektów (DOP) i Dział Prawny (DP), jednocześnie likwidując jedną komórkę organizacyjną: Dział Rozwoju i Koordynacji Projektów (DRP) oraz połączono dwie komórki organizacyjne: Dział Szkoleń (DSZ) i Dział Informacji Naukowej (DIN) w jedną komórkę organizacyjną: Dział Informacji Naukowej i Szkoleń (DINS). Wystąpiła również konieczność rozbudowy nowo utworzonych komórek w celu realizacji nałożonych na nie zadań. Ponadto wzmocniono osobowo dwie komórki: Zakład Zaawansowanych Technik Informatycznych (Z-6) i Dział Informatyki (DIT) w celu realizacji umów dot.: ESPO, NKSP0-B-R, NKSP0-HLD, NKSP0-UBW, Telemetrii z KRRIT, umowy dotacji dot. projektu MonAliZa. Również w komórkach Z-5 i Z-4 zatrudniono nowych pracowników (ekspertów) do realizacji umowy dot. telemetrii z KRRIT.

wynagrodzeń. Wzrost wynagrodzeń spowodowany był również zwiększeniem liczby Zastępców Dyrektora (z 2 do 3), a także zmianą na stanowiskach Dyrektora i jego Zastępców. Jak zaznaczono¹¹⁴, wzrost wynagrodzeń w 2020 r. wynika nie tylko z dalszego wzrostu zatrudnienia¹¹⁵, ale także z efektów wzrostu zatrudnienia w drugiej połowie 2019 r.

Ponadto przyznano podwyżki wynagrodzeń pracownikom wcześniej zatrudnionym w IŁ w celu zachowania odpowiednich proporcji w strukturze wynagrodzeń. Koszt 138 podwyżek w 2019 r. wyniósł 736.550 zł, a w 2020 r. koszt 129 podwyżek – 785.785 zł. Podano¹¹⁶, że obecnie podwyżki w IŁ zostały wstrzymane do czasu wprowadzenia planu restrukturyzacji.

[Dowód: akta kontroli f_03_02_p_02-03; f_01_p_04-05; f_06_02_p_14-15; f_08_04_p_04; f_08_10_p_02]

27. Negatywnie należy ocenić zarządzanie kosztami wynagrodzeń, w efekcie którego doszło do przekroczenia w tym zakresie Planu finansowego IŁ na 2020 r. o blisko 1 mln zł (32,5 mln zł w stosunku do planowanych 31,5 mln zł – wraz z pochodnymi). W sytuacji przewidywanej straty, postępujących problemów z płynnością finansową, ograniczonych przychodów związanych ze stanem epidemii, pomimo sygnalizowanego w połowie 2020 r. ryzyka dotyczącego znacznego wzrostu wynagrodzeń, działania służące ograniczeniu wydatków na wynagrodzenia podejmowano dopiero od września 2020 r.

Jak wyjaśniono¹¹⁷, zatrudnienie w IŁ dostosowywano do realizowanych zadań. Zmiany wynagrodzeń wynikały z ogólnych tendencji rynkowych¹¹⁸, wniosków kierowników komórek, a także z zasad ujętych w ZUZP¹¹⁹. Jak wskazano, ze względu na wysokospecjalistyczny profil Instytutu jednym z priorytetów IŁ jest zapewnienie kompletnej, wysoko wykwalifikowanej kadry, ta natomiast wymaga odpowiedniego wynagrodzenia.

Wykonanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi wyniosło 32.536.153 zł¹²⁰, tj. o 994.658 zł więcej niż w Planie finansowym IŁ na 2020 r. (31.541.495 zł). Jak wyjaśniono¹²¹, wynikało to w szczególności z:

- a) większego wzrostu zatrudnienia wysokokwalifikowanych i opłacanych pracowników,
- b) odwołania Dyrektora IŁ i wypłacenia mu należnych świadczeń (w tym ekwiwalentu za ponad 76 dni urlopu wypoczynkowego) oraz powołania nowego Dyrektora,
- c) wprowadzenia w Instytucie od listopada 2020 r. Pracowniczych Planów Kapitałowych.

Ryzyko związane ze wzrostem wynagrodzeń było sygnalizowane Kierownictwu IŁ już w czerwcu 2020 r.¹²². W ramach 5 pierwszych miesięcy 2020 r., w stosunku do analogicznego okresu w 2019 r., wynagrodzenia wzrosły ogółem o 30% (w tym wzrost premii o 59%).

W pierwszej połowie 2020 r. nie podejmowano jednak działań w kierunku zmniejszenia zatrudnienia, ponieważ – zgodnie z wyjaśnieniem¹²³ – realizowane zadania wymagały wzrostu zatrudnienia. Natomiast od września 2020 r., jak wyjaśniono¹²⁴, podjęto działania zmierzające do ograniczenia zatrudnienia i wynagrodzeń w kilku działach¹²⁵, w tym poprzez nieprzedłużenie lub rozwiązanie umów z częścią pracowników.

[Dowód: akta kontroli f_01_p_02_04-05; f_08_04_p_04; f_08_08_p_04; f_06_02_p_01-02]

Z wyjątkiem zmiany na stanowisku Dyrektora IŁ, wspomniane koszty wynagrodzeń powinny być odpowiednio oszacowane na etapie planowania. W pozostałym zakresie wzrost wynagrodzeń świadczy o niegospodarnym zarządzaniu finansami.

28. Zastrzeżenia budzi w szczególności znaczny wzrost premii w 2020 r. (o 56%), które bez narzutów wyniosły 8.402.176 zł, tj. o 3.026.009 zł więcej niż w 2019 r.¹²⁶. Nie można określić, w jakim zakresie środki na premie pochodziły ze źródeł zewnętrznych (dotacji lub projektów), a w jakim ze środków IŁ, ponieważ nie prowadzono zbiorczej ewidencji w takim podziale.

Wartość premii i nagród (bez narzutów)¹²⁷ w 2019 r. wyniosła 5.376.167 zł (26% wartości wynagrodzeń w kwocie 20.959.414 zł.), a w 2020 r. wzrosła do kwoty 8.402.176 zł

¹¹⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 10 lutego 2021 r., znak: DYR.060.215.2021_231.

¹¹⁵ W Z-4, Z-5, Z-6, DIT oraz DKSP0.

¹¹⁶ Pismo Dyrektora IŁ z 9 marca 2021 r. znak: DYR.060.237.2021_253.

¹¹⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 10 lutego 2021 r. znak: DYR.060.215.2021_231.

¹¹⁸ Np. z występującej inflacji i wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w szczególności w sektorze ICT.

¹¹⁹ Np. w ramach wzrostu płacy minimalnej.

¹²⁰ Zgodnie z opracowanym przez ZAB projektem Planu finansowego IŁ na 2021 r. z lutego 2021 r.

¹²¹ Pismo Dyrektora IŁ z 10 lutego 2021 r. znak: DYR.060.215.2021_231.

¹²² Analiza wynagrodzeń i zatrudnienia w okresie 01.2019-05.2020 r. – opracowanie ZAB z czerwca 2020 r.

¹²³ Pismo Dyrektora IŁ z 10 lutego 2021 r. znak: DYR.060.215.2021_231.

¹²⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244.

¹²⁵ Dyrekcji, Działu Spraw Pracowniczych, Działu Komunikacji i Działu Krajowego Systemu Poboru Opłat i Monitoringu Transportu.

¹²⁶ Zestawienia pn. Wynagrodzenia pracowników IŁ w latach 2019-2020 wg grup pracowników i Wynagrodzenia w IŁ w latach 2019-2021 wg źródeł finansowania.

¹²⁷ Nagród o charakterze motywacyjnym, bez nagród jubileuszowych.

(30% wynagrodzeń w kwocie 27.818.313 zł). W IŁ nie prowadzono ewidencji umożliwiającej zbiorcze określenie, z jakich źródeł finansowane były poszczególne składniki wynagrodzenia. W 2020 r. nastąpił w stosunku do 2019 r. wzrost wartości:

- a) premii zadaniowych (1.193) wypłaconych w kwocie 4.799.265 zł (wzrost wartości o 71% w stosunku do 2019 r.);
- b) premii rynkowych (625) wypłaconych w kwocie 2.438.584 zł (wzrost wartości o 45% w stosunku do 2019 r.);
- c) premii uznaniowych okresowych (344) wypłaconych w kwocie 607.504 zł (wzrost wartości o 136% w stosunku do 2019 r.).

Wzrosty premii uzasadniano¹²⁸ wzrostem zatrudnienia i realizacją strategicznych zadań na rzecz Państwa Polskiego, jak również zmianą sposobu raportowania premii rynkowej. Jak wyjaśniono¹²⁹, wzrost premii w 2020 r. wynikał z realizacji większej liczby projektów oraz umów NKSPo i KRRiT. Do realizacji tych prac konieczne było zatrudnienie specjalistów za wysokie wynagrodzenia, co spowodowało wzrost wypłacanych premii, w szczególności zadaniowej i okresowej.

Z kolei zmniejszeniu uległy premia projektowa (-7% do kwoty 19.663 zł), premia jednorazowa uznaniowa (-10% do kwoty 466.032 zł), nagroda za publikacje (-8% do kwoty 70.128 zł) oraz nagroda za projekty wynalazcze (-90% do kwoty 1.000 zł).

[Dowód: akta kontroli f_08_08_p_04; f_08_10_p_02; f_06_02_p_12-15]

29. System wynagradzania jest rozbudowany, skomplikowany i nieprzejrzysty. Szczególne zastrzeżenia systemowe budzi:

- a) korzystanie z premii uznaniowych zamiast przewidzianych w *uoib* nagród z funduszu nagród,
- b) uwzględnianie okresowej premii uznaniowej wśród stałych elementów wynagrodzenia,
- c) możliwość przyznania premii uznaniowej za zadania, za które przyznano inne rodzaje premii,
- d) wysoki próg premii zadaniowej wynoszący do 200% wynagrodzenia pracownika.

Ponadto niekorzystne finansowo dla Instytutu jest zapewnienie ze strony IŁ wynagrodzenia dla pracowników, którzy są jednocześnie wykładowcami, za czas prowadzenia przez nich zajęć (do 24 godzin miesięcznie).

Zasady wynagradzania, przyznawania premii, nagród, dodatków i innych składników wynagrodzenia, określono w zakładowym układzie zbiorowym pracy (dalej: ZUZP) oraz wewnętrznych regulaminach.

W IŁ – w ramach systemu motywacyjnego – stosowano premie: uznaniową, rynkową, projektową, zadaniową oraz nagrody: za publikacje i projekty wynalazcze. W przypadku utworzenia funduszu nagród z zysku za poprzedni rok istniała przewidziana w *uoib*¹³⁰ możliwość przyznania *nagrody rocznej z zysku*. Możliwe było także przyznanie na okres do 5 lat dodatkowego wynagrodzenia z zysku z projektów wynalazczych.

Jak wyjaśniono¹³¹, liczba rodzajów premii wynika z zasad rozliczania projektów i dotacji, a także kształtowania wynagrodzeń z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ZUZP. Jak wskazano, w IŁ funkcjonuje rozbudowany system premiowy, ponieważ ZUZP często nie pozwala na zaproponowanie pracownikom odpowiedniego wynagrodzenia zasadniczego. Takie rozwiązanie Instytut uznaje za korzystne, gdyż system premiowy pozwala zwiększać wynagrodzenie tylko na określony czas, jak również umożliwia ocenę wykonanych zadań i dostosowanie do niej wynagrodzenia. W ocenie IŁ stosowany system motywacyjny promuje inicjatywę i dodatkowy wysiłek przynoszący nowe projekty i prace rynkowe, w efekcie czego komórki merytoryczne poprawiły swoją aktywność.

W IŁ nie było funduszu nagród, ponieważ do jego utworzenia wymagane są środki z zysku. Jako składnik wynagrodzenia o charakterze uznaniowym stosowano natomiast premie uznaniowe (jednorazowe lub okresowe). Regulamin premiowania i nagród w IŁ¹³² przewidywał możliwość przyznawania za jedno zadanie premii uznaniowej oraz jednej z 3 rodzajów premii: rynkowej, projektowej lub zadaniowej (ostatnia – o wartości do 200% wynagrodzenia

¹²⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 9 marca 2021 r. znak: DYR.060.237.2021_253.

¹²⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244.

¹³⁰ Art. 19 ust. 2 pkt 4 *uoib*.

¹³¹ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244 i 9 marca 2021 r. znak: DYR.060.237.2021_253.

¹³² Zarządzenie nr 11 Dyrektora IŁ z 11 lipca 2017 r. ws. regulaminu premiowania i nagród w IŁ-PIB.

pracownika). W systemie premiowym IŁ do stałych elementów wynagrodzenia zaliczano premię uznaniową okresową¹³³. Jak wyjaśniono¹³⁴, premia okresowa ma charakter stały w danym okresie i dlatego jest zaliczona do stałych składników wynagrodzenia. W przypadku braku możliwości przyznania odpowiedniego wynagrodzenia zasadniczego przy konieczności pozyskania wysoko wykwalifikowanych specjalistów¹³⁵ są one wpisane do umowy o pracę jako stały składnik wynagrodzenia, gdyż przyznanie wyższego wynagrodzenia uniemożliwia ZUZP. Premia uznaniowa okresowa wypłacana jest ok. 10 % pracowników. Z kolei premie uznaniowe jednorazowe, jak wyjaśniono¹³⁶, po zmianie Dyrekcji ograniczono do minimum.

Ponadto, Regulamin Pracy IŁ¹³⁷ umożliwia pracownikom pełniącym funkcje wykładowców zwolnienie od pracy na czas niezbędny do prowadzenia zajęć, w wymiarze do 6 godzin tygodniowo lub 24 godzin w miesiącu, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia ze strony IŁ. W 2019 r. i 2020 r. w Instytucie zatrudnionych było 6 osób, będących wykładowcami.

Wyjaśniono¹³⁸, że w ramach planu naprawczego planowana jest optymalizacja systemu premiowania.

[Dowód: akta kontroli f_06_01_p_10-13; f_08_08_p_04; f_08_10_p_02; f_06_01_p_02; f_06_01_p_01; f_06_02_p_01-02]

30. Liczba i wartość wypłacanych w IŁ premii świadczy o tym, że przyznawano je niezależnie od ogólnej sytuacji finansowej Instytutu, pomimo że regulacje wewnętrzne w większości przypadków wymagały uwzględnienia tej okoliczności. Szczególne zastrzeżenia budzi wypłacanie na znaczną skalę premii zadaniowych, niezależnie od wymogu planowanego dodatniego wyniku finansowego komórki. Premie te przyznawano m.in. w ramach realizacji projektów i umów rynkowych, dla których z założenia służyć powinny premia projektowa i rynkowa, o większych ograniczeniach w ustalaniu ich wysokości.

Ponadto negatywnie należy ocenić 3 przypadki, w których przyznano środki o charakterze wynagrodzenia lub premii poza trybem określonym w regulacjach wewnętrznych, poprzez aneksy do umów o pracę.

Regulaminy premiowania i nagród w większości przypadków (z wyjątkiem premii uznaniowej i nagrody za projekty wynalazcze) nakazywały przy przyznawaniu dodatkowych środków wynagrodzenia brać pod uwagę sytuację finansową Instytutu.

Zgodnie z regulaminem premii zadaniowej w IŁ¹³⁹ premia ta może być przyznana za wykonywanie określonych zadań wymagających dodatkowego i ponadprzeciętnego zaangażowania, jeśli w kosztach realizacji danej pracy są zagwarantowane środki finansowe na jej wypłacenie, a planowany wynik finansowy zakładu, w którym jest rozliczana dana praca, jest dodatni. W praktyce jednak¹⁴⁰:

- a) w 2019 r.: w 12 komórkach nie planowano dodatniego wyniku finansowego, a przyznano w nich 877.640 zł premii zadaniowej. Ponadto w kolejnych 4 komórkach, w których osiągnięto nieplanowany ujemny wynik, wypłacono 457.610 zł premii zadaniowych;
- b) w 2020 r.: w 14 komórkach nie planowano dodatniego wyniku finansowego, a przyznano w nich 715.950 zł premii zadaniowych. Ponadto w kolejnych 2 komórkach, w których osiągnięto nieplanowany ujemny wynik, wypłacono 845.370 zł premii zadaniowych.

Jak wyjaśniono¹⁴¹, premia zadaniowa jest wypłacana niezależnie od wyniku komórki, gdyż ma charakter zadaniowy i motywacyjny i związana jest z realizacją dotacji, projektów i prac rynkowych o szczególnie ważnym charakterze. W przypadku nienaliczenia premii zadaniowej, IŁ zmuszony jest w przypadku dotacji i projektów dokonać zwrotu niewykorzystanych środków, co z kolei powoduje zmniejszenie łącznej kwoty, od której liczona jest refundacja kosztów ogólnych. W przypadku NKSPo, ze względu na sposób rozliczania kosztów, możliwe było tylko skorzystanie z premii zadaniowej. W zakresie umowy ESPO i KRRiT (prace rynkowe o szczególnym charakterze), premia zadaniowa jest naliczana i wypłacana z uwagi na zapewnienie stosownego wynagrodzenia dla pracowników.

¹³³ Analiza wynagrodzeń i zatrudnienia w okresie 01.2019-05.2020 r. – opracowanie ZAB z czerwca 2020 r.

¹³⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244.

¹³⁵ Np. programiści, kierownicy projektów, specjaliści ICT.

¹³⁶ Pismo Dyrektora IŁ z 9 marca 2021 r. znak: DYR.060.237.2021_253.

¹³⁷ § 24 ust. 1 Regulaminu Pracy Pracowników IŁ-PIB wprowadzonego zarządzeniem nr 12 Dyrektora IŁ z 15 grudnia 2011 r.

¹³⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 9 marca 2021 r. znak: DYR.060.237.2021_253.

¹³⁹ Zarządzenie nr 14 Dyrektora IŁ z 11 lipca 2017 r. ws. zasad naliczania i wypłaty premii zadaniowej dla pracowników IŁ.

¹⁴⁰ Tabela pn. Wyniki finansowe komórek organizacyjnych IŁ a premia zadaniowe w latach 2019-2020 (w ujęciu memoriałowym).

¹⁴¹ Pismo Dyrektora IŁ z 9 marca 2021 r. znak: DYR.060.237.2021_253.

Wystąpiły przypadki (3)¹⁴², gdy w związku z realizacją projektu zmieniano pracownikom umowę o pracę i przyznawano „dodatkowe wynagrodzenie miesięczne”, „dodatkowe wynagrodzenie wypłacane w formie comiesięcznej premii” oraz wynagrodzenie za realizację projektu z zawieszeniem na ten czas wypłaty wynagrodzenia zasadniczego.

[Dowód: akta kontroli f_08_10_p_02; f_06_01_p_02; f_06_01_p_07-08; f_03_04_p_25-26; f_06_02_p_20-22]

31. Premie wypłacano również za zadania, w których długookresowo nie odbierano prac przez Zlecających, przewidywano straty lub zakłócenia płynności.

Za zadania związane z ESPO, NKSP0 i KRRiT wypłacano pracownikom premie (w 2019 r. dla 62 osób w kwocie 952.621 zł, a w 2020 r. 75 osobom w kwocie 2.146.403 zł), pomimo długookresowego nieodbierania prac przez Zlecających, przewidywanej straty, zakłóceń płynności¹⁴³. Jak wyjaśniono¹⁴⁴, premie wypłacano, gdyż są to zadania o kluczowym wpływie na stabilność finansową IŁ, obarczone znacznymi ryzykami oraz o istotnym znaczeniu dla budżetu państwa, a specjaliści realizujący te prace oczekiwali wysokiego wynagrodzenia. W ocenie IŁ ograniczenie wynagrodzeń w tych obszarach mogłoby zachwiać bezpieczeństwo realizacji tych zadań i narazić Instytut na poważne konsekwencje.

[Dowód: akta kontroli f_08_08_p_04]

32. Na 2021 r. przewidziano restrukturyzację i optymalizację zatrudnienia oraz kosztów wynagrodzeń, co należy ocenić pozytywnie. Bez uwzględnienia działań naprawczych wynagrodzenia w 2021 r. bez narzutów wzrosną do kwoty 29,7 mln zł (o 6,7%), a z narzutami – do kwoty 35,3 mln zł, tj. łącznie o 3,2 mln zł w stosunku do 32,5 mln zł w 2020 r.

W trakcie kontroli w Instytucie było zatrudnionych 281 osób na 267,4 etatach¹⁴⁵. Wstępnie na wynagrodzenia w 2021 r. przewidziano bez narzutów 29.674.000 zł, a z narzutami 35.337.957 zł¹⁴⁶, przy czym wartość ta nie uwzględnia wyników zaplanowanej restrukturyzacji oraz optymalizacji zatrudnienia i wynagrodzeń.

Jak wskazano¹⁴⁷, przed przeprowadzeniem restrukturyzacji pracownicy IŁ zostaną poddani ocenie w kontekście wyników osiągniętych w 2020 r. (w tym realizowanych prac oraz kosztów wynagrodzeń w relacji do przychodów danej komórki), a także posiadanych kompetencji. Tego rodzaju ocena, niegdyś prowadzona corocznie, zostanie dokonana po 2 latach przerwy. Zaznaczono jednak, że efekty finansowe związane z optymalizacją tych kosztów nie będą na tyle znaczące, żeby istotnie poprawić sytuację IŁ oraz przyniosą efekty dopiero w ostatnim kwartale 2021 r. Na ograniczone efekty działań będzie wpływał również fakt, że pracownicy najwyżej wynagradzani są przypisani do kluczowych zadań na rzecz administracji publicznej.

[Dowód: akta kontroli f_08_04_p_04; f_01_p_04-05]

33. [System zarządzania jednostką] System zarządzania jednostką jest nieefektywny i wymaga zmian. Negatywnie należy ocenić brak zarządzania ryzykiem w Instytucie, w szczególności w sytuacji podejmowania decyzji o istotnych konsekwencjach finansowych. W przypadku umowy ESPO działania w tym zakresie rozpoczęto dopiero pod koniec 2020 r. W IŁ nie funkcjonuje również instytucjonalna kontrola wewnętrzna¹⁴⁸. Prawidłowym kierunkiem zmian jest wprowadzenie w Instytucie systemu zarządzania ryzykiem.

Jak wyjaśniono¹⁴⁹, w Instytucie zarządza się ryzykiem działalności na podstawie planu finansowego oraz bieżących i szczegółowych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej i przepływach pieniężnych IŁ. Nie prowadzono analiz ryzyka dla działalności Jednostki, ani nie dokonywano każdorazowo analiz ryzyka i wpływu umów o znaczącej wartości na płynność oraz wynik finansowy IŁ, z zastrzeżeniem analiz w ramach przedłużenia czasu trwania i zakończenia umowy ESPO (szerzej: pkt 19 *Sprawozdania*).

Wyjaśniono¹⁵⁰, że opracowany został projekt polityki zarządzania ryzykiem. Zwrócono jednak uwagę, że wymaga on szerokich konsultacji ze wszystkimi komórkami oraz może okazać się kosztowny, na co brakuje środków finansowych.

W Instytucie nie ma wydzielonej komórki do prowadzenia kontroli wewnętrznych (audytów) ani wyznaczonych pracowników w tym zakresie, ponieważ nie identyfikowano takiej potrzeby.

¹⁴² Aneksy do umów z pracownikami z: 20 marca 2019 r. i 30 sierpnia 2019 r.(2).

¹⁴³ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244.

¹⁴⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244.

¹⁴⁵ Stan na 31 stycznia 2021 r.

¹⁴⁶ Plan finansowy IŁ na 2021 rok – projekt z 18 lutego 2021 r.

¹⁴⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 10 lutego 2021 r. znak: DYR.060.215.2021_231.

¹⁴⁸ Pod pojęciem kontroli wewnętrznej instytucjonalnej rozumie się te czynności kontroli, które wykonywane są przez upoważnionego pracownika, zespół ludzki lub specjalnie wyodrębnioną w strukturze organizacyjnej danej organizacji komórkę kontrolną.

¹⁴⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 27 stycznia 2021 r. znak: DYR.060.205.2021_221 oraz z 22 lutego 2021 r. znak: DYR.060.255.2021_241.

¹⁵⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

Jak wskazano¹⁵¹, wprowadzenie takiego rozwiązania spowodowałoby wzrost kosztów ogólnych, na których sfinansowanie nie ma wolnych środków finansowych.

Z uwagi na nieprowadzenie kontroli wewnętrznej ani zarządzania ryzykiem, nie sporządzono wewnętrznych regulacji dotyczących tych zagadnień.

[Dowód: akta kontroli f_08_01_p_02; f_08_05_p_03; f_08_06_p_02]

34. Zgodnie z *uoib* roczne plany finansowe Instytutu ustalał Dyrektor IŁ po zasięgnięciu opinii Rady Naukowej. Późne zatwierdzenie tych planów (czerwiec 2019 r.¹⁵², lipiec 2020 r.; w 2021 r. do końca lutego nie doszło do zatwierdzenia) uniemożliwiało realizację celu określonego w art. 18 ust. 10 *uoib*, który stanowi, że podstawą gospodarowania przychodami instytutu jest roczny plan finansowy. Natomiast do czasu zatwierdzenia planu przez Dyrektora IŁ sytuacja finansowa jest jedynie przez Kierownictwo Instytutu monitorowana na podstawie na bieżąco aktualizowanego projektu planu oraz comiesięcznych sprawozdań nt. sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytutu.

Zgodnie z *uoib*¹⁵³ podstawą gospodarowania przychodami instytutu jest roczny plan finansowy, który ustala dyrektor instytutu po zasięgnięciu opinii rady naukowej.

W Instytucie nie ma uregulowanej pisemnie procedury planowania i sprawozdawczości finansowej, obowiązuje procedura zwyczajowa¹⁵⁴. Plany finansowe IŁ o charakterze finansowo-rzeczowym, podobnie jak plany zadaniowe¹⁵⁵, zatwierdzano w ciągu roku, którego dotyczą: w 2019 r. – w czerwcu, w 2020 r. – w lipcu.

Wyjaśniono¹⁵⁶, że wstępne plany finansowe w latach 2019-2020 były sporządzone na początku marca, na podstawie zebranych informacji z komórek Instytutu, wstępnych wyników finansowych z roku poprzedniego, analizy wykonania planu finansowego w zakresie rzeczowym i finansowym z roku poprzedniego oraz analizy kosztów i przychodów z lat poprzednich. Wyjątkowo, Wstępny plan finansowy IŁ na 2021 r. powstał wcześniej, tj. 3 grudnia 2020 r. W czasie prowadzenia kontroli powstała kolejna wersja planu finansowego (z 18 lutego 2021 r.), która podlegała analizie Kierownictwa IŁ.

Zgodnie z wyjaśnieniem¹⁵⁷, wcześniejsze przygotowywanie planu finansowego obarczone jest w znacznym zakresie niedokładnością, m.in. z uwagi na brak informacji na temat przyznanej w danym roku subwencji lub dotacji celowych, które w latach 2019-2020 pojawiały się między kwietniem a lipcem. Plan finansowy do czasu jego zatwierdzenia podlega stałej aktualizacji. Jak wskazano¹⁵⁸, nie zatwierdzano wstępnych planów finansowych, ponieważ *uoib* nie przewiduje takiego rozwiązania. Do czasu przyjęcia planu, podobnie jak i później, sytuacja finansowa jest przez Kierownictwo IŁ monitorowana na podstawie comiesięcznych informacji o wynikach ekonomiczno-finansowych i przepływach pieniężnych Instytutu oraz innych zlecanych opracowań.

Zgodnie z wyjaśnieniem¹⁵⁹ termin zatwierdzenia planów w 2019 r. i 2020 r. wynikał z faktu, że Rada Naukowa, opiniująca plan przed jego zatwierdzeniem, w tych latach spotykała się bardzo rzadko ze względu na niepełny skład oraz w związku z ogłoszonym w 2020 r. stanem epidemii. Opinie wydawano na pierwszym zwołanym w danym roku posiedzeniu Rady.

Jak wyjaśniono¹⁶⁰, nie stosowano rozwiązania, w którym plan finansowy na kolejny rok byłby ustalany przed jego rozpoczęciem, a następnie w ciągu roku aktualizowany, z uwagi na konieczność każdorazowego przedstawiania takiego planu Radzie Naukowej.

[Dowód: akta kontroli f_08_01_p_02; f_08_02_p_04; f_08_05_p_03; f_08_08_p_04; f_03_08_p_22]

Gospodarowanie środkami Instytutu powinno opierać się o plan finansowy wynikający z decyzji jego Kierownictwa. Stan epidemii lub niepełny skład Rady Naukowej nie stanowi przeszkody dla jego zaopiniowania. Zgodnie z regulaminem pracy Rady Naukowej IŁ¹⁶¹ Dyrektor Instytutu może złożyć wniosek o zwołanie posiedzenia Rady, a ta ma nie więcej niż 30 dni na wydanie opinii w tej sprawie, np. w trybie obiegowym.

¹⁵¹ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁵² Dokument zatwierdzono w czerwcu po pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę Naukową (pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r. znak: DYR.060.209.2021_225).

¹⁵³ Art. 18 ust. 10 i 12 *uoib*.

¹⁵⁴ Pismo Dyrektora IŁ z 27 stycznia 2021 r. znak: DYR.060.205.2021_221.

¹⁵⁵ Plany takie opublikowano 10 lipca 2019 r. i 26 czerwca 2020 r. Zgodnie z pismem Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r. znak: DYR.060.228.2021_244 działania mające na celu ustalenie planów zadaniowych na dany rok rozpoczynane są w Instytucie de facto już przed rozpoczęciem danego roku, intensyfikowane w pierwszych miesiącach roku, na który są przygotowywane, natomiast ich zatwierdzenie przez Dyrektora IŁ-PIB i publikacja następuje po ogłoszeniu komunikatu MNiSW o wysokości przyznanej subwencji.

¹⁵⁶ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r. znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁵⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r. znak: DYR.060.209.2021_225.

¹⁵⁸ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r. znak: DYR.060.209.2021_225.

¹⁵⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r. znak: DYR.060.209.2021_225.

¹⁶⁰ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

¹⁶¹ § 2 ust. 2, §14 ust. 2, § 15 załącznika do uchwały nr 2/(2017 - 2021) Rady Naukowej IŁ z 1 czerwca 2017 r. ws. Regulaminu Rady Naukowej IŁ.

35. Polityka rachunkowości nie zawierała wersji oprogramowania systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych i daty rozpoczęcia eksploatacji tego systemu, czego wymaga art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości¹⁶². Z uwagi na znaczny upływ czasu od przyjęcia Polityki rachunkowości, jak również Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, konieczny jest przegląd regulacji w celu zapewnienia ich prawidłowości i aktualności.

Polityka rachunkowości nie zawierała wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, ponieważ – zgodnie z wyjaśnieniem¹⁶³ – w momencie jej wprowadzenia księgi rachunkowe były już prowadzone przy użyciu systemu komputerowego, a jego wersje zmieniają się średnio kilkanaście razy w roku. Wśród załączników do Polityki nie uwzględniono dokumentacji eksploatacyjnej systemu komputerowego.

Polityka rachunkowości i Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych nie podlegały znaczącym zmianom od czasu ich utworzenia odpowiednio 20 grudnia 2002 r. i 10 maja 2005 r., z wyjątkiem zmian w planie kont oraz podejmowanych w odrębnych dokumentach decyzji Dyrektora IŁ¹⁶⁴.

Wyjaśniono¹⁶⁵, że Kierownictwo Instytutu podejmuje starania zmierzające do wprowadzenia odpowiednich regulacji gwarantujących transparentność procesów i efektywność działania, jest to jednak zadanie wymagające szczegółowej analizy, planu oraz harmonogramu. Został przygotowany projekt stosownej decyzji, powołującej zespół do opracowania sposobu podejścia do aktualizacji oraz identyfikacji, analizy i wypracowania propozycji zaktualizowanych regulacji we wzmiarkowanym zakresie.

[Dowód: akta kontroli f_07_02_p_01-10; f_07_04_p_01; f_08_05_p_03; f_07_02_p_11]

36. W Polityce rachunkowości brakowało również postanowień dotyczących wyodrębnienia pod względem finansowym i rachunkowym działalności podstawowej Instytutu i innej działalności, o czym stanowi art. 2 ust. 4 *uoib*.

Działalność podstawowa IŁ jako instytutu badawczego wynika z art. 2 ust. 1-3 *uoib* oraz § 3-6 Statutu Instytutu¹⁶⁶. Należą do niej:

- 1) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych;
- 2) przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki;
- 3) wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

W ocenie Instytutu¹⁶⁷, działalność podstawową IŁ stanowi ogół działalności z wyjątkiem działalności gospodarczej polegającej na wynajmie wolnych powierzchni. Działalność ta jest od początku ewidencjonowana oddzielnie¹⁶⁸ i uwzględniana w Rachunku Zysków i Strat w pozostałych kosztach i przychodach operacyjnych. Tym samym do działalności podstawowej Instytutu zalicza się umowę ESPO, pomimo że nie stanowi ona działalności z zakresu badań i rozwoju (B+R).

[Dowód: akta kontroli f_08_05_p_03; f_07_02_p_01-10]

Działalność podstawowa instytutu badawczego określona na gruncie *uoib* nie jest równoznaczna z działalnością podstawową jednostki w znaczeniu rachunkowym. Wyodrębnienie działalności podstawowej instytutu badawczego i pozostałej działalności powinno być określone w Polityce rachunkowości, zgodnie ze statutem IŁ, w sposób niebudzący wątpliwości, tj. z wyraźnym określeniem, co stanowi działalność podstawą instytutu, a co pozostałą działalność oraz na jakich kontach ewidencjonowana jest inna działalność niż podstawowa – w rozumieniu *uoib*.

37. W Instytucie nie opracowano istotnych z perspektywy zarządzania Jednostką procedur w zakresie umów cywilnoprawnych, które określałyby sposób postępowania we wszystkich istotnych dla procesu etapach (przygotowania, zawierania, realizacji i rozliczania umów). Prawidłowym kierunkiem jest zaplanowane wprowadzenie regulacji we wspomnianym zakresie.

¹⁶² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 t.j.).

¹⁶³ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁶⁴ Np. Decyzja nr 46 Dyrektora IŁ z 31 grudnia 2020 r. ws. wyceny nieruchomości zaliczanych do pozycji *Inwestycje długoterminowe* w bilansie.

¹⁶⁵ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁶⁶ Statut Instytutu stanowiący załącznik do decyzji nr 56 Ministra Cyfryzacji z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia statutu IŁ, Dz. Urz. Min. Cyf. z 2017 r. poz. 23.

¹⁶⁷ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁶⁸ Opisana w Polityce rachunkowości, załącznik nr 2 rozdz. VI – Konta zespołu 5 – Ewidencja i rozliczanie kosztów według funkcji (konto syntetyczne 530) oraz w rozdziale VIII Konta zespołu 7 – Przychody i koszty związane z ich osiągnięciem (konta syntetyczne 703-705, 708 i 710).

W IŁ nie sporządzono procedury zawierania umów cywilnoprawnych, stosowano natomiast wzory wniosku o zawarcie umowy, wzory umów i rachunków. Wyjaśniono¹⁶⁹, że prowadzone są prace zmierzające do uregulowania sposobu postępowania z umowami cywilnoprawnymi oraz wdrożenia centralnego rejestru umów. [Dowód: akta kontroli f_08_05_p_03]

38. [Działania naprawcze] Prawidłowym działaniem było podjęcie od września 2020 r. szeregu działań służących analizie problemów finansowych Instytutu. Pozytywnie należy ocenić m.in. opracowanie raportów dotyczących sytuacji ekonomicznej IŁ wraz z propozycjami naprawczymi, sporządzenie Wstępnego planu finansowego IŁ na 2021 r., wprowadzenie dodatkowych narzędzi w zakresie informacji finansowej.

Zastrzeżenia natomiast budzi, że po blisko 6 miesiącach nie sporządzono jeszcze szczegółowego planu naprawczego, który zawierałby w szczególności harmonogram działań wraz z przewidywanymi efektami finansowymi.

Po zmianie we wrześniu 2020 r. na stanowisku Dyrektora IŁ w celu analizy sytuacji finansowej Instytutu opracowano raporty dotyczące bieżącej sytuacji finansowej oraz sytuacji ekonomicznej Instytutu z propozycjami naprawczymi w horyzontach krótko-, średnio- i długookresowym¹⁷⁰. W grudniu 2020 r. sporządzono Wstępny Plan finansowy IŁ na 2021 r.¹⁷¹. Przygotowywany jest szczegółowy plan naprawczy zmierzający do optymalizacji i restrukturyzacji przychodów i kosztów Instytutu, restrukturyzacji majątku, utrzymania płynności i zbilansowania wyniku IŁ za 2021 r. Do czasu zakończenia kontroli taki dokument nie został sporządzony¹⁷².

Z kolei systemowe zmiany¹⁷³ objęły wprowadzenie obowiązku comiesięcznego planowania i monitoringu wykonania przychodów i kosztów komórek organizacyjnych oraz projektów, a także sporządzania kalkulacji umów o wartości powyżej 50 tys. zł przed ich podpisaniem.

[Dowód: akta kontroli f_04_p_01-14; f_01_p_03; f_08_08_p_04; f_08_02_p_04]

INFORMACJE O KONTROLI

Kontrolę przeprowadzili pracownicy Departamentu Nadzoru i Kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów:

- Natalia Mikielska, radca Szefa KPRM, kierownik zespołu kontrolującego,
- Gaweł Lisowski, główny specjalista, członek zespołu kontrolującego,
- Katarzyna Luka, starszy specjalista, członek zespołu kontrolującego.

Czynności kontrolne prowadzono od 21 stycznia do 26 lutego 2021 r. W związku ze stanem epidemii spowodowanym zakażeniami wirusem SARS-CoV-2¹⁷⁴ kontrolę prowadzono zdalnie, tj. poza siedzibą *Jednostki*¹⁷⁵.

W ciągu 3 dni roboczych od otrzymania *Sprawozdania* ma Pan Dyrektor prawo przedstawić do niego stanowisko, co jednak nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.

Podstawa prawna:

Art. 52 ust. 5 *ustawy o kontroli*.

Z upoważnienia Ministra Cyfryzacji

Marek Zagórski

Sekretarz Stanu

w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym-/

¹⁶⁹ Pismo Dyrektora IŁ z 16 lutego 2021 r., znak: DYR.060.222.2021_238.

¹⁷⁰ Pierwszy z dokumentów powstał 21 września 2020 r., a drugi – 7 grudnia 2020 r.

¹⁷¹ Z 3 grudnia 2020 r.

¹⁷² Pismo Dyrektora IŁ z 25 lutego 2021 r., znak: DYR.060.228.2021_244.

¹⁷³ Pismo Dyrektora IŁ z 2 lutego 2021 r., znak: DYR.060.209.2021_225.

¹⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 ze zm.).

¹⁷⁵ W sposób zgodny z *ustawą o kontroli*, Standardami kontroli w administracji rządowej z 31 sierpnia 2017 r. oraz Poradnikiem kontroli zdalnej (pismo pana Michała Dworczyka, Ministra – Członka Rady Ministrów, Szefa KPRM z 14 maja 2020 r., znak: COA.ZKK.5800.7.2020.MG).