



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

COA.WK.583.8.2019.KS

Warszawa, dnia 15 stycznia 2020 r.

Pani
prof. dr hab. Mirosława Grabowska
Dyrektor
Fundacji Centrum Badania Opinii
Spółecznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*¹ (dalej: *ustawa o kontroli*), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) przeprowadziła² w Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: *CBOS, Fundacja* lub *Jednostka*), kontrolę planową w zakresie *wybranych aspektów gospodarowania środkami finansowymi otrzymanymi w ramach dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2018 r.*

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 *ustawy o kontroli*, po rozpatrzeniu zastrzeżeń³ złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Pani Dyrektor *Wystąpienie pokontrolne*.

Ocena kontrolowanego obszaru

W 2018 r. *Fundacja* wykorzystwała dotację podmiotową w kwocie 4.088.000 zł zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. *o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej*⁴ (dalej: *ustawa o CBOS*), tj. na utrzymanie i realizację zadań ustawowych i statutowych.

Na koniec 2018 r. *Jednostka* poniosła stratę w wysokości 367.540 zł⁵, która nie zagrażała płynności finansowej *Fundacji*, jednakże utrzymywanie się ujemnego wyniku finansowego może mieć wpływ na zapewnienie ciągłości jej działania w latach następnych. Proces planowania finansowego *CBOS* ograniczał się jedynie do środków pochodzących z dotacji podmiotowej i nie uwzględniał całości przychodów oraz kosztów związanych z funkcjonowaniem *Jednostki*, co w ograniczonym stopniu dawało możliwość oszacowania całościowych potrzeb *Fundacji*.

Ramowy plan tematów badawczych na 2018 r. został wykonany w 79%. Zmiana liczby tematów badawczych, które planowano zrealizować w ramach badań statutowych, nie oddziaływała na zmniejszenie wielkości kosztów działalności *Fundacji* w tym obszarze. Praktyka planowania tematów badań statutowych nie uwzględnia bowiem ich szacunkowych kosztów, co byłoby istotne dla efektywnej alokacji zasobów, w szczególności w sytuacji dysponowania ograniczonymi środkami budżetowymi.

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.

² Kontrolę przeprowadzili: pan Kamil Surowiec, radca Szefa KPRM, kierownik zespołu kontrolującego oraz pan Roman Wójtowicz, główny specjalista, członek zespołu kontrolującego. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 czerwca do 24 lipca 2019 r. w siedzibie *Fundacji* Centrum Badania Opinii Społecznej w Warszawie przy ul. Świętojskiej 5/7.

³ Pismo z dnia 28 października 2019 r. znak: KO/090/39/2019.

⁴ Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.

⁵ Kwota zaokrąglona.

Przyjęte przez *CBOS* zasady rachunkowości zawierały wszystkie wymagane przepisami prawa elementy i zapewniały przejrzysty podział kosztów pomiędzy kosztami finansowanymi z dotacji podmiotowej a kosztami finansowanymi ze środków z prowadzonej działalności gospodarczej. Sposób prowadzonej analityki kosztów umożliwiał przyporządkowanie do każdego badania wydatków ponoszonych z dotacji podmiotowej.

Wzmocnienia wymagają mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie umów cywilnoprawnych, ponieważ przyjęte rozwiązania nie zapewniały Zarządowi *CBOS* bieżącej informacji na temat liczby umów, jak i zobowiązań finansowych będących konsekwencją ich zawarcia. W umowach cywilnoprawnych, mimo wydania w 2017 r. zaleceń pokontrolnych przez KPRM, nadal w niewystarczającym stopniu zabezpieczano interes *Fundacji*.

Negatywnie należy ocenić, że 5 z 34 zbadanych umów (15%) nosiło znamiona stosunku pracy, tj. pracę wykonywano w siedzibie *Fundacji*, w godzinach jej pracy, a powierzone umowami zadania były zbieżne z zadaniami komórek organizacyjnych *CBOS* i podlegały stałemu nadzorowi.

Ponadto zastrzeżenia budzi decyzja Dyrektora *CBOS* o pozostawieniu bez rozpatrzenia i ewentualnego wdrożenia wydanych przez organ nadzorujący *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*⁶ (dalej: *Rekomendacje*).

Fundacja powstała w 1982 r. Od 1997 r. działa na podstawie przepisów *ustawy o CBOS* oraz *Statutu Fundacji* nadanego Zarządzeniem nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie nadania statutu *Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej*⁷ (dalej: *statut*). W sprawach nieuregulowanych, zgodnie z art. 21 *ustawy o CBOS*, zastosowanie mają przepisy *ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*⁸.

Zadania *Fundacji*, określone w art. 4 ust. 2 *ustawy o CBOS*, koncentrują się na prowadzeniu badań opinii społecznej na użytek publiczny. Ponadto *CBOS* może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie działalności wydawniczej i poligraficznej, świadczenia usług informatycznych, obrotu prawami autorskimi i wydawniczymi oraz handlu własnymi produktami. Działalność gospodarcza powinna zapewnić pełny zwrot poniesionych nakładów, a osiągnięty dochód powinien być przeznaczony na finansowanie działalności statutowej.

Organami *Fundacji* są Dyrektor, który kieruje pracami jednostki i reprezentuje ją na zewnątrz oraz Rada – organ opiniodawczy i nadzorczy⁹.

Statut zobowiązuje *Fundację* do wykonania w ciągu roku sprawozdawczego co najmniej 12 badań dotyczących oceny nastrojów społecznych, położenia materialnego społeczeństwa, postaw społeczeństwa wobec organów władzy w Rzeczypospolitej Polskiej, instytucji publicznych, czołowych postaci sceny politycznej oraz preferencji politycznych społeczeństwa¹⁰.

1. [Wykorzystanie dotacji] W 2018 r. *Fundacja* wykorzystała dotację podmiotową w kwocie 4.088.000 zł zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 10 ust. 1 *ustawy o CBOS*, tj. na utrzymanie i realizację zadań ustawowych i statutowych¹¹.

W 2018 r. *Fundacja* otrzymała dotację podmiotową w kwocie 4.088.000 zł, którą wydatkowano w całości na funkcjonowanie *Jednostki*. Wysokość dotacji w 2018 r. w stosunku do 2017 r. nie uległa zmianie. W 2016 r. dotacja wynosiła natomiast 4.062.000 zł, zatem była niższa o 26.000 zł od dotacji przyznanej na 2018 r. Zgodnie z *Informacją o przebiegu realizacji planu finansowego cz. 16 KPRM* (za IV kwartały 2018 r.¹²) większość środków z dotacji przeznaczono na pokrycie kosztów wynagrodzeń (2.473.528 zł, tj. 61% otrzymanych środków). Ze środków przeznaczonych na wynagrodzenia w ramach dotacji sfinansowane zostały koszty wynagrodzeń osobowych w wysokości 1.654.812 zł (41%), koszty zawieranych umów zleceń i o dzieło 703.174 zł¹³ (17%) oraz koszty funkcjonowania Rady *CBOS* w wysokości 115.542 zł (3%). Ponadto na składki od wynagrodzeń i obowiązkowe świadczenia na rzecz pracowników wydatkowano kwotę 325.940 zł (8%). Odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wyniósł 40.267 zł (1%). Obok kosztów

⁶ Pismo Ministra – Członka Rady Ministrów, pani Beaty Kempy znak: COA.WN.580.13.2016.MW z 29 sierpnia 2016 r.

⁷ Zarządzenie znak: P-121-61-07.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1491 t. j.

⁹ Art. 6 *ustawy o CBOS*, § 9 ust. 1 *Statutu*.

¹⁰ § 19 ust. 2 *Statutu*.

¹¹ Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

¹² Pismo *CBOS* z 20 lutego 2019 r.

¹³ Koszty umów i zleceń uwzględniane były także w innych kategoriach kosztów.

wynagrodzeń środki pochodzące z dotacji zostały przeznaczone na usługi – 984.463 zł (24%), zakup materiałów w kwocie 58.773 zł (1%), koszty podatku VAT – 184.946 zł (5%) oraz pozostałe wydatki, w tym w szczególności składki członkowskie, podatki i opłaty w łącznej wysokości 20.083 zł (1%). W 2018 r. z dotacji nie finansowano kosztów nabycia środków trwałych.

Zgodnie z § 19 ust. 2 Statutu *CBOS* w 2018 r. zrealizowano 12 comiesięcznych badań (obejmujących 54 tematy) dotyczących aktualnych problemów i wydarzeń, które sfinansowano z dotacji w wysokości 1.830.247 zł (45%). Koszt pojedynczego badania kształtował się w przedziale od 135.235 zł do 161.500 zł. Ponadto w ramach działalności statutowej przeprowadzono 2 badania dotyczące opinii o politykach oraz oceny działalności rządu w sprawie protestu lekarzy-rezydentów. Poza tym *CBOS* opublikował 175 komunikatów tematycznych oraz 2 opracowania *Opinie i diagnozy*, a także 12 numerów biuletynu w języku angielskim *Polish Public Opinion*.

2. [Sprawozdawczość] *Fundacja* realizowała obowiązek sprawozdawczy przekazując do KPRM kwartalne *informacje o przebiegu realizacji planu finansowego cz. 16 KPRM* (dalej: *informacje*). We wszystkich 4 *informacjach* nieprawidłowo ujmowano dane w zakresie podróży służbowych. Mimo że w końcowej *informacji* dokonano korekty, to wykazana na koniec roku kwota podróży służbowych w wysokości 4.488,48 zł nie może zostać uznana za prawidłową. W 2018 r. ze środków dotacji podmiotowej nie finansowano bowiem kosztów podróży służbowych pracowników *CBOS*, a koszty dojazdów wykonawców poniesione w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. Podkreślić należy, że wyjazdy zleceniobiorców w ramach zawartej umowy cywilnoprawnej nie są podróżami służbowymi w rozumieniu art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy, który stanowi, że pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową. Regulacja ta dotyczy jedynie pracowników i nie obejmuje ona osób realizujących zadania na podstawie umów cywilnoprawnych, ponieważ zagadnienie zwrotu kosztów podróży tych osób nie zostało uregulowane przepisami prawa. Ujęcie ww. kwoty w *informacji* nie miało wpływu na wysokość udzielonej dotacji, jednakże wprowadzało w błąd organ nadzoru w zakresie struktury poniesionych wydatków.

W *informacjach* za I kwartał wykazano wydatki w ramach podróży służbowych w kwocie 32.546,85 zł, za I i II kwartał 77.694,57 zł, za I - III kwartał 116.126,95 zł, natomiast na koniec roku dokonano korekty w tym zakresie wskazując kwotę 4.488,48 zł.

Dyrektor *CBOS* wyjaśniła¹⁴, że powodem korekty było omyłkowe wykazanie zwrotu kosztów dojazdów ankierskich do respondentów jako podróże służbowe, a nie jako zwrotu poniesionych kosztów w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. Wynikało to z braku dostatecznej wiedzy o *CBOS* osoby, która – pod nieobecność Głównej Księgowej – sporządzała te informacje i popełniła błąd ewidencyjny: poniesione koszty wykazała w innej pozycji niż powinny być wykazane.

Wykazana w końcowej *informacji* (za IV kwartały 2018 r.) kwota 4.488,48 zł dotyczyła kosztów dojazdów wykonawców poniesionych w ramach zawartych umów cywilnoprawnych, które w rozumieniu art. 77⁵ § 1 *Kodeksu pracy* nie są podróżami służbowymi, ponieważ, zgodnie z tym przepisem, podróż taka odnosi się jedynie do pracownika, tj. osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę¹⁵ i tylko pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.

W ewidencji księgowej *CBOS* kwota 4.488,48 zł została zaksięgowana na koncie 408-3 *podróże służbowe krajowe*, mimo że dotyczyła kosztów dojazdów wykonawców poniesionych w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. Podkreślić należy, że pozostałe koszty związane z podróżami odbywanymi w ramach zawartych umów cywilnoprawnych nie były księgowane na koncie 408-3 i ostatecznie w *informacji* wykazane zostały jako wynagrodzenia. Wskazać należy, że *informacje* przekazywane do KPRM stanowią jeden z kluczowych dokumentów pozwalających na ocenę przez dysponenta prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa i celowości

¹⁴ Pismo *CBOS* z 21 czerwca 2019 r.

¹⁵ Art. 2 *Kodeksu pracy*.

ponoszonych wydatków. Brak wytycznych nie stanowi uzasadnienia dla nieprawidłowego ujęcia wydatku w dokumencie o charakterze sprawozdawczym.

3. [Planowanie finansowe] Sporządzanie jedynie planów finansowych wydatków przyznanej dotacji w odniesieniu do prowadzonej działalności statutowej nie wspierało skutecznego zarządzania finansowego *Fundacją* oraz w ograniczonym stopniu dawało możliwość oszacowania całościowych potrzeb finansowych *Jednostki*. *Fundacja* nie sporządzała całościowego planu finansowego uwzględniającego zakładane przychody i koszty również w odniesieniu do pozostałych źródeł finansowania działalności *CBOS*.

Dyrektor *CBOS* podała, że brak planu wynikał z tego, że *dotacja podmiotowa jest stała, natomiast przychodów z działalności gospodarczej zaplanować nie sposób*¹⁶. Dyrektor *Fundacji* wyjaśniła¹⁷ również, że w przypadku, gdy akty prawne regulujące działalność *CBOS*, tj. *ustawa o CBOS, ustawa o fundacjach* oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁸ (dalej: *ustawa ufp*), nie nakładają jakichś obowiązkowych rozwiązań proceduralnych, to *Zarząd CBOS* ich nie wprowadza. Braki procedur w ww. zakresie uzasadniono także liczbą zatrudnionych pracowników, jak również wysokością posiadanego budżetu.

Należy zwrócić uwagę, że brak możliwości podania precyzyjnego poziomu przychodów nie wyklucza możliwości ich szacowania. Ustalone w planie kwoty są bowiem zestawieniem wielkości przewidywanych. Planowanie finansowe jest procesem zarządczym, który wspiera wykorzystanie, w sposób najbardziej efektywny, środków pozostających w dyspozycji każdego podmiotu niezależnie od jego statusu czy formy prawnej prowadzonej działalności i powinno mieć miejsce niezależnie od tego czy przepisy nakładają taki obowiązek czy też nie. Skuteczny proces planowania wspiera zarząd, jak i organ nadzoru, przy podejmowaniu właściwych (optymalnych) decyzji, w tym m.in. w zakresie kierunków działań, inwestycji, zarządzania kosztami, zyskiem i gospodarką pieniężną. Sporządzanie planów finansowych odnoszących się do ogółu prowadzonej działalności pozwala również na bieżącą weryfikację założeń, analizę sytuacji finansowej *Fundacji* oraz podejmowanie działań umożliwiających realizację strategicznych celów jednostki i efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów. Rezygnując z opracowania całościowego budżetu *Jednostka* nie posiadała skutecznego narzędzia planowania oraz kontrolowania przychodów i kosztów.

4. [Zmiany planu finansowego wydatków] W 2018 r. czterokrotnie dokonywano zmian planu finansowego wydatków w odniesieniu do środków pochodzących z dotacji¹⁹. Wykonanie planu było zgodne z wartościami po korekcie i wynosiło 100%. Charakter zmian może świadczyć o nieefektywnym procesie planowania wydatków.

Przy sporządzaniu planu finansowego wydatków na 2018 r. (zatwierdzonego 23 lutego 2018 r.) nie uwzględniono wykonania planu finansowego wydatków na 2017 r. Plan finansowy wydatków na 2018 r. opracowano w oparciu o dane ujęte w *Projekcie budżetu na 2018 r.*, który sporządzany jest na podstawie wykonania planu finansowego wydatków *CBOS* w 2016 r. oraz wykonania wydatków z dotacji w I półroczu 2017 r. *Projekt budżetu na 2018 r.* przygotowano w połowie 2017 r. w celu zgłoszenia propozycji do cz. 16 KPRM budżetu państwa²⁰.

Według Dyrektora *CBOS*²¹ *Fundacja* przed złożeniem sprawozdania do organu nadzoru dokonuje korekty planu finansowego by był on zgodny ze sprawozdaniem. Ostatnia korekta planu finansowego *Fundacji* na 2018 r. z 31 grudnia 2018 r. została sporządzona po uzgodnieniach z organem nadzoru.

Należy zauważyć, że pominięcie w procesie planowania wartości wynikających z wykonania planu w 2017 r. miało niekorzystny wpływ na wielkość odchyleń pomiędzy wydatkami planowanymi na 2018 r. w poszczególnych kategoriach a faktycznie poniesionymi.

Na wynagrodzenia z tytułu umów zleceń i o dzieło w pierwotnej wersji planu z 23 lutego 2018 r. przewidziano 1.000.000 zł, natomiast faktyczne wykonanie wyniosło 703.174 zł, tj. 296.826 zł (30%)

¹⁶ Pismo Dyrektora *CBOS* z 12 czerwca 2019 r.

¹⁷ Pismo Dyrektora *CBOS* z 10 czerwca 2019 r.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 t. j.

¹⁹ Plan finansowy wydatków na 2018 r. – korekta 1 z 24 kwietnia 2018 r., korekta 2 z 30 czerwca 2018 r., korekta 3 z 24 października 2018 r., korekta 4 z 31 grudnia 2018 r. Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

²⁰ Pismo Dyrektora *CBOS* z 13 lipca 2019 r.

²¹ Pismo Dyrektora *CBOS* z 13 lipca 2019 r.

mniej niż pierwotnie zakładano. Na usługi pierwotnie planowano 700.000 zł, faktyczne wykonanie wyniosło 984.463 zł, tj. było o 284.463 zł (41%) większe niż pierwotnie zakładano. Koszty podatku VAT oszacowano pierwotnie na kwotę 120.000 zł, faktycznie wyniosły one 184.946 zł, tj. były one o 64.946 zł (54%) większe niż pierwotnie zakładano. Na zakup materiałów planowano pierwotnie 90.000 zł, faktyczne wykonanie wyniosło 58.773 zł, tj. było o 31.227 zł (35%) mniejsze niż pierwotnie zakładano. W kategorii pozostałe wydatki oszacowanej pierwotnie na 25.000 zł faktyczne wykonanie wyniosło 20.083 zł i było o 4.917 zł (20%) mniejsze niż zakładano.

Skuteczniejszą metodą planowania byłoby szacowanie wielkości poszczególnych kategorii wydatków na podstawie wartości z wykonania *Planu* za 2017 r.

Dla przykładu porównując odchylenia pomiędzy wykonaniem planu w 2017 r. a wykonaniem planu w 2018 r. z odchyleniami pomiędzy planem na 2018 r. i jego wykonaniem (odchylenia faktyczne) otrzymujemy następujące wartości w pozycjach:

Pozycja	Odchylenie pomiędzy wykonaniem planu w 2017 r. a wykonaniem planu w 2018 r. (w %)	Odchylenie pomiędzy planem na 2018 r. i jego wykonaniem (odchylenia faktyczne; w %)
Wynagrodzenia dla osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia/umowy o dzieło	1%	-30%
Zakup usług	4%	41%
VAT	4%	54%
Zakup materiałów	-31%	-35%
Pozostałe wydatki	-12%	-20%

Gdyby zatem oparto się w procesie planowania wydatków na 2018 r. na wartościach wynikających z wykonania planu w 2017 r., odchylenia byłyby od kilkunastu do kilkudziesięciu procent mniejsze niż miało to faktycznie miejsce.

Według Dyrektora *CBOS* przyczynami odchyień²² było przyjęte do *Planu* założenie, że wszyscy koordynatorzy oraz ankieterzy będą zatrudnieni na umowy zlecenia, podczas gdy faktycznie część ankieterów i koordynatorów prowadziło działalność gospodarczą i wydatki związane z realizowanymi przez nich badaniami pokrywane były nie w ramach wynagrodzeń z tytułu umów zleceń, a w ramach zakupu usług. Odchylenia z tytułu podatku VAT uzasadniono przyjęciem poziomu wydatków na ten cel z 2016 r. Natomiast mniejsze niż planowano wykonanie w kategorii pozostałe wydatki wynikało z podjętych działań oszczędnościowych.

5. [Strata] Fundacja w 2018 r. odnotowała ujemny wynik finansowy netto w wysokości 367.540 zł, który był spowodowany spadkiem o 40% (z 2.401.373 zł do 1.436.610 zł)²³ w stosunku do roku poprzedniego, przychodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Strata nie zagrażała w 2018 r. płynności finansowej *CBOS*, niemniej utrzymanie się niekorzystnego wyniku finansowego w latach następnych może zagrozić ciągłości jej działania.

Dyrektor *CBOS*²⁴ wyjaśniła, że wzrostowi kosztów funkcjonowania *Fundacji* nie towarzyszy odpowiedni wzrost dotacji budżetowej, której wysokość w 2018 r. w stosunku do 2017 r. nie uległa zmianie. W 2018 r. wzrósł koszt badań statutowych o około 10.000 zł na badanie. Ponadto zrealizowane zostały 2 badania dla KPRM, których koszt bezpośredni (35.942 zł) miał zostać pokryty przez zwiększenie dotacji podmiotowej, która jednak nie została zwiększona. Nastąpił wzrost wydatków na diety dla członków Rady *CBOS* (19.422 zł). Dyrektor *CBOS* wyjaśniła także, że *Fundacja* dysponowała niewystarczającymi środkami na pokrycie z budżetu składek ZUS za grudzień 2018 r. oraz na zakup niezbędnego sprzętu komputerowego.

Strata została pokryta ze środków własnych, co spowodowało zmniejszenie funduszu własnego *CBOS* o 26%, tj. z 1.429.580 zł do 1.062.039 zł. W porównaniu do 2017 r. (42.558 zł), w 2018 r. strata wzrosła o kwotę 324.981 zł (tj. o 763%), tj. do kwoty 367.540 zł. W ocenie Dyrektora *CBOS*²⁵ na działalność statutową brakuje około 400.000 zł.

6. [Polityka rachunkowości i ewidencja wydatków w ramach dotacji] Przyjęte przez *Fundację* zasady rachunkowości zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶ (dalej: *ustawa uor*) i zapewniały przejrzysty podział kosztów pomiędzy kosztami finansowanymi z dotacji podmiotowej a kosztami

²² Pismo Dyrektora *CBOS* z 13 lipca 2019 r.

²³ Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

²⁴ Pismo Dyrektora *CBOS* z 12 czerwca 2019 r.

²⁵ Pismo Dyrektora *CBOS* z 13 lipca 2019 r.

²⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 351 t. j.

finansowanymi ze środków pochodzących z prowadzonej działalności gospodarczej. *Fundacja* nie prowadziła ewidencji wydatków w podziale na zadania określone w art. 4 *ustawy o CBOS*²⁷, jednakże sposób prowadzonej analityki kosztów umożliwił przyporządkowanie do każdego badania wydatków ponoszonych z dotacji podmiotowej.

Zgodnie z obowiązującą w *CBOS polityką rachunkowości*²⁸ koszty działalności operacyjnej ewidencjonowane są zarówno w układzie rodzajowym jak i funkcjonalnym. W układzie rodzajowym dla działalności budżetowej przypisane są konta zespołu 4 (konta 40). *Fundacja* klasyfikuje również koszty według typu działalności na kontach zespołu 5.

Dyrektor *Jednostki* wyjaśniła²⁹, że *Fundacja* nie prowadzi ewidencji na poszczególne zadania określone w art. 4 *ustawy o CBOS*, ponieważ stanowią one jeden integralny proces rozpoczynający się od pomysłu badawczego (art. 4 ust. 2 pkt 1) po przekazywanie wyników badań organom państwowym, instytucjom publicznym i społeczeństwu (art. 4 ust. 2 pkt. 4, 5).

7. [Planowanie tematów badań] Podkreślenia wymaga to, że sporządzony przez *Fundację* Ramowy plan tematów badawczych na 2018 r. zrealizowano w 79%. Zmiana liczby tematów badawczych, które planowano wykonać w ramach badań statutowych nie oddziaływała jednak na zmniejszenie wielkości kosztów działalności *Fundacji* w tym obszarze. Praktyka planowania poszczególnych tematów badań statutowych nie uwzględnia bowiem szacunkowych kosztów ich realizacji, co byłoby istotne dla efektywnej alokacji zasobów, w szczególności w sytuacji dysponowania ograniczonymi środkami budżetowymi.

Na 2018 r. zaplanowano do wykonania 57 tematów badań statutowych, z których nie zrealizowano 12 (21%), w tym 6 przesunięto na kolejny rok. Ponadto wykonano 9 nieplanowanych tematów. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora *CBOS*³⁰, ramowy plan tematów dopuszcza, a nawet przewiduje możliwość zmian wynikających z aktualnej sytuacji, pomijanie niektórych tematów i dodawanie innych. Natomiast liczba tematów realizowanych w jednym badaniu sondażowym nie ma bezpośredniego wpływu na całkowity koszt tego badania. Wywiad nie może trwać dłużej niż 35-40 minut i do tego czasu musi być dostosowana liczba pytań i pośrednio liczba poruszanych tematów.

Planowanie działalności badawczej powinno uwzględniać szacunkowe koszty poszczególnych tematów w celu ich dostosowania do możliwości finansowych, posiadanego budżetu oraz mieć wpływ na rzetelne określenie wysokości zapotrzebowania na dotację. Prezentacja tematów badań i odnoszących się do tych tematów kosztów będzie pomocnym narzędziem dla Dyrektora *CBOS* i pozwoli na skuteczne monitorowanie oraz kontrolowanie efektywności zarządzania środkami pochodzącymi z dotacji.

8. [Koszty usług obcych] W porównaniu z 2017 r. ogólne wydatki na pokrycie kosztów usług obcych wzrosły nieznacznie z 947.239 zł do 984.463, tj. o kwotę 37.224 zł (4%)³¹. Zwiększone wydatki w tym obszarze wynikały przede wszystkim ze wzrostu cen usług oraz pokrycia w 2017 r. większej części kosztów aniżeli w 2018 r. ze środków własnych *Fundacji*.

W stosunku do 2017 r. na przykład wzrosły wydatki:

- o 44.320 zł na udostępnianie prób i licencji (z 25.757 zł do 70.077 zł, tj. o 172%),
- o 34.312 zł na opłaty za czynsz (z 243.234 zł do 277.546 zł, tj. o 14%),
- o 20.143 zł na opłaty za łączność i telekomunikację (z 123.144 zł do 143.287 zł, tj. o 16%),

Spadły natomiast wydatki:

- o 105.168 zł na kontrolę i realizację badań (z 329.100 zł do 223.932 zł, tj. o 32%),
- o 25.411 zł na opłacenie koordynatorów (z 132.378 zł do 106.967 zł, tj. o 19%),
- o 408 zł na koszty prowizji bankowych (z 2.512 zł do kwoty 2.104 zł, tj. o 16%).

Ponadto w odróżnieniu od 2017 r. finansowane były m.in. koszty doradztwa finansowo-księgowego w wysokości 52.177 zł.

²⁷ Zgodnie z art. 4 *ustawy o CBOS Fundacja* prowadzi badania opinii społecznej na użytek publiczny, poprzez 1) inspirowanie, organizowanie i prowadzenie prac dotyczących badania opinii społecznej, 2) gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie danych z badań opinii społecznej, 3) upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy o stanie i tendencjach zmian opinii społecznej, 4) przekazywanie wyników badań organom państwowym, instytucjom publicznym i – za pośrednictwem środków masowego przekazu informacji – społeczeństwu, 5) prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej związanej z realizacją ww. zadań.

²⁸ Zarządzenie nr 7/02 Dyrektora *CBOS* z 20 listopada 2002 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad prowadzenia rachunkowości ze zm.

²⁹ Pismo Dyrektora *CBOS* z 12 czerwca 2019 r.

³⁰ Pismo Dyrektora *CBOS* z 12 czerwca 2019 r.

³¹ Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

Przyczyny wzrostu wydatków Dyrektor *CBOS* uzasadniła³² m.in. zmianą taryf pocztowych, koniecznością wynajęcia drukarko-kopiarki w miejsce urządzenia, które uległo awarii oraz opłaceniem w 2017 r. większej niż w 2018 r. części kosztów usług ze środków własnych. W przypadku licencji oraz obsługi prawnej w 2018 r. zostały one sfinansowane w całości ze środków dotacji, natomiast w 2017 r. częściowo opłacano je ze środków własnych.

9. [Koszty zużycia materiałów i energii] W stosunku do 2017 r. ogólne wydatki na pokrycie kosztów zużycia materiałów i energii spadły z kwoty 84.909 zł do 58.773 zł, tj. o kwotę 26.136 zł³³ (31%) do czego przyczyniły się mniejsze wydatki na wyposażenie, materiały gospodarcze, paliwo oraz papier. Również wzrost jaki miał miejsce w pozostałej grupie wydatków ewidencjonowanych w przedmiotowej kategorii wynikał z uzasadnionych obiektywnie przyczyn.

Dyrektor *CBOS*³⁴ wyjaśniła, że przyczynami wzrostu wydatków w pozycji materiały biurowe była zmiana sposobu ujęcia w księgach rachunkowych tonerów, tj. do 2017 r. były one wykazywane jako przedmioty niskocenne, natomiast w 2018 r. zostały zakwalifikowane jako materiały biurowe. Wzrost wydatków na energię elektryczną wynikał natomiast z faktu, że w 2017 r. fakturę za grudzień opłacono ze środków *Fundacji CBOS*, natomiast w 2018 r. ze środków pochodzących z dotacji.

10. [Wskaźnik podziału kosztów ogólnych] Podział i sposób rozliczania kosztów ogólnych, związanych z obsługą, utrzymaniem, administrowaniem, zarządzaniem i kierowaniem *Fundacją* pomiędzy działalnością statutową i gospodarczą był zgodny z przyjętymi w *CBOS* wewnętrznymi zasadami rachunkowości. Zastosowany w tym celu wskaźnik rozliczania kosztów ogólnych na 2018 r., oparty na średniorocznym zatrudnieniu, został obliczony w sposób prawidłowy i odzwierciedlał stopień powiązania kosztów ogólnych z odpowiednimi rodzajami działalności.

Zwraca natomiast uwagę, że przy obliczaniu średniorocznego zatrudnienia uwzględniano pracowników przebywających na urlopie macierzyńskim, natomiast nie wliczano pracowników przebywających na urlopie rodzicielskim, pomimo że w obu przypadkach pracownicy nie wykonywali pracy w danym okresie.

W *Fundacji* od stycznia 2017 r. przyjęty został wskaźnik kosztów pośrednich dla pokrycia części kosztów ogólnych³⁵, który obliczany jest zgodnie z proporcją podziału podatku naliczonego według zasad określonych w art. 86 ust. 2 c pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: *ustawa o VAT*)³⁶. Ww. przepis wskazuje, że przy wyborze sposobu określenia proporcji można wykorzystać średnioroczną liczbę osób wykonujących wyłącznie prace związane z działalnością gospodarczą w ogólnej średniorocznej liczbie osób wykonujących prace w ramach działalności gospodarczej i poza tą działalnością.

Fundacja przyjęła, że przy obliczaniu średniorocznego zatrudnienia uwzględnia się osoby przebywające na urlopie macierzyńskim, natomiast osoby przebywające na urlopiach rodzicielskich nie były uwzględniane. Dyrektor *CBOS*³⁷ wyjaśniła, że do wyliczenia wskaźnika *Fundacja* zastosowała taką samą średnią zatrudnienia jaką sporządza na potrzeby Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W 2017 r. dwoje pracowników korzystało z urlopu macierzyńskiego, jedna osoba w terminie od 20 stycznia do 8 czerwca, druga od 8 listopada do końca roku.

11. [Rozliczanie kosztów zmiennych zleconych w badaniach statutowych w 2018 r.] Za uzasadnione uznać należy zastosowanie przez *Jednostkę* wskaźnika w celu ustalenia proporcji finansowania z dotacji oraz środków własnych wynagrodzeń ankietatorów wykonujących badania statutowe (przeładowe), do których dołączano pytania zlecone realizowane w ramach działalności gospodarczej. Zastrzeżenia budzi jednak przyjęty sposób obliczania tego wskaźnika uwzględniający badania statutowe, w których nie realizowano pytań zleconych oraz fakt, że rozliczenie

³² Pismo Dyrektora *CBOS* z 13 lipca 2019 r.

³³ Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

³⁴ Pismo Dyrektora *CBOS* z 13 lipca 2019 r.

³⁵ Zgodnie z aneksem nr 18 z 3 marca 2017 r. do Zarządzenia nr 7/02 Dyrektora *CBOS* z 20 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad prowadzenia rachunkowości.

³⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 2174 t. j. ze zm.

³⁷ Pismo Dyrektora *CBOS* z 23 lipca 2018 r.

przedmiotowych kosztów ma miejsce wyłącznie na koniec roku nie zaś po zakończeniu każdego z badań w oparciu o wskaźnik wyliczony odrębnie dla poszczególnego badania. Istotnym również jest to, że wskaźnikiem udziału zmiennych zleconych w badaniach statutowych nie zostały objęte, za wyjątkiem kosztów wynagrodzeń ankierskich, pozostałe koszty tych badań (statutowych), w szczególności koszty listów zapowiednich, dojazdów do respondentów, wynagrodzenia koordynatorów, koszty kontroli pracy ankierów, które pokrywane były z dotacji.

Jako podstawę do obliczenia wskaźnika przyjęto liczbę zmiennych w badaniach przeglądowych w okresie styczeń-grudzień 2018 r. Zmienna definiowana jest jako cecha (badanych obiektów, o które zadawane są pytania respondentom), które przybierają więcej niż jedną wartość. Spośród 3.967 zmiennych w badaniach statutowych ogółem, zmiennych dotyczących zadań zleconych było 205, tj. 5,2%. Pokryty przez *Fundację* ze środków własnych koszt wynagrodzeń ankierskich w tym zakresie w 2018 r. wyniósł 25.684 zł z kwoty 496.788 zł³⁸.

W ogólnej liczbie zmiennych uwzględniono 859 zmiennych z 2 badań przeglądowych, przeprowadzonych w kwietniu i sierpniu 2018 r., w ramach których nie zamieszczano pytań zleconych. Dyrektor *CBOS* uzasadniła³⁹ przyjętą metodykę faktem, że wynagrodzenia ankierów nie zależą od tego czy w kwestionariuszu zawarte są pytania zlecone czy też nie, ale od oszacowanej długości wywiadu, natomiast ustalenie wysokości wskaźnika pod koniec roku, daje najbardziej trafny miernik *udziału* pytań zleconych w badaniach finansowanych z budżetu. Dyrektor *CBOS* wskazała także, że umieszczenie w kwestionariuszu pytań zleconych nie ma wpływu na wysokość pozostałych kosztów.

Należy zwrócić uwagę, że przyjęcie ww. założenia prowadzi do bieżącego (w trakcie roku) finansowania ze środków dotacji kosztów działalności gospodarczej oraz do takiego podziału kosztów, w którym ich większa część finansowana jest ze środków dotacji. Zakładając, że przy wyliczaniu wskaźnika zostaną uwzględnione wyłącznie te badania statutowe, do których pytania zlecone były dołączone oraz koszt tych badań nie zostanie ograniczony jedynie do wynagrodzenia ankierów, tj. zostaną uwzględnione również koszty listów zapowiednich, dojazdów do respondentów, wynagrodzenia koordynatorów, koszty kontroli pracy ankierów, wówczas wskaźnik wyniesie nie 5,2% a 6,6%, a część kosztów jaka powinna zostać pokryta z działalności gospodarczej (nie z dotacji) będzie równa 97.179 zł z kwoty 1.472.415 zł (stanowiącej łączny koszt badań statutowych, w których zamieszczano pytania zlecone), a nie 25.684 zł z kwoty 496.788 zł.

12. Zastrzeżenia budzi, że o przyjętej metodzie finansowania pytań zleconych realizowanych w ramach prowadzonych badań statutowych nie informowano zarówno Rady *CBOS*, jak i KPRM.

Zarówno w *sprawozdaniu finansowym*, jak i w *informacjach o przebiegu realizacji planu finansowego cz. 16 – KPRM*⁴⁰ nie zostały wskazane informacje o ww. wskaźniku przyjętym w celu ustalenia proporcji finansowania z dotacji lub środków własnych wynagrodzeń ankierów realizujących badania statutowe (przeładowe), przy okazji których prowadzono badania zlecone. Także dokumenty wewnętrzne (np. polityka rachunkowości) nie zawierały informacji w zakresie stosowania wskaźnika podziału kosztów wynagrodzeń ankierów.

Dyrektor *Fundacji* wyjaśniła⁴¹, że nie oczekiwano przedstawienia metody podziału kosztów, zaś koszt zmiennych zleconych zamieszczonych w badaniach statutowych jest w skali obrotów *CBOS* nieistotny. Nie można zgodzić się z przedstawioną argumentacją, bowiem przyjęty sposób podziału kosztów oddziałuje na wysokość wydatków finansowanych ze środków dotacji podmiotowej oraz na wynik finansowy, w tym na zysk (stratę) z działalności gospodarczej, od którego uzależniony jest fundusz nagród na rok następny. Zatem metoda podziału kosztów powinna być wskazana oraz objaśniona w sprawozdaniach sporządzanych przez *Fundację*.

13. [Wynagrodzenia] Wysokość wynagrodzenia Dyrektora, Zastępcy Dyrektora oraz głównego księgowego *Fundacji* była zgodna z art. 8 pkt 5a ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu

³⁸ Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

³⁹ Pismo Dyrektora *CBOS* z 2 lipca 2019 r.

⁴⁰ Pismo z 24 kwietnia 2018 r. dotyczące informacji o przebiegu realizacji planu finansowego za I kwartał 2018 r., pismo z 20 lipca 2018 r. dotyczące informacji o przebiegu realizacji planu finansowego za II kwartał, pismo z 24 października 2018 r., dotyczące informacji o przebiegu realizacji planu finansowego za III kwartał oraz pismo z dnia 20 lutego 2019 r. dotyczące informacji o przebiegu realizacji planu finansowego za 2018 r. Pisma bez znaku.

⁴¹ Pismo Dyrektora *CBOS* z 2 lipca 2019 r.

osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁴² (dalej: *ustawa kominowa*), tj. nie przekraczała sześciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. Ww. osobom nie były wypłacane w 2018 r. świadczenia dodatkowe w rozumieniu przepisów *ustawy kominowej* i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania⁴³, a także nagroda roczna.

Wynagrodzenia pozostałych pracowników, z zastrzeżeniem 1 przypadku, ustalone były zgodnie z obowiązującym regulaminem wynagradzania⁴⁴ oraz wykazem stanowisk i stawek uposażenia⁴⁵.

Zgodnie z art. 29g *ustawy kominowej* do ustalenia wynagrodzenia Dyrektora, Zastępcy Dyrektora oraz głównego księgowego w 2018 r. podstawę maksymalnej wysokości wynagrodzenia miesięcznego stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.⁴⁶, które wyniosło 4.403,78 zł. Według art. 11 *ustawy kominowej* świadczeniami dodatkowymi są świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach.

Na dzień 31 grudnia 2018 r. w *Fundacji* było zatrudnionych 34 osoby (w porównaniu do 2017 r. zatrudnienie było mniejsze o 1 osobę), w tym: dyrekcja 2 osoby, 7 kierowników (6,25 etatu, w tym 1 finansowany ze środków działalności gospodarczej), 10 badaczy/analitików (9,5 etatu, w tym 1 finansowany ze środków działalności gospodarczej), 3 głównych specjalistów (3 etaty), 9 specjalistów (8,4 etatu), 2 asystentów (2 etaty), 1 pracownik techniczno-administracyjny (1 etat).

Średnie wynagrodzenie z uwzględnieniem nagród i dodatkowego wynagrodzenia rocznego łącznie dla wszystkich pracowników wyniosło w 2018 r. 5.226 zł brutto i wzrosło w stosunku do 2017 r. o 126 zł⁴⁷ (3%), tj. z kwoty 5.100 zł. Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze w przeliczeniu na etat wyniosło:

- 4.069 zł dla pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za prace badawcze oraz realizację badań⁴⁸,
- 4.862 zł dla pracowników zatrudnionych w komórkach wspierających⁴⁹,
- 4.724 zł dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierownika działu⁵⁰.

Stwierdzono jednostkowy przypadek naruszenia *regulaminu wynagradzania* polegający na zatrudnieniu od kwietnia 2018 r. pracownika na stanowisku samodzielnego księgowego, którego nie przewidywał obowiązujący wykaz stanowisk.

Dyrektor *Fundacji* wyjaśniła⁵¹, że przedmiotowe stanowisko nie było określone dokładną nazwą przedstawioną w *Wykazie stanowisk i stawek uposażenia w Fundacji*, ponieważ nazwa główny specjalista w branży księgowej nie występuje. Natomiast obowiązki wykonywane przez samodzielnego księgowego odpowiadają dokładnie opisowi stanowiska *główny specjalista* i wg stawki przewidzianej dla tego stanowiska zostało ustalone wynagrodzenie dla pracownika.

14. [Nagrody] W 2018 r., zgodnie z przyjętymi w *CBOS* unormowaniami⁵², pracownikom wypłacono nagrody (78 uznaniowych oraz 5 jubileuszowych) na łączną kwotę 129.997 zł⁵³ brutto, w tym ze środków dotacji budżetowej 122.520 zł. Najwyższa nagroda uznaniowa wyniosła 3.200 zł, najniższa – 161 zł. Średnia kwota nagród przypadających w ciągu roku na jeden etat wyniosła

⁴² Dz.U. z 2018 r., poz. 1252 t. j.

⁴³ Dz. U. z 2003 r., Nr 14, poz. 139 ze zm.

⁴⁴ Regulamin wpr. Zarządzeniem nr 4/03 Dyrektora *CBOS* z 2 czerwca 2003 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu wynagradzania pracowników Fundacji CBOS* ze zm.

⁴⁵ Wykaz stanowisk i stawek uposażenia w *CBOS* wprowadzony Zarządzeniem nr 1/10 Dyrektora *Fundacji CBOS* z 5 stycznia 2010 r.

⁴⁶ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 18 stycznia 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. (Dz. Urz. GUS z 2017 r. poz. 3).

⁴⁷ Kwoty zaokrąglone.

⁴⁸ 22 pracowników zatrudnionych na 21,1 etatu w Zespole Badań Społeczno-Politycznych, Zespole Realizacji Badań, Pracowni Analiz Statystycznych, Redakcji *CBOS* oraz Ośrodka Informacji *CBOS*.

⁴⁹ 10 pracowników zatrudnionych na 9,5 etatu, w Zespole Finansowym, Zespole Inform. i Nowych Technologii, Zespole Administracyjnym oraz Sekretariatach w tym jeden pracownik, który zakończył świadczenie pracy z końcem lipca 2018 r.

⁵⁰ 6 pracowników zatrudnionych na 5,25 etatu.

⁵¹ Pismo Dyrektora *CBOS* z 26 sierpnia 2019 r.

⁵² Zarządzenie nr 4/03 Dyrektora *Fundacji CBOS* z dnia 2 czerwca 2003 r. w sprawie *Regulaminu wynagradzania pracowników Fundacji CBOS*.

⁵³ Kwoty w niniejszym pkt. zostały zaokrąglone.

4.018 zł⁵⁴, w tym z dotacji budżetowej 3.787 zł. Natomiast łączna wartość wypłaconych z dotacji nagród jubileuszowych wyniosła 31.620 zł. Ustalono, że nie były sporządzane pisemne uzasadnienia do nagród przyznawanych pracownikom bezpośrednio podległym Dyrektorowi CBOS.

Utworzenie funduszu nagród w *Fundacji* uzależnione jest od osiągnięcia zysku z działalności gospodarczej. Zysk z działalności gospodarczej w 2017 r. wyniósł 342.317 zł⁵⁵. W 2018 r. utworzony został fundusz nagród, którego łączna wysokość wynosiła 193.795 zł, w tym na nagrody w ramach działalności statutowej przewidziano 161.436 zł.

Wewnętrzne regulacje nie przewidują limitów nagród i maksymalnej wysokości nagrody jaka może być przyznana pracownikowi. Nagrody uznaniowe (kwartalne i roczne) przyznawane są pracownikom za wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności. *Regulamin wynagradzania* przewiduje konieczność sporządzania pisemnych uzasadnień przyznanych nagród, jednakże w przypadku pracowników podległych Dyrektorowi CBOS postanowienia w tym zakresie wymagają doprecyzowania.

Kontroli poddano 22 z 78, tj. 28% wypłaconych nagród uznaniowych. W 18 z 22 (82%) badanych przypadków propozycje nagród zostały przekazane Dyrektorowi CBOS wraz z pisemnymi opiniami przełożonych. W 4 przypadkach (18%) dotyczących nagród przyznanych pracownikom bezpośrednio podległym Dyrektorowi CBOS opinie nie zostały sporządzone.

Dyrektor CBOS podała⁵⁶, że przyznaje nagrody pracownikom bezpośrednio jej podległym w oparciu o własną ocenę ich pracy, jednocześnie w opinii Dyrektor *Fundacji* nie ma obowiązku sporządzania pisemnych uzasadnień do nagród pracownikom bezpośrednio jej podległym. Zgodnie z wyjaśnieniami⁵⁷, powodem przyznania nagród obok bardzo dobrego wykonywania obowiązków służbowych było m.in. drukowanie i kopertowanie określonej liczby listów zapowiednich do respondentów, przygotowanie *Fundacji* do dwóch audytów, kompetentne i sprawne prowadzenie projektu badawczego.

W ocenie Dyrektor CBOS, aby zapewnić pracownikom poziom wynagrodzeń na poziomie zbliżonym do stawek rynkowych, niezbędnym jest zwiększenie funduszu nagród o 110.000 zł w stosunku do środków zaplanowanych na 2018 r.

Nagroda uznaniowa zależy od wyłącznej decyzji pracodawcy niemniej zgodnie z uzasadnieniem wyroku Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2011 r.⁵⁸ uznanie to jest ograniczone przez obowiązek równego traktowania pracowników z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków oraz zakazu dyskryminacji. Należy zatem zauważyć, że pisemne uzasadnienia nagród stanowią istotny element w procesie ich przyznawania i zabezpieczają pracodawcę przed ewentualnymi zarzutami, dlatego powinny być sporządzane w przypadku wszystkich pracowników, również tych podległych bezpośrednio Dyrektorowi CBOS.

15. [Podwyżki i dodatki specjalne] W 2018 r. w CBOS przyznano podwyżki 2 pracownikom, w wyniku których nastąpił wzrost ich wynagrodzeń o 8,9% oraz 25%. Ponadto 2 innych pracowników otrzymało czasowe dodatki specjalne, których kwota była zgodna z wewnętrznymi regulacjami i nie przekroczyła limitu 50% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

W 1 przypadku wynagrodzenie wzrosło w związku ze zmianą stanowiska pracy, natomiast w drugim podwyżka wiązała się ze zmianą podstawy zatrudnienia i podpisaniem przez pracownika umowy na czas nieokreślony w miejsce umowy na zastępstwo. Wzrost wynagrodzenia wyniósł 8,9% oraz 25% wynagrodzenia zasadniczego i nie przekraczał kwoty 1.000 zł.

Zgodnie z § 5 lit. a *Regulaminu wynagradzania* pracownikowi może być przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Dodatek może być przyznawany w szczególności za prace związane z wykonaniem innych zadań budżetowych poza realizacją 12 miesięcznych badań statutowych. Kwota przyznanych dodatków wyniosła łącznie 15.100 zł, tj. jeden pracownik w kwocie 200 zł (1 stycznia-31 grudnia) natomiast drugi 1.000 zł (1 stycznia-31 maja), a następnie 1100 zł (1 czerwca-31 grudnia).

16. [Zwolnienia od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia] Za niecelową należy uznać wypłatę wynagrodzenia ze środków dotacji za czas udzielonego pracownikom zwolnienia

⁵⁴ 34 pracowników zatrudnionych na 32,35 etatu, w tym 3 pracowników zatrudnionych na potrzeby działalności gospodarczej.

⁵⁵ Uchwała nr 5/2018 r. z dnia 11 maja 2018 r. Rady CBOS w sprawie rozliczenia wyniku finansowego za 2017 r.

⁵⁶ Pismo Dyrektora CBOS z 26 sierpnia 2019 r.

⁵⁷ Pismo Dyrektora CBOS z 23 lipca 2019 r.

⁵⁸ II PK 169/10.

w celu prowadzenia zajęć dydaktycznych, w szczególności w sytuacji dysponowania przez *Jednostkę* ograniczonymi środkami finansowymi.

Zgodnie z § 27 obowiązującego w *Fundacji* regulaminu pracy⁵⁹, pracownikom pełniącym funkcje wykładowców w szkołach zawodowych, szkołach wyższych oraz samodzielnych placówkach naukowych, naukowo-badawczych, naukowo dydaktycznych przysługuje zwolnienie od pracy na czas niezbędny do prowadzenia zajęć w wymiarze nieprzekraczającym 6 godzin tygodniowo lub 24 godziny w miesiącu z zachowaniem prawa do wynagrodzenia.

W 2018 r. z powyższych zwolnień korzystały 2 osoby (Dyrektor *CBOS* oraz Badacz – analityk). Zostało im udzielonych odpowiednio 72 i 192 godziny (łącznie 264 godziny) płatnego zwolnienia, wykorzystanego na prowadzenie wykładów zarówno w semestrze zimowym, jak i letnim roku akademickiego.

Dyrektor *CBOS* wyjaśniła⁶⁰, że przepisy prawa pracy wprowadzają tzw. zasadę korzystności, tj. obowiązujące pracownika przepisy prawa pracy nie mogą być mniej korzystne niż przepisy wynikające z aktów powszechnie obowiązujących (art. 18 *Kodeksu pracy*). Zatem w regulaminie pracy można wprowadzić korzystniejsze rozwiązania dla pracowników niż przewidują to postanowienia *Kodeksu pracy* czy też przepisy wykonawcze do niego.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 80 *Kodeksu pracy* wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną, zaś za czas niewykonania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią. Pracodawca może wprowadzić do regulaminu pracy zasadę zwolnienia pracownika z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, niemniej jej wprowadzenie w trudnej sytuacji finansowej *Fundacji*, jak również w obliczu postanowień Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwienia nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy⁶¹, które nie przewiduje zachowania wynagrodzenia w opisanej sytuacji – przedmiotowe działanie należy uznać za niecelowe.

Można przyjąć, że praca w *Fundacji* nie wyklucza możliwości prowadzenia zajęć dydaktycznych, jednakże czas nieobecności pracownika z tego tytułu nie powinien być pokrywany ze środków dotacji, ponieważ *CBOS* został powołany do ściśle określonych zadań, które swoim zakresem nie obejmują prowadzenia tego typu zajęć.

17. [Podróże służbowe] W 2018 r. ze środków dotacji podmiotowej nie finansowano kosztów podróży służbowych pracowników *CBOS*. Zauważyć należy, że dobrą praktyką byłoby wdrożenie w *Fundacji* wewnętrznych regulacji, dotyczących podróży służbowych, które wspierałyby proces rozliczania wyjazdów, w tym w szczególności definiowałyby pojęcie podróży służbowych, czy też określałyby sposób rozliczania kosztów delegacji.

Dyrektor *CBOS* odnosząc się do braku regulacji wewnętrznych wyjaśniła⁶², że do podróży służbowych mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa pracy i nie ma przepisu prawa, który nakładałby obowiązek opracowania pisemnych regulacji dotyczących delegowania pracowników i rozliczania podróży służbowych.

Należy zauważyć, że wprowadzenie procedur w ww. zakresie jest celowe z punktu widzenia zapewnienia w jednostce właściwej kontroli zarządczej, która jest podstawowym procesem zarządzania podejmowanym dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem efektywny, oszczędny i terminowy.

18. [Świadczenie usług z zakresu doradztwa podatkowego bez umowy w formie pisemnej] Negatywnie należy ocenić, że przez okres ok. 3 miesięcy *CBOS* korzystał z usług z zakresu doradztwa podatkowego na podstawie umowy zawartej jedynie w formie ustnej. Tym samym nie zabezpieczono odpowiednio interesów *Fundacji*. Umowę podpisano dopiero w dniu 24 kwietnia 2018 r. określając

⁵⁹ Regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 8/03 Dyrektora *CBOS* z 17 czerwca 2003 r w sprawie wprowadzenia „Regulaminu pracy *Fundacji CBOS*”.

⁶⁰ Pismo Dyrektora *CBOS* z 26 sierpnia 2019 r.

⁶¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1632 t. j.

⁶² Pismo Dyrektora *CBOS* z 10 czerwca 2019 r.

w niej wynagrodzenie na kwotę 10.500 zł za okres świadczenia usług przed zawarciem tej umowy, w tym 9.628,50 zł sfinansowano ze środków dotacji.

Według postanowień umowy podpisanej 24 kwietnia 2018 r. określonych w § 3 pkt. 2 strony ustaliły, że w związku ze świadczeniem usług doradztwa przed zawarciem umowy za miesiące: luty, marzec i kwiecień wynagrodzenie wykonawcy wynosiło netto 10.500 zł. Zapłaty dokonano po podpisaniu umowy zgodnie z jej postanowieniami, tj. 10.500 zł, w tym 9.628,50 zł ze środków dotacji. Przedmiot ww. umowy uwzględniał osobiste konsultacje w siedzibie *Fundacji*, wykonywane przez biegłego rewidenta w wymiarze nie mniejszym niż 32 godziny miesięcznie oraz w sposób stały w formie konsultacji telefonicznych oraz e-mailowych w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2018 r. Zakres usług uwzględniał stałe doradztwo rachunkowo-podatkowe, wrywkową kontrolę operacji księgowych wykonywanych przez pracowników *CBOS*, stałą kontrolę nad operacjami kluczowymi, propozycje zmian w polityce rachunkowości i systemie kontroli wewnętrznej, przegląd i ocenę sprawozdania finansowego oraz zeznania podatkowego CIT, jak również wsparcia współpracy z audytorem zewnętrznym i kontrolami państwowymi.

Niezależnie od przedstawionej przez Dyrektora *CBOS*⁶³ wysokiej oceny kwalifikacji zleceniobiorcy wskazać należy, że niezachowanie formy pisemnej powoduje istotne ryzyka dla *CBOS* związane z niezabezpieczeniem interesów *Jednostki* i w przypadku sporów związanych z wykonaniem umowy znacznie utrudnione byłoby dochodzenie praw *Fundacji* przed sądem powszechnym.

19. [Charakterystyka zawieranych umów cywilnoprawnych] W 2018 r. środki pochodzące z dotacji podmiotowej wypłacano na podstawie 309 umów cywilnoprawnych (rocznych bądź o jednostkowym charakterze) na łączną kwotę 1.790.349 zł⁶⁴. Wszystkie zbadane w ramach kontroli umowy, tj. 34 umowy cywilnoprawne i 79 tzw. *dopełnień rachunków* na łączną kwotę 422.375 zł⁶⁵, służyły realizacji zadań statutowych *Fundacji*.

Zarząd CBOS nie zawierał umów cywilnoprawnych z pracownikami *Fundacji*. W większości umowy dot. świadczenia prac ankierskich (257), wykonywania obowiązków koordynatora regionalnego (21), obsługi finansowej i kadrowej (2), obszaru IT (4) kontroli badań i audytów jakości (2 umowy oraz 1 porozumienie). Pozostałe umowy dotyczyły m.in. najmu pomieszczeń, usług pocztowych i telekomunikacyjnych, obsługi prawnej i doradztwa finansowego, usług PR.

Badaniu poddano 34 z 309 umów (11%), na podstawie których wypłacono w 2018 r. kwotę 422.375 zł, tj. 10% dotacji podmiotowej. Weryfikacji poddano także 79 tzw. *dopełnień rachunków* noszących znamiona umów cywilnoprawnych zawieranych na podstawie 9 umów rocznych (z 34 badanych) [szerzej: pkt 21].

20. [Brak procedur zawierania umów] W *CBOS* nie opracowano pisemnej procedury regulującej proces zawierania umów cywilnoprawnych, co budzi istotne zastrzeżenia, ponieważ z uwagi na skalę wydatkowanych na podstawie umów cywilnoprawnych środków publicznych w 2018 r., tj. kwotę 1.790.349 zł, zasadnym było wsparcie tego procesu wewnętrznymi regulacjami, które uwzględniałyby specyfikę tego obszaru, jak i mechanizmy minimalizujące wystąpienie ryzyk.

Dyrektor *CBOS* wyjaśniła⁶⁶, że nie ma przepisu prawa, który nakładałby na *Jednostkę* obowiązek posiadania wewnętrznych pisemnych procedur regulujących zasady zawierania takich umów. Ich zawieranie uwarunkowane było zapotrzebowaniem na określoną pracę i możliwościami finansowymi *CBOS*. Ponadto Dyrektor *CBOS* wskazała, że *Fundacja* działa na podstawie własnej ustawy, statutu, ustawy o *Fundacjach*, a w zakresie gospodarowania środkami publicznymi *CBOS* dotyczą przepisy *ustawy ufp*. Jeśli przywołane akty prawne nie nakładają na *Fundację* obowiązkowych rozwiązań proceduralnych, to biorąc pod uwagę wielkość *CBOS* mierzoną liczbą zatrudnionych pracowników i wysokością budżetu, *Zarząd CBOS* ich nie wprowadza.

⁶³ Pismo Dyrektora *CBOS* z 2 lipca 2019 r.

⁶⁴ Kwota zaokrąglona. Wartość umów ustalona na podst. Tabeli nr 3_A: zestawienie umów cywilnoprawnych *CBOS* w 2018 r. – ankierzy i koordynatorzy – 891.313,31 zł (korekta), Tabeli nr 3_B: zestawienie umów cywilnoprawnych *CBOS* w 2018 r. – pozostałe – 84.900 zł. Tabeli nr 3_C: zestawienie umów cywilnoprawnych *CBOS* w 2018 r. – pozostałe, których koszty finansowane były z dotacji budżetowej KPRM – 847.789,99 zł. Kwoty zostały pomniejszone o refundację kosztów pytań zleconych w badaniach statutowych, koszty ogólne w części 8,3% pokrywane z działalności gospodarczej, koszty budżetowe pokryte z innej działalności statutowej, w łącznej wysokości 33.653,09 zł.

⁶⁵ Kwota zaokrąglona. Dobór próby nastąpił metodą doboru celowego przy zastosowaniu kryteriów: najwyższy łączny koszt umowy, finansowanie kosztów dojazdu do respondentów, współfinansowanie wyjazdu ze środków pochodzących z działalności gospodarczej, usługi inne niż prace ankierskie, więcej niż jedna umowa zawarta z tym samym kontrahentem, wartość wynagrodzenia brutto przysługującego z tytułu umowy 0 zł, umowy zawarte z byłymi pracownikami *CBOS*, umowy wskazujące na możliwość zawierania z osobami bliskimi, wątpliwości w odniesieniu do celowości i gospodarności zawarcia umowy.

⁶⁶ Pismo Dyrektora *CBOS* z 10 czerwca 2019 r.

Należy jednak zwrócić uwagę, że do obowiązków kierownika jednostki należy zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Wdrożenie racjonalnych, dostosowanych do wielkości jednostki i specyfiki prowadzonych zadań procedur, stanowiłoby wsparcie dla Zarządu CBOS w sprawowaniu efektywnej kontroli zarządczej nad działalnością Fundacji, w szczególności w sytuacji dysponowania ograniczonymi zasobami finansowymi.

21. [Brak informacji o liczbie zawartych umów sfinansowanych z dotacji na 2018 r.]

Negatywnie należy ocenić, że Fundacja nie dysponowała bieżącą informacją na temat liczby zawartych umów cywilnoprawnych, które finansowane były ze środków dotacji podmiotowej na 2018 r. Było to konsekwencją braku ewidencjonowania tych umów w formie rejestru, jak i praktyki ich zawierania. W Fundacji nie były uznawane za umowy cywilnoprawne tzw. *dopełnienia rachunków*, tj. umowy o charakterze cyklicznym, zawierane na podstawie umów rocznych.

Dyrektor CBOS wyjaśniła⁶⁷, że powodem nieprowadzenia rejestru był brak takiego obowiązku, a w skali roku są to pojedyncze przypadki. Wskazując powody, dla których nieewidencjonowane były umowy zawierane na podstawie umów rocznych wyjaśniono⁶⁸, że Fundacja podpisywała z niektórymi zleceniobiorcami umowę roczną, ponadto sporządzane były *dopełnienia rachunków*, które zawierają powtórzenie podstawowych treści umowy (rocznej). Dyrektor CBOS wskazała⁶⁹ również, że *dopełnienia rachunków* stosowane w rozliczeniach, wypełniane były po zakończeniu wykonania zlecenia i zawierały kwotę za faktycznie wykonaną pracę, a nie zaś potencjalne, możliwe do uzyskania wynagrodzenie.

Nie można zgodzić się z powyższą argumentacją bowiem liczba kontrahentów, z którymi zawierane były umowy była znacząca, tj. w zestawieniach sporządzonych na potrzeby kontroli wykazano 309 umów cywilnoprawnych bez uwzględnienia umów zlecenia o charakterze cyklicznym (*dopełnień rachunków*), które zawierane były na podstawie umów rocznych. Odnosząc się do tzw. *dopełnień rachunków* należy zwrócić uwagę, że forma, jak i treść sporządzanych dokumentów wskazuje, że zawierały cechy typowe dla umów i należało traktować je jako odrębne umowy zlecenia.

Zgodnie z art. 734 § 1 Kodeksu Cywilnego⁷⁰ przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Tzw. *dopełnienia rachunków* zawierały w szczególności oznaczenie stron umowy, datę jej rozpoczęcia i wygaśnięcia, przedmiot zlecenia, postanowienia dotyczące wynagrodzenia. Dokumenty opatrywano również tytułem umowa zlecenia, jak również zawierały własnoręczne podpisy obu stron.

22. [Rekomendacje w sprawie zawierania umów]

Zastrzeżenia budzi decyzja Dyrektora CBOS o odstąpieniu od wdrożenia w Jednostce opracowanych przez organ nadzorujący *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej (Rekomendacje)*, które zakładały m.in. wzmocnienie nadzoru kierowników jednostek nad zawieraniem umów cywilnoprawnych, przeprowadzenie analiz zawartych dotychczas umów w celu zidentyfikowania potencjalnych obszarów nieprawidłowości, jak również pogłębioną analizę wewnętrznych procedur dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych.

Rekomendacje nie zostały wdrożone, pomimo że Fundacja otrzymała je 31 sierpnia 2016 r.⁷¹. Dyrektor CBOS wyjaśniając⁷² powody podała, że Fundacja nie jest jednostką administracji rządowej.

Niezależnie od statusu prawnego Fundacji wskazać należy, że *Rekomendacje* zostały opracowane przez organ nadzorujący a CBOS był jednym z adresatów ww. dokumentu⁷³. *Rekomendacje* powinny być wykorzystane we wszystkich podmiotach podległych i nadzorowanych przez KPRM, ponieważ zostały wydane w celu wsparcia kierujących jednostkami w gospodarnym wydatkowaniu środków publicznych, m.in. poprzez wskazanie działań zmierzających do usprawnienia sposobu postępowania

⁶⁷ Pismo Dyrektora CBOS z 10 czerwca 2019 r.

⁶⁸ Pismo Dyrektora CBOS z 9 lipca 2019 r.

⁶⁹ Pismo Dyrektora CBOS z 12 sierpnia 2019 r.

⁷⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 1145.

⁷¹ Pismo Dyrektora CBOS z 14 czerwca 2019 r.

⁷² Pismo Dyrektora CBOS z 2 lipca 2019 r.

⁷³ Pismo Dyrektora CBOS z 2 lipca 2019 r.

przy przygotowaniu, zawieraniu, realizacji i rozliczaniu umów, zarówno w aspekcie finansowym, jak i merytorycznym.

23. [Umowy noszące znamiona stosunku pracy] Z 34 zbadanych umów ⁷⁴ (15%) nosiło znamiona stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1¹ *Kodeksu pracy*⁷⁵, tj. praca była wykonywana w siedzibie *Fundacji*, w godzinach jej pracy, a powierzone umowami zadania miały określony rodzaj oraz były zbieżne z charakterem zadań komórek organizacyjnych *CBOS*, ponadto zadania podlegały stałemu nadzorowi, a wynagrodzenie było wypłacane co miesiąc.

Umowy zostały zawarte z 3 osobami, z których 2 były wcześniej zatrudnione w *CBOS* (do 2005 r. i do 2016 r.). 2 osoby, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne znak: 01/2018/B oraz umowy 02/2017/B, 03/2018/B świadczyły pracę, w siedzibie *Fundacji*, w godzinach jej pracy oraz podlegały stałemu nadzorowi. Przedmiot tych umów dotyczył odpowiednio opracowań statystycznych badań statutowych oraz obsługi kadrowej. Postanowienia tych umów (tj. § 2 i § 3) wskazują, że Zleceniobiorcy wykonywali zlecenia w 2018 r. w nieprzerwanym okresie 12 m-cy, a za wykonanie czynności z tym związanych przysługiwało im wynagrodzenie wg stawki miesięcznej płatnej do 28 dnia każdego miesiąca. Ustalenia kontroli wskazują, że osoba realizująca umowy w zakresie obsługi kadrowej świadczyła usługi na rzecz *Fundacji* od 1 lutego 2006 r.

Także w przypadku realizowanych za miesięcznym wynagrodzeniem rocznych umowach z 3 lipca 2017 r.⁷⁶ (bez znaku) oraz z 1 stycznia 2018 r. (znak: 02/2018/B⁷⁷) dotyczących obsługi finansowo-księgowej, wystąpiły znamiona stosunku pracy, ponieważ osoba, która realizowała ww. umowy, świadczyła pracę w siedzibie *Fundacji*, w godzinach pracy Zespołu Finansowego, mając ten sam zakres zadań, jaki miała pracując do 2016 r. w *CBOS* na podstawie umowy o pracę⁷⁸.

Wyjaśniając przyczyny, dla których z ww. osobami nie nawiązano stosunku pracy, Dyrektor *CBOS* wskazała⁷⁹, że umowy zostały zawarte za obopólną zgodą i ku obopólnemu zadowoleniu. Wszystkie te osoby miały zabezpieczone świadczenia emerytalne a żadna z nich nie świadczyła pracy w wymiarze pełnego etatu. Zdaniem Dyrektora *CBOS*⁸⁰ wieloletnia praca etatowa pracowników w *Fundacji* stanowiła dostateczną rękojmię i dokumentację ich kwalifikacji. Zlecenie im zadań sprawiło, że środki publiczne wydatkowano w sposób oszczędny, optymalizując jednocześnie dwa kryteria: możliwości finansowe *Fundacji* i oczekiwane efekty. Zatrudnienie nowych pracowników przekracza bowiem możliwości *Jednostki*.

Powierzone ww. umowami zadania miały zbieżny charakter z zadaniami komórek organizacyjnych *CBOS*, tj. Pracowni Informatycznej⁸¹, Zespołu Finansowego⁸² oraz stanowiska ds. pracowniczych⁸³.

Dyrektor *CBOS* wyjaśniła⁸⁴, że w Pracowni Informatycznej *Fundacji* pracowały 2 osoby i tyle osób było potrzebnych by sprostać zadaniom – jedna osoba by im nie podołała. Ponieważ zatrudnienie nowego pracownika przekraczało (i przekracza) możliwości finansowe *CBOS*, dlatego zawarto umowę w zakresie opracowań statystycznych badań statutowych. Odnośnie umowy dotyczącej obsługi finansowo-księgowej Dyrektor *CBOS* podała, że Zespół Finansowy powinien liczyć 3-4 osoby. Tymczasem w 2018 r. zatrudnione były w nim 3 osoby na 2 i 4/5 etatu, z czego jedna przebywała na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim. Natomiast zawarcie umowy w zakresie obsługi kadrowej wynikało z faktu, że *Fundacja* nie zatrudniała żadnego pracownika na stanowisku ds. pracowniczych a *CBOS* nie było stać na zatrudnienie *kadrowej* na etacie.

Należy zwrócić uwagę, że to na kierowniku jednostki spoczywa obowiązek zorganizowania pracy w sposób zapewniający skuteczną, efektywną, zgodną z przepisami prawa i terminową realizację

⁷⁴ Umowy znak: 01/2018/B z 15 grudnia 2017 r., brak znaku z 3 lipca 2017 r., 02/2018/B z 1 stycznia 2018 r., 02/2017/B z 1 stycznia 2017 r., 03/2018/B z 1 stycznia 2018 r.,

⁷⁵ Zgodnie z art. 22 § 1¹ zatrudnienie pracownika, który zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę za wynagrodzeniem jest zatrudnieniem na podst. stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

⁷⁶ § 1 Zleceniobiorca zobowiązuje się na zlecenie Zleceniodawcy do wykonywania prac związanych z obsługą finansowo-księgową w siedzibie Fundacji, § 4 Zleceniobiorcy za wykonanie czynności przysługuje wynagrodzenie wg. stawki godzinowej płatne w ratach miesięcznych do 28 grudnia każdego miesiąca.

⁷⁷ § 1 Zleceniobiorca zobowiązuje się na zlecenie Zleceniodawcy do wykonywania prac związanych z obsługą finansowo-księgową w siedzibie Fundacji, § 4 Zleceniobiorcy za wykonanie czynności przysługuje wynagrodzenie wg. stawki godzinowej płatne w ratach miesięcznych do 28 grudnia każdego miesiąca.

⁷⁸ Pismo Dyrektora *CBOS* z 9 lipca 2019 r.

⁷⁹ Pismo Dyrektora *CBOS* z 9 lipca 2019 r.

⁸⁰ Pismo Dyrektora *CBOS* z 9 lipca 2019 r.

⁸¹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań Pracowni Informatycznej należy m.in. dokonywanie obliczeń danych uzyskiwanych w badaniach, przygotowywanie programów do generowania marginesów, dokonywanie obliczeń zgodnie z potrzebami badaczy i klientów zewnętrznych (...) opracowywanie programów do wprowadzania danych, konsultacje w zakresie baz danych, obliczeń statystycznych i pakietu SPSS.

⁸² Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań Zespołu Finansowego należy prowadzenie całości ewidencji i sprawozdawczości finansowo-księgowej Fundacji *CBOS*.

⁸³ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym stanowisko ds. pracowniczych m.in. współdziała w planowaniu zatrudnienia, funduszu płac i nagród (...) kontroluje przestrzeganie dyscypliny pracy, gromadzi, ewidencjonuje i przechowuje dane osobowe pracowników *CBOS*.

⁸⁴ Pismo Dyrektora *CBOS* z 9 lipca 2019 r.

zadań. Zawieranie ww. umów cywilnoprawnych nie powinno mieć miejsca niezależnie od braków kadrowych czy też ograniczonych możliwości finansowych jednostki.

24. [Zabezpieczenie interesu zamawiającego] W 30 z 34 badanych umowach cywilnoprawnych w niewystarczającym stopniu zabezpieczony był interes *Fundacji*. Większość ze zbadanych umów (tj. 88%) nie uwzględniała w swej treści postanowień na wypadek, w którym kontrahent nienależycie wywiązałby się z powierzonych zadań, z wyjątkiem ogólnych postanowień odsyłających do Kodeksu cywilnego.

W 30 z 34 umów (88%) nie przewidziano możliwości nałożenia kar umownych, w 2 przypadkach (6%) umowy nie określały warunków odstąpienia bądź wypowiedzenia umowy. Postanowień w ww. zakresie nie zawierało także 79 umów cyklicznych, tzw. *dopełnień rachunków*. Dyrektor *CBOS* wyjaśniła⁸⁵, że możliwość obniżenia wynagrodzenia w sytuacji nienależytego wykonania zobowiązania w każdym przypadku wynika z przepisów Kodeksu cywilnego.

Postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego, w szczególności kary umowne, są ważnym mechanizmem wspierającym prawidłowe i terminowe wywiązywanie się zleceniobiorców ze zobowiązań. Ogólne postanowienia w umowach odwołujące się w sprawach nieuregulowanych do postanowień Kodeksu cywilnego nie są tak skuteczne, jak szczegółowe uregulowania zawarte w umowach. Należy też zauważyć, że art. 471 Kodeksu cywilnego jest podstawową instytucją służącą naprawieniu szkody wynikłej wskutek niesolidności dłużnika i nie musi być ona zastrzeżona w umowie, gdyż w razie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania powstaje z mocy prawa.

25. [Klauzule dotyczące poufności i bezstronności] W większości umów nie stosowano postanowień dotyczących bezstronności, tj. jedynie 1 z 34 (3%) umów cywilnoprawnych zawierała postanowienia w tym zakresie, natomiast klauzule odnoszące się do zachowania poufności posiadała 26 z 34 (76%) umów.

Dyrektor *CBOS* wyjaśniła⁸⁶, że klauzule bezstronności i zapobiegania konfliktowi interesów umieszczane są w umowach, gdy występuje znaczące ryzyko ich naruszenia przez kontrahenta w konkretnej sytuacji. Brak klauzul oznacza, że ryzyko zostało ocenione przez *Fundację* jako niewymagające rozbudowy umowy w tym kierunku. Obowiązek bycia bezstronnym przy wykonywaniu umów ankietarskich wynika już z samego charakteru zatrudnienia i obowiązku poprawnego wykonania umowy. W zakresie poufności informacji – wg *CBOS* – wystarczającym zabezpieczeniem jest ogólnie obowiązujące prawo (ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) gdzie w sposób jednoznaczny określono zakazy a nawet sankcje karne za naruszenie poufności informacji kontrahenta.

Brak mechanizmów wspierających bezstronność i poufność przy zleceniu podmiotom zewnętrznym zadań nie jest korzystny z punktu widzenia zabezpieczenia interesów *Jednostki*, rodzi bowiem ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Celowe jest zatem stosowanie odpowiednich zabezpieczeń w tym zakresie. Jednocześnie zawarcie w umowach postanowień dotyczących bezstronności powinno być zasadą we wszystkich umowach i nie może być uzależnione od subiektywnej oceny zleceniodawcy. Podkreślić należy, że kwestie zabezpieczania interesów *CBOS* w zawieranych umowach zostały poruszone również podczas kontroli KPRM przeprowadzonej w *Fundacji* w 2016 r.⁸⁷ i wydano w tym zakresie odpowiednie zalecenie.

26. [Procedury udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30.000 euro] Istotne zastrzeżenia budzi, że w obowiązujących w 2018 r. w *CBOS* procedurach wewnętrznych⁸⁸ w przypadku zakupów do 23.000 euro brak było obowiązku przeprowadzania i dokumentowania czynności związanych z rozeznaniem rynku, a także pisemnego uzasadniania

⁸⁵ Pismo Dyrektora *CBOS* z 12 sierpnia 2019 r.

⁸⁶ Pismo Dyrektora *CBOS* z 12 sierpnia 2019 r.

⁸⁷ Kontrola w zakresie wykorzystywania systemów teleinformatycznych do realizacji zadań publicznych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 28 września 2016 r. Wystąpienie pokontrolne z 9 marca 2017 r., znak: COA.WK.583.3.2017.AB.

⁸⁸ Załącznik nr 1 Zarządzenia nr 2/2014 Dyrektora *CBOS* z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie trybów, zasad i form udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy oraz roboty budowlane. Zasady udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane, których wartość nie przekracza wyrażonej w zł równowartości kwoty 30.000 euro.

wyboru wykonawcy. Na aspekt ten zwróciła także uwagę Najwyższa Izba Kontroli⁸⁹. W dniu 3 kwietnia 2019 r. procedury zostały zmienione zarządzeniem Dyrektora CBOS⁹⁰.

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą wewnętrznymi procedurami⁹¹ dotyczącymi zasad i form udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy oraz roboty budowlane przy udzielaniu zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 30.000 euro, należało kierować się zasadą celowości, rzetelnością i efektywności wydatkowania⁹². Procedura w odniesieniu do zakupów poniżej 23.000 euro nie przewidywała przeprowadzania i dokumentowania czynności związanych z rozeznaniem rynku, a także pisemnego uzasadnienia wyboru wykonawcy z uwzględnieniem jego wiarygodności i optymalnych warunków transakcji. 3 kwietnia 2019 r. ww. procedury zostały zmienione zarządzeniem Dyrektora Fundacji⁹³ w sprawie wydatkowania środków na zakupy i usługi o wartości od 5.000 euro do 30.000 euro. W zarządzeniu określono obowiązek przeprowadzania rozeznania rynku oraz określono kryteria wyboru oferty, jednakże nie wskazano, że proces ma być dokumentowany.

Ogólną zasadą jest że, nawet te zamówienia, do których nie stosuje się przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁹⁴ (dalej: *pzp*) powinny być zgodne z zasadami: jawności wydatków, zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania podmiotów mogących wykonać zamówienie oraz pisemności⁹⁵. W celu potwierdzenia, że wydatkowanie środków publicznych spełnia te warunki, zasadnym jest dołożenie wszelkiej staranności w celu wyboru właściwego wykonawcy oraz udokumentowanie tego procesu. Należy zwrócić uwagę, że Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, działając na podstawie art. 154 pkt 10 ustawy *pzp*, przygotował i udostępnił wzór regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro⁹⁶ i korzystanie z takich dobrych praktyk jest wskazane przy opracowywaniu wewnętrznych regulacji.

27. [Nadzór nad wykonywaniem umów] W zdecydowanej większości zbadanych umów cywilnoprawnych 33 z 34 (97%) oraz we wszystkich 79 *dopełnieniach rachunków* nie zawierano postanowień dotyczących nadzoru nad wykonaniem i rozliczeniem umów, tj. w szczególności nie wskazano w nich imiennie osób odpowiedzialnych za wykonywanie ww. obowiązków. Wszystkie zlecenia zostały jednak wykonane, a ich rezultaty wykorzystane w bieżącej działalności Fundacji. Zastrzeżenia budzi, że na 21 rachunkach (na których potwierdzano wykonanie prac), które odnosiły się do 4 z 34 (12%) ww. umów nie zamieszczono daty wykonania usługi i przyjęcia prac, co ograniczało możliwość naliczenia ewentualnych kar za nieterminową realizację umowy. Ponadto stwierdzono 2 przypadki, w których błędnie wpisano datę wykonania i przyjęcia prac.

W praktyce nadzór nad wykonaniem poszczególnych umów sprawował co do zasady kierownik właściwej komórki organizacyjnej zgodnie z właściwością określoną w regulaminie organizacyjnym.

Na dokumentach (rachunkach) będących podstawą wypłaty wynagrodzenia, wykonanie i przyjęcie prac było potwierdzane przez wyznaczoną osobę. W 5 z 12 rachunków (42%) do umowy 01/2018/B, w 4 z 12 rachunków (33%) do umowy 02/2018/B, w 3 z 10 rachunków (30%) do umowy 3/2018/B oraz w 9 z 9 rachunków (100%) do umowy 04/2018/B – nie podano daty stwierdzenia wykonania i przyjęcia prac. W przypadku rachunków do umów zlecenia: 04/18 oraz 1534/18 potwierdzenie wykonania i przyjęcia prac dokonane przez Zastępcę Dyrektora CBOS zostało opatrzone późniejszą datą (odpowiednio 26 stycznia 2018 r i 30 lipca) niż data wypłaty wynagrodzenia (odpowiednio lista płac 501/I z 25 stycznia 2018 r. i lista płac 519/VII z 26 lipca 2018 r.). Odnośnie do wykazanych rozbieżności pomiędzy datą wypłaty wynagrodzenia a potwierdzeniem wykonania i przyjęcia prac Dyrektor CBOS wyjaśniła⁹⁷, że to wynik pomyłki Zastępcy Dyrektora CBOS, natomiast brak dat przyjęcia prac to wynik przeoczeń. Dyrektor CBOS podała także, że w treści umowy nie są wymienione konkretne nazwiska, gdyż w zależności od projektu (urlopów czy chorób) mogą być to różne osoby, jednak za każdym razem są upoważnione – z tytułu pełnienia funkcji nadzorczych do stwierdzenia wykonania i przyjęcia prac realizacyjnych.

⁸⁹ Kontrola NIK P-19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.

⁹⁰ Zarządzenie nr 1/2019 Dyrektora Fundacji CBOS z 3 kwietnia 2019 r. w sprawie wydatkowania środków na zakupy i usługi o wartości od 5000 euro do 30 000 euro.

⁹¹ Zarządzenie nr 2/2014 Dyrektora CBOS z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie trybów zasad i form udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy oraz roboty budowlane.

⁹² Załącznik nr 1 Zarządzenia nr 2/2014 Dyrektora CBOS z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie trybów, zasad i form udzielania zamówień publicznych na usługi, dostawy oraz roboty budowlane.

⁹³ Zarządzenie nr 1/2019.

⁹⁴ Dz.U. 2004 r., nr 19 poz. 177.

⁹⁵ J. Andala-Sępkowska. Komentarz praktyczny ABC nr 12894, LEX.

⁹⁶ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/wzorcowe-dokumenty/wzorcowe-regulaminy>

⁹⁷ Pismo Dyrektora CBOS z 9 lipca 2019 r.

28. [Dowody księgowy] Dowody księgowe dotyczące zawieranych umów cywilnoprawnych zostały sporządzone zgodnie z przepisami *ustawy uor*. Stwierdzone uchybienia w dokumentacji związanej z realizacją poddanych badaniu 34 umów oraz 79 *dopełnień rachunków* miały charakter formalny i nie wpływały na prawidłowość gospodarki finansowej *Jednostki*.

Kontroli poddano 279 dowodów księgowych⁹⁸, dotyczących zawieranych umów cywilnoprawnych. Na ich podstawie wypłacone zostały środki pochodzące z dotacji podmiotowej w łącznej kwocie 422.375 zł⁹⁹. Wszystkie dowody zostały zweryfikowane pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Stwierdzone uchybienia nie wpływały na ocenę badanego obszaru. Dotyczyły:

- 11 dowodów księgowych, w których brak było daty ich wystawienia;
- list wynagrodzeń, które były opatrywane podpisem osoby sporządzającej listę oraz osoby zatwierdzającej, tj. Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora *CBOS*, natomiast nie zawierały potwierdzenia weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym. Dyrektor *CBOS* wyjaśniła¹⁰⁰, że na listach płac nie ma potwierdzenia weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, ponieważ jest ono dokonywane na wcześniejszych etapach przedmiotowego procesu. Należy zaznaczyć, że nawet jeżeli omawiana kontrola dokonywana jest na wcześniejszych etapach, to jej potwierdzenie w postaci stosownego podpisu powinno mieć miejsce na dokumencie (ostatecznym), na podstawie którego wypłata jest dokonywana.

29. [Kontrole wewnętrzne i audyty wewnętrzne] W 2018 r. nie były prowadzone kontrole wewnętrzne¹⁰¹ i audyty wewnętrzne, w tym dotyczące prawidłowości wydatkowania środków publicznych.

Dyrektor *CBOS* wyjaśniła¹⁰², że w *Fundacji* nie ma specjalnej komórki kontroli wewnętrznej ani pisemnej procedury kontroli, ponieważ obowiązujące *Fundację* akty prawne tego nie nakazują. Natomiast w *CBOS* – biorąc pod uwagę wielkość *Fundacji* – kontrola działalności prowadzona jest na bieżąco i ma charakter funkcjonalny. Funkcje kontrolne pełni także Rada *Fundacji*. Zdaniem Dyrektora *CBOS* do kontroli wewnętrznych zaliczyć można 2 coroczne audyty prowadzone przez niezależnych audytorów, dotyczące jakości pracy ankietników oraz bezpieczeństwa informacji. Ponadto 3 pracownikom powierzono obowiązki z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem zasad ochrony danych osobowych, w zakresie prowadzenia ewidencji wykonanych prac oraz opieki nad sprzętem poligraficznym oraz prowadzenia archiwum. W *CBOS* przeprowadzono także audyt z zakresu monitoringu wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz kontrolę budżetową Najwyższej Izby Kontroli.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 *ustawy o kontroli*, zalecam Pani Dyrektor:

1. Wzmocnienie kontroli zarządczej w obszarze:
 - planowania finansowego,
 - zawierania umów cywilnoprawnych z wykorzystaniem *Rekomendacji* poprzez ustanowienie regulacji wewnętrznych oraz ewidencjonowanie umów cywilnoprawnych finansowanych z dotacji podmiotowej,
 - rozliczania podróży służbowych,
 - procedur udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30.000 euro.
2. Należyte zabezpieczanie interesów *CBOS* poprzez wprowadzanie w zawieranych umowach cywilnoprawnych stosownych postanowień oraz obligatoryjne zawieranie umów w formie pisemnej.
3. Zapewnienie właściwego przedstawiania danych w dokumentach o charakterze sprawozdawczym dotyczących wykorzystania dotacji podmiotowej, w tym w zakresie przyporządkowania poszczególnych wydatków do odpowiednich pozycji w określonych kategoriach tych wydatków.

⁹⁸ 98 faktur, 80 rachunków, 101 rozliczeń finansowych badania.

⁹⁹ Kwota zaokrąglona.

¹⁰⁰ Pismo Dyrektora *CBOS* z 19 sierpnia 2019 r.

¹⁰¹ W znaczeniu instytucjonalnym, tj. kontrola dokonywana przez specjalną w tym celu powołaną komórkę lub stanowisko pracy spełniające wyłącznie funkcje kontrolne.

¹⁰² Pismo Dyrektora *CBOS* z 9 lipca 2019 r.

4. Rzetelne uzasadnianie wydatków ponoszonych z dotacji, w szczególności w zakresie przyznawanych nagród.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 *ustawy o kontroli*, uprzejmie proszę Panią Dyrektora o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 *ustawy o kontroli* od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

