



# Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Marek Kuchciński

DNK.WK.1741.8.2022  
Warszawa, 13 września 2023 r.

**Pan**  
**prof. zw. dr hab. Andrzej Przyłębski**  
**Dyrektor**  
**Instytutu De Republica**

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedstawiam Panu Dyrektorowi Wystąpienie pokontrolne (dalej: *Wystąpienie*) z kontroli doraźnej przeprowadzonej, na podstawie art.6 ust.1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup> (dalej: *ustawa o kontroli*), przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów<sup>2</sup> w Instytucie De Republica (dalej: IDR, Instytut lub Jednostka) w zakresie *realizacji wybranych projektów w latach 2021-2022*<sup>3</sup>. Do Projektu wystąpienia pokontrolnego nie złożono zastrzeżeń.

Podstawa prawna:  
Art. 46 i 47 *ustawy o kontroli*

Instytut De Republica jest państwową jednostką budżetową prowadzącą działalność wydawniczą, naukową oraz popularyzatorską. Utworzono go zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 16 lutego 2021 r.<sup>4</sup>. Jednostka działa na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: *ufp*)<sup>5</sup> oraz statutu nadanego przez Prezesa Rady Ministrów<sup>6</sup> (dalej: Statut).

Do zadań Instytutu należy:

- prowadzenie działalności wydawniczej i dokumentacyjnej;
- współpraca ze środowiskiem naukowym, w tym szkołami wyższymi oraz instytucjami działającymi na rzecz rozwoju polskiej książki naukowej;
- promowanie w Polsce i za granicą polskich publikacji naukowych, w tym we współpracy z organami władzy publicznej;
- prowadzenie badań i analiz na tematy zlecone przez Prezesa Rady Ministrów;
- organizowanie i prowadzenie krajowych i międzynarodowych konferencji, seminariów oraz zespołów roboczych;
- organizowanie projektów edukacyjnych i szkoleniowych;
- prowadzenie i rozwijanie baz danych związanych z przedmiotem działalności Instytutu.

Spośród realizowanych przez IDR w latach 2021-2022 projektów, kontroli poddano dwa: *Prawo warstwowe* oraz *Uchwały krajobrazowe. Akty prawa miejscowego jako narzędzie ochrony krajobrazu* (dalej: *Uchwały krajobrazowe*).

- 1) *Prawo warstwowe* – prowadzono od 23 września 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. Głównym jego celem było przygotowanie projektu nieurzędowego aktu prawnego wprowadzającego nową instytucję prawa warstwowego w Polsce.
- 2) *Uchwały krajobrazowe* – prowadzono od 9 grudnia 2021 r. do 30 listopada 2022 r. Celem były działania na rzecz ochrony krajobrazu oraz podnoszenie świadomości społeczeństwa i innych podmiotów w zakresie wartości krajobrazów, ich roli w społeczeństwie i gospodarce oraz wprowadzanych w tym zakresie zmian. M.in. przeprowadzono badania statystyczno-analityczne w 100 gminach dotyczące sposobu i warunków wprowadzania uchwał krajobrazowych.

W ramach projektów zawarto łącznie 80 umów cywilnoprawnych na kwotę 1.994.794 zł<sup>7</sup> (kwota po rozwiązaniu umów 1.921.390 zł, kwota wydatkowana 1.836.274 zł<sup>8</sup>). Po odwołaniu ze stanowiska byłego Dyrektora IDR (dalej: b. Dyrektor), Pierwsza Zastępczyni Dyrektora ograniczyła koszty realizacji projektów, rozwiązując część umów, z uwagi na wątpliwości co do ich zasadności.

- a) *Prawo warstwowe* – 34 umowy na kwotę 1.612.500 zł (kwota po rozwiązaniu umów 1.552.797 zł; kwota wydatkowana 1.501.430 zł).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224 t.j.

<sup>2</sup> Kontrolę od 22 listopada 2022 r. do 5 stycznia 2023 r. przeprowadzili: Natalia Mikielska – radca, kierownik zespołu kontrolerów, oraz członkowie zespołu: Małgorzata Zaręba – główny specjalista, Tadeusz Jankowski – główny specjalista. Czynności kontrolne odbyły się w siedzibie IDR przy ul. Belwederskiej 23 lok. 1, 00-761 Warszawa.

<sup>3</sup> Od 16 lutego 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.

<sup>4</sup> Zarządzenie Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica (M.P. z 2021 r. poz. 194.). Działalność rozpoczęto 22 lutego 2021 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, t.j. ze zm.

<sup>6</sup> Załącznik do zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica ze zm.

<sup>7</sup> Podawane kwoty stanowią kwoty brutto. Wyszczególnienie 3 różnych kwot jest związane z: 1) pierwszą kwotą odnosi się do wartości umów zawartych 2) druga kwota wynika z rozwiązania części umów przed czasem, 3) trzecia kwota wiąże się z niewypłaceniem części środków do dnia zakończenia kontroli (proces rozliczeń był w toku).

<sup>8</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie uzyskano informacji nt. wypłacenia wynagrodzenia po odbiorze końcowym dzieła – 5% wynagrodzenia za dzieło tj. 44.800 zł dla 8-osobowego Zespołu wykonawców (umowa nr IDR/49/2021/OS).

- 29 umów z osobami fizycznymi na kwotę 1.460.533 zł (kwota po rozwiązaniu umów 1.400.830 zł, kwota wydatkowana 1.356.030 zł), w tym na:
  - opracowanie projektu nieurzędowego aktu prawnego (1) i odbiór dzieł z nim związanych (2),
  - przygotowanie autorskich dzieł (13) lub wykładów (1),
  - pełnienie funkcji wiceprzewodniczącego lub moderatora konferencji (4), obsługę fotograficzną konferencji (1),
  - recenzję publikacji (2), sporządzenie analiz/ekspertyz (4), obsługę sekretarską Zespołu (1);
- 5 umów z podmiotami gospodarczymi na kwotę 151.967 zł<sup>9</sup> na usługi konferencyjne (3) oraz transportowe<sup>10</sup> (2).

6 umów rozwiązano, w tym 5<sup>11</sup> przedterminowo i jedną zawartą pomyłkowo, łącznie ograniczając koszty o 59.703 zł. Podkreślić należy, że Pierwsza Zastępczyni Dyrektora IDR zmieniła skład *Komisji ds. odbioru dzieła*<sup>12</sup>, który pierwotnie składał się z pracowników IDR (b. Dyrektora i Koordynatora Zespołu Badawczego). Nowy skład Komisji stanowili członkowie Rady Naukowej IDR, którzy nie pobierali wynagrodzenia, w przeciwieństwie do pracowników Instytutu.

b) *Uchwały krajobrazowe* – 46 umów na kwotę 382.294 zł (kwota po rozwiązaniu umów 368.593 zł, kwota wydatkowana 334.844 zł):

- 43 umowy z os. fizycznymi na łączną kwotę 285.769 zł (kwota po rozwiązaniu umów 272.068 zł, kwota wydatkowana 256.567 zł), w tym na:
  - przygotowanie założeń badawczych i przeprowadzenie badań statystycznych (2),
  - prace *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych*<sup>13</sup>: pełnienie funkcji kierownika Zespołu, jego zastępcy, eksperta i koordynatora (4), przygotowanie publikacji (24) lub autorskiego wykładu (9), recenzję wydawniczą (2) oraz moderowanie konferencji (2);
- 3 umowy z podmiotami gospodarczymi na łączną kwotę 96.525 zł (umów nie rozwiązywano, kwota wydatkowana 78.277 zł) na usługi konferencyjne (2) oraz przewozu osób (1).

Projekt zakończono przed wykonaniem całości założonych prac (nie zawarto umów na organizację 1 konferencji i 3 szkoleń dla pracowników jednostek samorządów terytorialnego), co ograniczyło koszty działań o ok. 145.000 zł. Rozwiązano 4 umowy<sup>14</sup> z 4 członkami *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* ograniczając koszty o 13.701 zł<sup>15</sup>.

Szczegółowemu badaniu poddano 15 umów, tj. 12 z 80 umów (15%) w ramach projektów oraz 3 inne umowy (wyboru dokonano metodą doboru celowego):

- 6<sup>16</sup> zawartych w ramach *Prawa warstwowego*, w tym 1 umowa zawarta z b. Dyrektorem;
- 6<sup>17</sup> w ramach *Uchwał krajobrazowych*;
- 2<sup>18</sup> umowy na pełnienie zadań redaktora merytorycznego tekstu zawarte z b. Dyrektorem;
- 1<sup>19</sup> umowę dot. sporządzenia opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej.

Dyrektorem Instytutu de Republica, Kierownikiem jednostki kontrolowanej był pan prof. dr hab. Bogumił Szmulik od 2 marca 2021 r. do 5 sierpnia 2022 r. Po jego odwołaniu, od 10 sierpnia 2022 r., obowiązki Dyrektora Instytutu pełniła pani Paulina Szczepańska – Pierwsza Zastępczyni Dyrektora IDR, która rozpoczęła szereg działań naprawczych w Instytucie.

Powołany 1 lutego 2023 r. obecny Dyrektor IDR – pan prof. zw. dr hab. Andrzej Przyłębski podjął kolejne działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości oraz praktyk, które zostały negatywnie ocenione w ramach niniejszej kontroli.

## OCENA KONTROLOWANEGO OBSZARU

[**naruszenie przepisów ustawy PZP**] Negatywnie należy ocenić udzielenie zamówienia na opracowanie nieurzędowego projektu aktu prawnego *Prawo warstwowe* o wartości 896.000 zł z naruszeniem art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: ustawa PZP)<sup>20</sup>.

Instytut jako jednostka sektora finansów publicznych jest zobowiązany do stosowania przepisów ustawy PZP, a w przypadku badanej umowy nie wystąpiły przesłanki do wyłączenia stosowania ustawy PZP określone w art. 11 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Przedmiot zamówienia dotyczył opracowania projektu aktu prawnego, którego nie można uznać za usługi badawcze lub rozwojowe.

<sup>9</sup> Maksymalna kwota z umów.

<sup>10</sup> Zakup biletów PKP dla uczestników konferencji.

<sup>11</sup> IDR/16/2021/OS oraz IDR/17/2021/OS, IDR/12/2021/OS – badane w ramach kontroli KPRM, IDR/13/2021/OS oraz IDR/14/2021/OS – nieobjęte szczegółową kontrolą KPRM, umowy badała NIK w ramach kontroli P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego Instytutu De Republica. Wystąpienie pokontrolne znak: LWA.410.001.06.2022 z 6 kwietnia 2022 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji rozstrzygającej w NIK z 25 maja 2022 r.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 8 Dyrektora IDR z 24 sierpnia 2021 r. w sprawie powołania Komisji do odbioru dzieła wraz ze zmianami wynikającymi z zarządzeń nr 16 z 5 listopada 2021 r. i nr 31 z 3 października 2022 r.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 25 Dyrektora Instytutu De Republica z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do wykonania *projektu badawczo-rozwojowego* pt. *Uchwały krajobrazowe*.

<sup>14</sup> IDR/22/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022, IDR/25/01/2022.

<sup>15</sup> Dodatkowo 1 z członków *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* (ekspert) nie przedstawił 6 rachunków za wykonanie zadania na kwotę 15.501 zł (stan na czas czynności kontrolnych).

<sup>16</sup> IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/12/2021/OS, IDR/386/03/2022, IDR/49/2021/OS, IDR/148/2021/OS.

<sup>17</sup> IDR/17/2021/OS, IDR/21/01/2022, IDR/22/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022, IDR/25/01/2022.

<sup>18</sup> IDR/236/04/2021, IDR/247/03/2022.

<sup>19</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>20</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

**[celowość projektów]** Nie można przyjąć, że realizacja projektów *Prawo warstwowe* i *Uchwały krajobrazowe* wpisywała się w cele określone dla IDR. Do zadań statutowych Jednostki nie należą ani prace legislacyjne prowadzone w pierwszym projekcie, ani wsparcie działań samorządu terytorialnego w ramach drugiego projektu. IDR nie posiadał żadnych analiz sporządzonych na etapie przygotowania projektów dotyczących ich celowości, jak również zakresu zadań do wykonania, potrzebnych zasobów czy budżetu.

B. Dyrektor nie sporządził też na lata 2021 i 2022 projektu kierunków działalności wydawniczej, naukowej i popularyzatorskiej wykonywanych przez Instytut, co było niezgodne z § 6 pkt 6 Statutu. Nie opracowywano również innych dokumentów zarządczych na potrzeby Instytutu, z których wynikałby cel realizacji badanych projektów.

**[celowość i gospodarność]** Istotne zastrzeżenia budzi celowość i gospodarność prowadzenia przez Instytutów projektów *Prawo warstwowe* i *Uchwały krajobrazowe* oraz część umów cywilnoprawnych zawartych w ramach ww. projektów. Należy podkreślić, że po odwołaniu byłego Dyrektora, Pierwsza Zastępczyni Dyrektora podjęła decyzję o przedterminowym rozwiązaniu 9 umów (5 – *Prawo warstwowe* i 4 – *Uchwały krajobrazowe*) z uwagi na wątpliwości co do ich zasadności, a dodatkowo w przypadku *Uchwał krajobrazowych* projekt został zakończony przed wykonaniem całości założonych prac (bez zawarcia części umów).

W szczególności niecelowym było zlecenie na zewnątrz zadań o charakterze obsługowym (np. w zakresie odbioru dzieł czy obsługi sekretarskiej), które powinny zostać wykonane przez pracowników IDR, tj. 5 z 15 badanych umów (33%) na łączną kwotę 246.719 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 215.209 zł).

Niegospodarną była przede wszystkim umowa na opracowanie nieurzędowego projektu aktu prawnego na kwotę 896.000 zł, którą *Komisja ds. odbioru dzieła* oceniła jako wielokrotnie przewyższającą stawki rynkowe możliwe do uzyskania.

Niegospodarnymi były również inne badane umowy, np. dot.:

- ekspertyzy prawnej w zakresie *Prawa warstwowego* (wydatkowano 36.000 zł za 4-stronicowy ogólny dokument); kolejną kwotę 36.000 zł przekazano na niezgodne z umową opracowanie;
- umowy na wykonywanie zadań członka *Komisji ds. odbioru dzieła* dot. projektu *Prawo warstwowe* (kwota 67.200 zł, kwota po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 54.800 zł), która była realizowana przez pracownika IDR,
- sporządzenia opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (kwota 61.500 zł), w sytuacji, kiedy w IDR było zatrudnionych 2 radców prawnych, dodatkowo współpracowano w tym czasie z jednym adwokatem na podstawie umowy cywilnoprawnej, a opinia sporządzana była jedynie na potrzeby byłego Dyrektora, aby przedstawiać argumenty w zakresie negatywnych ocen NIK dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych przez b. Dyrektora z Instytutem.

Przed podpisaniem tych umów nie przeprowadzono badania rynku, nie udokumentowano, w jaki sposób oszacowano ich wartość oraz nie uzasadniono konieczności ich zawarcia. Tym samym, nie potwierdzono, że uzyskane zostaną najlepsze efekty przy możliwie najmniejszych nakładach, oraz że zapewniono zgodność z celami określonymi dla Instytutu. Brak dokumentowania procesu zawierania umów był systemową nieprawidłowością, mimo że IDR ustanowił regulacje wewnętrzne, które określały obowiązek w tym zakresie. B. Dyrektor nie wyegzekwował stosowania wewnętrznych procedur i uczestniczył w ich pomijaniu. Spośród 15 badanych umów 12 podpisał b. Dyrektor<sup>21</sup>, a pozostałe 3 umowy z b. Dyrektorem zawarł zatrudniony w Instytucie radca prawny<sup>22</sup>. W związku z tym, że przebieg przygotowania do zawarcia umów nie został udokumentowany, nie można zbadać i ocenić procesu decyzyjnego, który doprowadził do wydatkowania znacznych środków publicznych.

**[umowy z pracownikami]** W latach 2021-2022 podpisano 22 umowy z 6 pracownikami IDR na kwotę 408.833 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 358.341 zł). Zawieranie umów z pracownikami było nieprawidłowe i niezgodne z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*<sup>23</sup> (dalej: *Rekomendacjami ws. umów*).

<sup>21</sup> Umowy nr: IDR/148/2021/OS, IDR/49/2021/OS, IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/171/2021/OS, IDR/21/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022, IDR/22/01/2022, IDR/25/01/2022, IDR/12/2021/OS oraz umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>22</sup> Umowy nr: IDR/386/03/2022, IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022.

<sup>23</sup> Pismo znak: COA.WN.580.13.2016.MW z 29 sierpnia 2016 r.

Negatywnie oceniono w szczególności umowy z b. Dyrektorem w czasie pełnienia funkcji (6 umów na łączną kwotę 152.016 zł; kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 133.159 zł, w tym 3 z 2021 r. skontrolowane przez NIK i 3 z 2022 r. poddane kontroli KPRM na kwotę 31.300 zł). Kierownik jednostki budżetowej nie może dowolnie kształtować swojego wynagrodzenia poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych z tą jednostką (*de facto* sam ze sobą).

B. Dyrektor zawierając umowy cywilnoprawne, w czasie pełnienia funkcji, naruszył art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2019 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnym (dalej: *ustawa kominowa*)<sup>24</sup>, zgodnie z którym niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej, stanowiącej podstawę zatrudnienia, Dyrektorowi przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz mogą być przyznane świadczenia dodatkowe i nagroda roczna.

**[tożsamość zadań]** Instytut w sposób nieprawidłowy powierzył do wykonania zadania w ramach 6 badanych umów cywilnoprawnych, tj. wykonawcy realizowali równoległe takie same zadania, w tym samym okresie, bez ich zróżnicowania co do zakresu zadań i wynagrodzeń, a następnie nie rozliczano ich szczegółowo (dot. 4 umów dla *Uchwał krajobrazowych* i 2 dla *Prawa warstwowego*), ponieważ umowy nie zawierały postanowień o konieczności dokumentowania czasu pracy zleceniobiorców.

**[brak ewidencji czasu pracy zleceniobiorców]** Problem braku ewidencji czasu pracy był szerszy, tj. we wszystkich 11 badanych umowach zlecenia nie zawarto postanowień dotyczących konieczności i sposobu potwierdzania liczby godzin wykonywania zadań. W efekcie IDR nie posiadał ewidencji czasu pracy zleceniobiorców, co było niezgodne z art. 8b ust. 1-2 oraz 8c *ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*<sup>25</sup>. Brak ewidencji czasu pracy powodował istotne ryzyka w rozliczaniu zleceniobiorców. Pierwsza Zastępczyni Dyrektora podjęła działania w celu potwierdzania godzin realizowanych zadań.

**[kontrola formalno-prawna i finansowa umów]** W części badanych umów b. Dyrektor nie zagwarantował prawidłowej kontroli formalno-prawnej i finansowej nad dokumentami będącymi podstawą zaciągania zobowiązań. 5 z 15 (33%) umów nie przedłożono radcy prawnemu do zatwierdzenia pod względem formalno-prawnym, a 10 z 15 (66%) głównej księgowej w celu wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 *ufp*.

**[zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa]** Część umów cywilnoprawnych w niedostatecznym stopniu chroniło interes zamawiającego, ponieważ w 5 z 15 umów (33%) nie przewidziano kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie umowy, w tym w 2 z nich (13%) nie określono warunków wypowiedzenia lub rozwiązania. W żadnej z 15 badanych umów nie zawarto postanowień w zakresie bezstronnej realizacji zadań przez wykonawców umów. Ponadto, w części umów (5 z 15) brakowało postanowień dot. poufności informacji. Nieprawidłowym było także, że w przypadku 2 umów realizację zadań powierzono wykonawcom przed ich podpisaniem. Pozytywnie natomiast należy ocenić, że w przypadku umów, w których powstawały utwory, przenoszono na IDR autorskie prawa majątkowe.

## OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. **[naruszenie przepisów ustawy PZP]** Negatywnie należy ocenić, że przy realizacji badanych projektów b. Dyrektor udzielił zamówienia na opracowanie nieurzędowego projektu aktu prawnego o wartości 896.000 zł bez zastosowania przepisów ustawy PZP. Instytut De Republica, jako jednostka sektora finansów publicznych – państwowa jednostka budżetowa, jest obowiązany, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, do stosowania jej przepisów, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza 130.000 zł.

W przypadku badanej umowy nie wystąpiły przesłanki określone w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP do wyłączenia stosowania przepisów PZP, ponieważ przedmiot zamówienia dotyczył opracowania nieurzędowego projektu aktu prawnego, którego nie można uznać za usługi badawcze lub rozwojowe, o których mowa w ustawie.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2019 r. poz.2136, ze zm.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, t. j.).

Zamówienia publicznego o wartości 896.000 zł udzielono 8-osobowemu zespołowi w formie umowy o dzieło *na wykonanie projektu badawczo-rozwojowego pn. Prawo warstwowe*, którego rezultatem miał być nieurzędowy projekt aktu prawnego<sup>26</sup>.

Umowa przewidywała 4 etapy oraz odbiór końcowy dzieła. W ramach 3 pierwszych etapów, którym przypisano charakter badawczy, zespół wykonawców miał w szczególności zidentyfikować potrzeby i cele wprowadzenia do polskiego systemu prawnego nowej instytucji *Prawa warstwowego*, przeprowadzić analizę obowiązującego prawa, wykonać analizę prawnoporównawczą przepisów prawa obowiązujących w krajach UE i innych państwach oraz opracować koncepcję systemowych zmian prawnych. Z kolei w ramach 4 etapu, któremu przypisano charakter rozwojowy, miał powstać nieurzędowy projekt aktu normatywnego.

W IDR nie powstały żadne dokumenty dot. procedowania zamówienia publicznego (np. rozeznania rynku, czy szacowania wartości zamówienia).

Jak wyjaśnił b. Dyrektor<sup>27</sup>, odpowiedzialny za zawarcie umowy, w ramach *prac o charakterze naukowym/badawczo-rozwojowym*, nie mają zastosowania przepisy dot. zamówień publicznych i zasada konkurencyjności. B. Dyrektor nie uzasadnił swojego stanowiska.

W toku kontroli IDR przekazał *Notatkę z lipca 2021 r. ws. niestosowania przepisów o zamówieniach publicznych do wyboru wykonawcy i powołania Zespołu do realizacji zadania wykonania projektu badawczo-rozwojowego pt. Prawo warstwowe* (brak daty dzienniej sporządzenia, brak podpisu autora) sporządzoną dla Dyrektora IDR (byłego). Wskazano w niej, że z uwagi na badawczo-rozwojowy charakter prac, Instytut miał prawo skorzystać z wyłączenia przedmiotowego określonego w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem są usługi badawcze lub rozwojowe, a za takie uznano przedmiot zamówienia.

Nie można zgodzić się z tym stanowiskiem. Wyłączenie przedmiotowe określone w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP nie ma w tym przypadku zastosowania.

- 1) Przede wszystkim umowę między IDR a zespołem wykonawców określono jako umowę cywilnoprawną – umowę o dzieło, której przedmiotem jest projekt badawczo-rozwojowy pn. *Prawo warstwowe*, zwieńczony nieurzędowym projektem aktu prawnego. Przedmiotem umowy jest zatem dzieło – projekt aktu prawnego, a nie usługi badawcze i rozwojowe, o których mowa w ustawie PZP.

Przygotowanie projektu aktu prawnego, nawet takiego, który ma uregulować nowy obszar, wymaga każdorazowo analizy istniejącego stanu faktycznego oraz obowiązujących regulacji. Często pożądane jest zapoznanie się z rozwiązaniami z innych krajów, które już uregulowały dany obszar stosunków. Projekt *Prawa warstwowego* nie różni się pod tym względem od innych projektów aktów prawnych. W jego przypadku analizy mogły być bardziej skomplikowane, a zbieranie informacji bardziej utrudnione niż w przypadku przeciętnego projektu nowej ustawy. Nie występował jednak żaden element, który wymagałby np. przeprowadzenia badań naukowych, które doprowadziłyby do pozyskania nowej wiedzy na temat nieznanych wcześniej zjawisk (choćby z zakresu nauk społecznych).

- 2) W komentarzach do art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP<sup>28</sup> wskazuje się na zasadność posługiwania się, dla ustalenia znaczenia pojęcia *usług badawczych lub rozwojowych*, definicjami badań naukowych i prac rozwojowych zawartymi w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*<sup>29</sup> (dalej: *Prawo o szkolnictwie wyższym*).

W ocenie nieznanego autora notatki dla Dyrektora IDR (byłego) przedmiot umowy mieścił się w pojęciu:

- badań aplikacyjnych, które zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 *Prawa o szkolnictwie wyższym*, rozumiane są jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń;
- badania rozwojowe, a więc pracy rozwojowej, o której mowa w art. 4 ust. 3 *Prawa o szkolnictwie wyższym*.

Prace rozwojowe są działalnością obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym w zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń.

<sup>26</sup> IDR/49/2021/OS.

<sup>27</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

<sup>28</sup> Np. pod red. M. Sieradzkiej, 2022, Legalis.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.

Umowa o dzieło na wykonanie projektu badawczo-rozwojowego pn. *Prawo warstwowe* określa etapy 1-3 realizacji projektu jako badawcze, a etap 4 (przygotowanie projektu aktu) jako rozwojowy. Działania zmierzających do przygotowania projektu aktu prawnego w ramach etapów 1-3 realizacji umowy, w zakresie opisanym w notatce i w umowie, nie można zakwalifikować jako badania aplikacyjnego, a więc jako pracy mającej na celu zdobycie nowej wiedzy lub umiejętności. W ramach tych etapów istotnym elementem było zebranie dostępnej, istniejącej wiedzy na temat np. zjawisk społecznych oraz regulacji obowiązujących w innych krajach. Żadna nowa wiedza, rozumiana jako odkrycie naukowe, nie mogłaby zostać w takiej sytuacji uzyskana i nie wynika to z ustaleń kontroli.

Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do nabycia nowych umiejętności. Umiejętności wykorzystywane przy tworzeniu aktu prawnego wiążą się przede wszystkim:

- z analizą istniejących stosunków,
- zdefiniowaniem celów, które zamierza się osiągnąć,
- doбором metod, które są dla osiągnięcia tych celów najbardziej efektywne.

Do przygotowania projektu *Prawa warstwowego* nie były konieczne nowe, niewykorzystywane w przypadku innych projektów aktów prawnych, umiejętności. Sam projekt aktu normatywnego nie jest nową wiedzą lub umiejętnością w rozumieniu art. 4 ust. 2 pkt 2 *Prawa o szkolnictwie wyższym*, i w konsekwencji nie można uznać etapu 4 realizacji umowy za badanie aplikacyjne (przy czym umowa kwalifikuje ten etap jako *rozwojowy*). Również cel badań aplikacyjnych, w odniesieniu do wszystkich etapów realizacji umowy, nie mógłby zostać wykonany. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 *Prawa o szkolnictwie wyższym*, badania aplikacyjne nastawione są na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń. Ustawa (lub jej projekt) nie jest produktem lub usługą, a zakwalifikowanie jej jako procesu byłoby bardzo wątpliwe.

Ustawy regulują niekiedy pewne procesy, ale w większości przypadków zawierają przepisy materialnoprawne, które procesów nie dotyczą. Ponadto, pojęcia procesu w rozumieniu *Prawa o szkolnictwie wyższym*, a więc umiejscowionego w kontekście badań naukowych i ich wdrażania, nie sposób utożsamiać z pojęciem np. procesu cywilnego uregulowanego prawem. Sporządzenie projektu aktu prawnego stanowi działalność legislacyjną. Zatem przedmiot umowy w całości, czy też jedynie w odniesieniu do etapu 4, nie może również zostać zakwalifikowany jako praca rozwojowa w rozumieniu art. 4 ust. 3 *Prawa o szkolnictwie wyższym*.

Kontekst pojęcia prac rozwojowych, podobnie jak badań aplikacyjnych, dotyczy stosowania metod naukowych i wdrażania ich wyników, a projektu aktu prawnego nie można, podobnie jak w przypadku badań aplikacyjnych, zakwalifikować jako produktu, procesu lub usługi w rozumieniu *Prawa o szkolnictwie wyższym*.

3) Istotne jest również to, że celem wyłączenia przewidzianego w ustawie PZP jest wsparcie potencjału jednostki poprzez wsparcie instytucji zamawiających prowadzących prace badawcze i rozwojowe.

Tymczasem przedmiotem działalności IDR nie są usługi badawcze ani rozwojowe – Jednostka nie jest instytutem badawczym, o którym mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych<sup>29</sup>, tj. nie stanowi państwowej jednostki organizacyjnej, wyodrębnionej pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. To właśnie tego typu jednostkom powierzane jest w ramach ich podstawowej działalności prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, a także wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Co prawda do zadań statutowych IDR jako państwowej jednostki budżetowej należy m.in. prowadzenie badań i analiz na tematy zlecone przez Prezesa Rady Ministrów, ale działalności takiej nie można utożsamiać z działalnością badawczą i rozwojową, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP. Zadania statutowe IDR stanowią *usługi* o charakterze analitycznym, eksperckim, czy doradczym, a takowe nie są objęte wyłączeniem z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP.

4) Żadne dokumenty dotyczące procedowania zamówień publicznych nie powstały w Instytucie (rozeznanie rynku, szacowanie wartości zamówienia, zwolnienie ze stosowania PZP, analizy w zakresie usług badawczych i rozwojowych czy właściwych kodów CPV). W umowie nie wskazano, że stanowi ona umowę o zamówienie publiczne w zakresie usług badawczych lub rozwojowych, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy PZP, a jedynie wspomina się w niej o projekcie badawczo-rozwojowym lub o charakterze badawczym albo rozwojowym

prac. Pojęć stosowanych w umowie nie można zatem powiązać z pojęciami użytymi w ustawie PZP czy *Prawie o szkolnictwie wyższym* definiującej pojęcia badań naukowych i prac rozwojowych.

Należy też podkreślić, że wszelkie wyjątki (wyłączenia) od obowiązku stosowania ustawy PZP powinny być interpretowane ściśle. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli i przeprowadzoną analizę nie jest możliwym kwalifikowanie prac nad projektem *Prawa warstwowego* jako usług badawczych lub rozwojowych, nawet przy próbie dokonania możliwie szerokiej interpretacji tych pojęć.

Obecny Dyrektor IDR zgodził się z oceną, że Instytut jako jednostka finansów publicznych powinna stosować przepisy PZP. Poinformował również, że wszystkie komórki organizacyjne IDR zostały zobligowane do działania w ramach PZP. Dodatkowo projekty definiowane jako badawcze lub rozwojowe – w przypadku podjęcia się ich przeprowadzenia - będą podlegały wewnętrznej kontroli pod kątem konkretnych przepisów prawa w tej dziedzinie<sup>30</sup>.

**2. [celowość projektów]** Realizacja projektów *Prawo warstwowo* i *Uchwały krajobrazowe* budzi istotne zastrzeżenia z uwagi na zadania statutowe *Jednostki*, ponieważ do zakresu działalności IDR nie należą ani prace legislacyjne, ani wsparcie działań samorządu terytorialnego. Przed podjęciem decyzji o realizacji projektów Instytut nie sporządził żadnych analiz uzasadniających ich celowość i zakładane rezultaty, jak również zakres zadań do wykonania, potrzebnych zasobów, czy budżetu.

B. Dyrektor nie sporządził na lata 2021 i 2022 projektu kierunków działalności wydawniczej, naukowej i popularyzatorskiej realizowanych przez Instytut, co było niezgodne z § 6 pkt 6 Statutu, nie opracowywano też innych dokumentów zarządczych na potrzeby Instytutu (np. rocznych planów wykonania zadań), z których wynikałyby cel realizacji wspomnianych projektów.

Głównym celem projektu *Prawo warstwowo* było opracowanie nieurzędowego projektu aktu prawnego, pomimo że do zakresu zadań Instytutu nie należy działalność legislacyjna. W przypadku *Uchwał krajobrazowych* głównym i docelowym beneficjentem projektu był samorząd terytorialny (gminy), natomiast do zadań statutowych IDR należą zadania na rzecz administracji rządowej, a nie samorządu.

Pierwsza Zastępczyni Dyrektora IDR wyjaśniła<sup>31</sup>, że projekty inicjował były Dyrektor, który – oprócz niekompletnej dokumentacji – nie zostawił po sobie informacji o motywach podejmowanych działań.

Dokumentami wszechynnającymi realizację projektów było: w przypadku *Prawa warstwowego* – zarządzenie ws. powołania *Zespołu ds. Prawa warstwowego*<sup>32</sup>, a także *Komisji ds. odbioru dzieła, a w przypadku Uchwał krajobrazowych – Szczegółowe założenia badawcze* opracowane odpłatnie przez wykonawcę zewnętrznego<sup>33</sup>.

W przypadku *Prawa warstwowego* – jak wyjaśniono<sup>34</sup> – cele i przydatność projektu zostały określone w programie rządowym *Polski Ład*, założenia projektu i zakres zadań ujęto w zarządzeniu powołującym Zespół, a harmonogram prac – w załączniku do umowy z członkami Zespołu.

Zdaniem b. Dyrektora<sup>35</sup> projekty wpisywały się w zadania Instytutu oraz przyniosły wymierne korzyści przy relatywnie niewielkich nakładach finansowych, jak również niewielkim zatrudnieniu i ograniczeniach lokalowych. Poinformował on, że problemy ochrony krajobrazu mają charakter ogólnopolski i nie są ograniczone do jednostek samorządu terytorialnego. Polska jest stroną Europejskiej Konwencji Ochrony Krajobrazu, a polski rząd, ratyfikując konwencję, zaakceptował jej cele, a przez to zobowiązał się do podejmowania działań na rzecz ochrony, planowania i gospodarowania krajobrazem. Wskazał również, że problematyka krajobrazu ma wieloaspektowy charakter i dotyczy administracji rządowej, ponieważ wpływa na legislację, wiąże się z ryzykiem ponoszenia skutków finansowych przez Skarb Państwa oraz jest przedmiotem sporów z udziałem terenowej administracji rządowej.

W odniesieniu do *Prawa warstwowego* b. Dyrektor wyjaśnił, że realizacja projektu wynika z programu *Polski Ład*, a IDR podjął się opracowania projektu aktu prawnego z uwagi na to, że dotychczas prowadzone prace legislacyjne dot. prawa warstwowego nie przyniosły żadnych efektów. Wskazał, że nieurzędowy projekt aktu prawnego stanowi najbardziej pełną i optymalną podstawę do podjęcia dalszych prac legislacyjnych, a przede wszystkim znacząco te prace systematyzuje oraz skraca czas uchwalenia ostatecznego aktu prawnego.

Były Dyrektor nie wyjaśnił dlaczego nie sporządził na lata 2021 i 2022 projektu kierunków działalności wydawniczej, naukowej i popularyzatorskiej realizowanych przez Instytut, do czego zobowiązywał § 6 pkt 6 Statutu.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami uzasadniającymi realizację badanych projektów. Wśród zadań statutowych IDR, ani też na etapie planowania utworzenia Instytutu (ocena skutków regulacji), nie przewidziano działalności legislacyjnej, za którą odpowiadają inne organy.

W toku kontroli nie potwierdzono, że projekt został zlecony IDR zgodnie z § 3 pkt 4 Statutu.

Odnosząc się do projektu *Uchwał krajobrazowych*, Instytut został utworzony na podstawie art. 13 *ufp*, który określa, że jednostka budżetowa realizuje zadania na rzecz administracji rządowej. Ponadto zgodnie z uzasadnieniem oceny

<sup>30</sup> Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>31</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 28 listopada 2022 r. złożone w odpowiedzi na pismo znak: DNK-IDR-2/2022.

<sup>32</sup> Zarządzenie nr 7 Dyrektora IDR z 23 sierpnia 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do wykonania projektu badawczo-rozwojowego pt. *Prawo warstwowo* wraz ze zmianami wynikającymi z zarządzenia nr 34 z 26 października 2022 r.

<sup>33</sup> W ramach umowy ramowej nr IDR/171/2021/OS.

<sup>34</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 3 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-10/2022.

<sup>35</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

skutków regulacji do zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Instytutu De Republica, Instytut miał realizować zadania na rzecz administracji rządowej<sup>36</sup>. Tymczasem głównym i docelowym beneficjentem tego projektu miały być gminy, co wprost wskazano w *Szczegółowych założeniach badawczych* tego projektu<sup>37</sup>.

Po odwołaniu b. Dyrektora, Pierwsza Zastępczyni Dyrektora, podjęła decyzję o rozwiązaniu 10 umów, w tym 9 przedterminowo (5 – *Prawo warstwowe* i 4 – *Uchwały krajobrazowe*) z uwagi na wątpliwości co do ich zasadności i jednej z uwagi na pomyłkowe zawarcie jej 2 razy, a dodatkowo w ramach *Uchwał krajobrazowych* projekt zakończono przed wykonaniem całości założonych prac (bez zawarcia części umów).

Obecny Dyrektor poinformował, że część prac wykonanych w ramach tych projektów może posłużyć jako analizy prawne oraz materiał poglądowy w procesie formułowania stanowisk rządowych. Dyrektor IDR poinformował również, że zamierza podjąć działania w tej kwestii<sup>38</sup>.

**3. [celowość umów]** Za niecelowe należy uznać zlecenie na zewnątrz zadań o charakterze usługowym, które powinny zostać wykonane przez pracowników IDR. Dotyczy to 5 z 15 badanych umów (33%) na łączną kwotę 246.719 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 215.209 zł) w zakresie: koordynacji prac *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych*, odbioru dzieła w ramach *Prawa warstwowego* (obie z Koordynatorem Zespołu Badawczego), sporządzenia opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (z wykonawcą zewnętrznym) oraz czynności organizacyjnych w ramach 2 umów na czynności organizacyjno-merytoryczne dla projektu *Prawo warstwowe* (z wykonawcami zewnętrznymi)<sup>39</sup>.

9 umów (5 w *Prawie warstwowym*<sup>40</sup> i 4 w *Uchwałach krajobrazowych*<sup>41</sup>) rozwiązano przedterminowo, mając na względzie ograniczenie kosztów i wątpliwości co do zasadności ich realizacji. Dodatkowo projekt *Uchwały krajobrazowe*, również w związku z wątpliwościami dot. zasadności jego prowadzenia, zakończono przed wykonaniem całości założonych prac (nie zawarto umów na organizację jednej konferencji i 3 szkoleń dla pracowników jednostek samorządów terytorialnego).

IDR w ramach badanych projektów zawarł 5 umów, które powinny być wykonywane przez pracowników:

- a) 3<sup>42</sup> z 15 umów (20%) w łącznej kwocie 118.019 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 98.909 zł) na zadania obejmujące w całości lub części czynności usługowe (umowa z Koordynatorem Zespołu Badawczego na pełnienie prac sekretarskich dla *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* na kwotę 28.419 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 22.469 zł) oraz 2 umowy z wykonawcami zewnętrznymi na łączną kwotę 89.600 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 76.440 zł) dot. czynności organizacyjno-merytorycznych w ramach *Prawa warstwowego*). Natomiast zgodnie z zarządzeniami Dyrektora IDR ws. powołania: *Zespołów ds. Uchwał krajobrazowych* i *ds. Prawa warstwowego*, to Instytut powinien zapewniać obsługę techniczno-organizacyjną posiedzeń zespołów;
- b) umowa<sup>43</sup> z Koordynatorem Zespołu Badawczego na pełnienie funkcji członka *Komisji ds. odbioru dzieła* w ramach projektu *Prawo warstwowe* na kwotę 67.200 zł (kwota po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 54.800 zł), pomimo że do jego zakresu obowiązków należał m.in. nadzór w zakresie wykonywanych umów<sup>44</sup>. Wg wyjaśnień IDR<sup>45</sup>, nie było możliwości powierzenia zadania pracownikowi w ramach obowiązków służbowych ze względu na wielość zadań, jakie wykonywał w ramach stosunku pracy. Uwzględniając jego kwalifikacje, wiedzę i doświadczenie, uznano za konieczne powierzenie dodatkowych zadań w ramach umów cywilnoprawnych. Wskazano, że zleczone zadania wykraczały poza obowiązki służbowe i czynności wykonywane na zajmowanym stanowisku pracy;
- c) umowa z wykonawcą zewnętrznym na sporządzenie opinii prawnej i świadczenie pomocy prawnej<sup>46</sup> na kwotę 61.500 zł, pomimo że na dzień zawarcia umowy w IDR zatrudnionych było 2 radców prawnych na 1,75 etatu. Dodatkowo Instytut współpracował w tym czasie również z jednym adwokatem na podstawie umowy cywilnoprawnej. B. Dyrektor IDR nie wyjaśnił<sup>47</sup> przyczyn zlecenia zadania na zewnątrz.

Z jednym wykonawcą zawarto 2 umowy<sup>48</sup> w tym samym zakresie, tj. na przygotowanie autorskiego utworu pt. *Prawo warstwowe – Hiszpania* o wartości 2.000 zł każda. Umowy zostały podpisane tego samego dnia. W trakcie kontroli jedną z tych umów rozwiązano oraz od wykonawcy wypłacone wynagrodzenie. Jak wyjaśniono<sup>49</sup>, sytuacja wynikała z omyłki osoby nadzorującej.

B. Dyrektor podał<sup>50</sup>, że realizacja zadań Jednostki wymagała z założenia współpracy osób z zewnątrz – naukowców i specjalistów, profesjonalistów w danej dziedzinie. Instytut został utworzony w celu inicjowania i organizowania

<sup>36</sup> Str. 3 uzasadnienia.

<sup>37</sup> Str. 7 *Zatem to gminy będą docelowym i głównym zarazem beneficjentem efektów praktycznych i teoretycznych, gdyż w wyniku projektu sformułowana zostanie lista typowych błędów popełnianych przy wprowadzaniu uchwał krajobrazowej.*

<sup>38</sup> Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>39</sup> IDR/16/2021/OS i IDR/17/2021/OS, IDR/25/01/2022, IDR/12/2021/OS, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>40</sup> IDR/16/2021/OS i IDR/17/2021/OS, IDR/12/2021/OS – badane w ramach kontroli KPRM, IDR/13/2021/OS oraz IDR/14/2021/OS – nie objęte szczegółową kontrolą KPRM, umowy badala NIK w ramach kontroli P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego IDR. Wystąpienie pokontrolne znak: LWA.410.001.06.2022 z 6 kwietnia 2022 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji rozstrzygającej w NIK z 25 maja 2022 r.

<sup>41</sup> IDR/22/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022, IDR/25/01/2022.

<sup>42</sup> IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/25/01/2022.

<sup>43</sup> IDR/12/2021/OS.

<sup>44</sup> Stosownie do zakresu obowiązków Koordynatora Zespołu Badawczego, obowiązującego od 1 listopada 2021 r. przy realizacji umowy cywilnoprawnej od 1 września 2021 r. do 3 października 2022 r.

<sup>45</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 22 grudnia 2022 r., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-8/2022.

<sup>46</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>47</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

<sup>48</sup> IDR/180/2022, IDR/269/2022, obie umowy z 10 stycznia 2022 r., umowę nr 269 rozwiązano w trakcie kontroli.

<sup>49</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 12 stycznia 2023 r., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-13/2022.

<sup>50</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.



projektów i wydarzeń, mieszczących się w ramach statutowej działalności, a nie faktycznego ich wykonywania własnymi pracownikami.

Jak podkreślono, w uzasadnieniu do zarządzenia ws. utworzenia IDR podano, że realizacja zadań miała się odbywać przy minimalnej liczbie osób zatrudnionych (ok. 30 etatów) i efektywnym wykorzystywaniu usług zewnętrznych z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych. Liczba umów wynikała również z wielości i tematycznej złożoności realizowanych zadań.

Pierwsza Zastępczyni Dyrektora podała, że z informacji, które uzyskała od pracowników, wynika, że część zadań zlecano w formie umów cywilnoprawnych z powodu m.in. ograniczeń kadrowych. Wg stanu na 31 grudnia 2021 r. oraz 31 grudnia 2022 r. w IDR występowało 8,5 wakatów na 30 etatów<sup>51</sup>. Pierwsza Zastępczyni Dyrektora<sup>52</sup> podała, że liczba wakatów w 2021 r. wynikała z formowania się Instytutu, a w 2022 r. – z braku środków finansowych, spowodowanych błędnie zaplanowanym limitem wynagrodzeń na 2022 r.

Należy zgodzić się byłym Dyrektorem, że w uzasadnieniu do oceny skutków regulacji do *zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Instytutu De Republica* założono minimalną liczbę osób zatrudnionych w IDR (ok. 30 etatów) i przewidziano wykorzystywanie usług zewnętrznych z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych. Wskazać jednak należy, że wykorzystywanie usług zewnętrznych miało być *efektywne*. Efektywność to rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów<sup>53</sup>. 5 umów miało charakter usługowy, zatem skutecznie zadania te mogły zostać wykonane przez pracowników IDR. Tym bardziej, że 2 z tych umów były zawarte z pracownikiem Instytutu. Poniesione nakłady finansowe na realizację zadań w ramach umów o pracę mogłyby być mniejsze niż w przypadku zawierania umów cywilnoprawnych. Wskazać należy, że pracodawca może wykorzystywać różne instrumenty do wynagradzania pracowników za dodatkową pracę, np. dodatki czy nagrody. To kierownik odpowiada za prawidłowe zarządzanie jednostką, w tym zapewnienie optymalnej obsady do realizacji zadań statutowych, dlatego braki kadrowe nie powinny stanowić uzasadnienia dla zlecenia realizacji zadań jednostki wykonawcom zewnętrznym, a w szczególności – pracownikom Instytutu.

4. Zastrzeżenia co do celowości budzi to, że z 3 członkami *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* (wykonawcami zewnętrznymi), realizującymi zadania w ramach 3 umów<sup>54</sup> na: pełnienie funkcji kierownika (1), zastępcy kierownika zespołu (1) oraz eksperta (1), zawarto kolejne 6 umów o łącznej wartości 11.593 zł<sup>55</sup>. Umowy te dotyczyły przygotowania autorskich dzieł (2), wykładów lub moderacji konferencji (4). Było to niezgodne z wcześniej zawartymi z nimi umowami, w których wskazano, że do zadań wykonawców należą wszystkie czynności niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy, nawet jeśli czynności te nie zostały wprost wyszczególnione w treści umowy.

Z członkami *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* zawarto – po podpisaniu 3 umów (na kwotę 85.256 zł; kwota po rozwiązaniu umów 77.506 zł, kwota wydatkowana 62.004 zł) na pełnienie funkcji kierownika zespołu, jego zastępcy i eksperta – łącznie 6 kolejnych umów dot. przygotowania 2 autorskich dzieł o łącznej wartości 3.093 zł, 3 autorskich wykładów o łącznej wartości 4.500 zł oraz moderacji konferencji o wartości 4.000 zł. Zadań tych nie wykonano ramach 3 wcześniejszych umów, pomimo że w umowach tych wskazano, że do zadań wykonawców należy m.in. przygotowanie i opracowanie materiałów i zagadnień związanych z przeprowadzeniem konferencji oraz że wynagrodzenie obejmuje wszystkie czynności niezbędne do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy, nawet jeśli nie zostały one wprost wyszczególnione.

Biorąc pod uwagę postanowienia zawarte w tych 3 umowach, nie było podstaw do zawierania kolejnych umów z ich wykonawcami, ponieważ umowy pierwotne obejmowały swoim zakresem wszystkie czynności niezbędne do prawidłowego wykonania ich przedmiotu.

5. **[gospodarność wydatków]** Umowy zawarte w ramach projektów *Prawo warstwowe* i *Uchwały krajobrazowe* (80 umów na kwotę 1.994.794 zł) były niegospodarne.

Wartość umowy na opracowanie nieurzędowego projektu aktu prawnego (896.000 zł)<sup>56</sup> *Komisja ds. odbioru dzieła* oceniła jako wielokrotnie przewyższającą stawki rynkowe możliwe do uzyskania w tym przypadku. Niegospodarnymi były w szczególności także umowy dot.: ekspertyzy prawnej w zakresie *Prawa warstwowego* na kwotę 120.000 zł<sup>57</sup>, sporządzenia opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej na kwotę 61.500 zł<sup>58</sup>, a także na wykonywanie zadań członka *Komisji ds. odbioru dzieła* w ramach projektu *Prawo warstwowe* na kwotę 67.200 zł (kwota po rozwiązaniu

<sup>51</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora z 3 stycznia 2023 r., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-10/2022 oraz z 15 grudnia 2022 r., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-7/2022.

<sup>52</sup> Wyjaśnienia z 12 stycznia 2023 r., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-13/2022.

<sup>53</sup> Efektywność – Encyklopedia Zarządzania (mfiles.pl).

<sup>54</sup> IDR/22/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022.

<sup>55</sup> IDR/432/2022, IDR/418/2022, IDR/186/2022, IDR/188/2022, IDR/190/2022, IDR/420/2022. Umowy nie były szczegółowo badane w ramach kontroli. Zawarto odpowiednio jedną, dwie i trzy umowy z poszczególnymi wykonawcami.

<sup>56</sup> IDR/49/2021/OS.

<sup>57</sup> IDR/148/2021/OS.

<sup>58</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

umowy i wydatkowana 54.800 zł<sup>59</sup>). Umowy te zawierano bez udokumentowanego szacowania wartości zamówień, nie dokumentowano też ich celowości czy gospodarności.

Wynagrodzenie 8-osobowego *Zespołu ds. Prawa warstwowego* (wykonawcy zewnętrzni) w ramach trwającej 16 miesięcy umowy dot. opracowania nieurzędowego projektu aktu prawnego ustalono na 896.000 zł.

Nie udokumentowano szacowania wartości zamówienia, jak również nie przeprowadzono badania rynku oraz nie uzasadniono celowości i gospodarności zawarcia umowy. B. Dyrektor IDR wyjaśni<sup>60</sup>, że specyfika i nowatorski charakter prac uniemożliwiał porównanie działań na rynku, a biorąc pod uwagę nakład pracy, charakter uzyskanego dzieła, zakres szczegółowości i specyfikę przedmiotu zamówienia, wynagrodzenie członków Zespołu należy uznać za adekwatne i umiarkowane. Z kolei *Komisja ds. odbioru dzieła* na etapie końcowym odbioru wskazała<sup>61</sup>, że wysokość wynagrodzenia wykonawców wielokrotnie przewyższa wynagrodzenie rynkowe możliwe do uzyskania.

IDR zawarł umowę<sup>62</sup> z 2 wykonawcami zewnętrznymi na przygotowanie ekspertyzy – prawo cywilne i podatkowe oraz nowe rozwiązania w instytucji prawa warstwowego na kwotę 120.000 zł. (w szczególności wątpliwości budzi etap I i II tej umowy na kwotę łączną 72.000 zł). Umowy nie poprzedzono rozeznaniem rynku i udokumentowanym szacowaniem wartości zamówienia oraz nie uzasadniono jej zawarcia. W efekcie umowy powstał w I z III etapów 4-stronicowy dokument, który zawierał bardzo ogólną analizę zagadnień dotyczących formy prawa warstwowego bez szczegółowego ich omówienia. Za I etap zapłacono 36.000 zł. Etap II miał polegać na dokonaniu analizy regulacji prawa warstwowego w innych państwach UE pod kątem możliwości ich bezpośredniego lub pośredniego zastosowania w polskim porządku prawnym. Umowa przewidywała, że w etapie tym przyjmujący zamówienie miał dokonać analizy przedstawionych przez członków *Zespołu ds. prawa warstwowego* istniejących w innych państwach rozwiązań prawnych, w kierunku selekcji alternatywnych rozwiązań oraz wskazania nowatorskich i optymalnych rozwiązań dla polskiego systemu prawnego.

Przedstawiony przez wykonawców dokument nie spełniał tych wymagań, ponieważ stanowił analizę rozwiązań przyjętych w Szwecji i Norwegii (drugi z krajów nie należy do UE), zatem był niezgodny z umową. Treść tego dokumentu była tożsama z częścią analizy *Zespołu ds. Prawa warstwowego* dot. Szwecji i Norwegii, przedstawionej w ramach innej umowy<sup>63</sup>. Członek *Komisji ds. odbioru dzieła* wyjaśnił<sup>64</sup>, że efekt prac ekspertów z etapu II umowy na przygotowanie ekspertyzy – prawo cywilne i podatkowe oraz nowe rozwiązania w instytucji prawa warstwowego został włączony do analizy *Zespołu ds. Prawa warstwowego*, a nie z niej zaczerpnięty. Za odbiór II etapu wykonawcom zapłacono również 36.000 zł.

Instytut podpisał umowę na sporządzenie opinii prawnej i świadczenie pomocy prawnej<sup>65</sup> związanej z zakresem kompetencji Dyrektora IDR i jego podlegania przepisom *ustawy kominowej*, za którą zapłacono kwotę 61.500 zł. Przed wyborem wykonawcy zewnętrznego nie prowadzono rozeznania rynku, nie udokumentowano szacowania wartości zamówienia oraz nie uzasadniono zawarcia umowy. B. Dyrektor nie udzielił odpowiedzi, w jaki sposób skalkulowano i oszacowano wartość umowy oraz dlaczego nie zostało to udokumentowane. Wspomniana opinia została zamówiona przez b. Dyrektora w związku z ustaleniami i ocenami kontroli NIK, dotyczącymi zawierania przez niego umów cywilnoprawnych z IDR.

Zarządzeniem ws. powołania *Komisji do odbioru dzieła* w ramach *Prawa warstwowego* został wyznaczony 2-osobowy skład Komisji (b. Dyrektor oraz Koordynator Zespołu Badawczego), z którymi podpisano odrębne umowy cywilnoprawne. Badaniu poddano umowę zawartą z Koordynatorem Zespołu Badawczego (druga podlegała badaniu NIK), za realizację której wypłacono wykonawcy kwotę 54.800 zł (wynagrodzenie miesięczne w kwocie 4.200 zł za 13 miesięcy; dzieła wykonawców przedstawiono w 4 etapach). IDR nie udokumentował czynności rozeznania rynku i szacowania wartości zamówienia oraz nie uzasadnił konieczności zawarcia umowy przed jej podpisaniem.

3 października 2022 r. zmieniono skład *Komisji ds. odbioru dzieła*, do którego zostali wyznaczeni członkowie Rady Naukowej IDR. Nowy skład Komisji za swoją pracę nie pobierał wynagrodzenia.

W jednostkach sektora finansów publicznych kluczową zasadą jest realizacja wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem reguły uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp*). Definicja gospodarności obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach.

We wspomnianych umowach, w żadnym przypadku przed ich podpisaniem, nie przeprowadzono badania rynku, nie udokumentowano, w jaki sposób oszacowano kwoty umów, oraz nie uzasadniono ich gospodarności i celowości. Tym samym, zawierając umowy, nie uprawdopodobniono, że uzyskane zostaną najlepsze efekty przy możliwie najmniejszych nakładach.

Kwoty wypłaconych środków publicznych w ramach wymienionych umów budzą istotne wątpliwości, tj.:

- wydatkowano 36.000 zł za 4-stronicowy ogólny dokument;
- kolejną kwotę 36.000 zł przekazano za opracowanie niezgodne z umową;

<sup>59</sup> IDR/12/2021/OS.

<sup>60</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo DNK-IDR-12/2022.

<sup>61</sup> Protokół odbioru dzieła z 21 grudnia 2022 r.

<sup>62</sup> IDR/148/2021/OS.

<sup>63</sup> IDR/49/2021/OS.

<sup>64</sup> Pismo pracownika IDR z 3 stycznia 2023 r. – w odpowiedzi na pismo znak: DNK-IDR-11/2022.

<sup>65</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

- zamówiono opinię prawną za kwotę 61.500 zł, w sytuacji, kiedy w IDR było zatrudnionych dwóch radców prawnych, a opinia sporządzana była jedynie na potrzeby byłego Dyrektora; dodatkowo Instytut współpracował w tym czasie z jednym adwokatem na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- pracownik Instytutu odbierał dzieła w ramach zawartej umowy cywilnoprawnej za kwotę 67.200 zł (kwota po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 54.800 zł), w sytuacji gdy pracodawca posiada narzędzia wynagradzania pracowników za dodatkową pracę, a dodatkowo po zmianie składu *Komisji ds. odbioru dzieła*, jej członkowie nie pobierali wynagrodzenia za te czynności;
- największa kwota (896.000 zł) dotyczy umowy na opracowanie nieurzędowego projektu aktu prawnego, w ramach której zadania, jak wykazano w pkt. 1 *Wyświetlenia*, nie różniły się zasadniczo od opracowania innych projektów aktów prawnych.

Zatem nie można zgodzić się z b. Dyrektorem, że specyfika i nowatorski charakter prac uniemożliwiał porównanie działań na rynku, a biorąc pod uwagę nakład pracy, charakter uzyskanego dzieła, zakres szczegółowości i specyfikę przedmiotu zamówienia, wynagrodzenie członków Zespołu należy uznać za adekwatne i umiarkowane.

Obecny Dyrektor IDR podkreślił, że po odwołaniu poprzedniego Dyrektora, podjęto działania naprawcze w tym obszarze, w szczególności kilka umów zostało przedterminowo rozwiązanych przez Pierwszą Zastępczynię Dyrektora IDR, pełniącą obowiązki Dyrektora. Dyrektor IDR zaznaczył, że dotyczyło to wszystkich przypadków, w których stan prawny na to pozwalał nie powodując przy tym negatywnych konsekwencji dla Instytutu<sup>66</sup>.

**6. [umowy z pracownikami]** Działaniem nieprawidłowym, niezgodnym z *Rekomendacjami ws. umów*, było powierzenie pracownikom IDR realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych. W latach 2021-2022 z 6 pracownikami Instytutu zawarto łącznie 22 umowy na kwotę 408.833 zł, w tym 6 umów z byłym Dyrektorem, co należy ocenić negatywnie. Były Dyrektor zawierając umowy cywilnoprawne z IDR naruszył art. 5 ust. 1 *ustawy kominowej*.

Instytut w latach 2021-2022 zawarł 925 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 7.885.781 zł, w tym z pracownikami 22 umowy<sup>67</sup>, na kwotę 408.833 zł (5,2%; kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 358.341 zł) oraz 903 umowy z wykonawcami zewnętrznymi na kwotę 7.476.948 zł (94,8%).

22 umowy zawarto z 6 pracownikami IDR, w tym: 6 z byłym Dyrektorem na kwotę 152.016 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 133.159 zł) 9 z Koordynatorem Zespołu Badawczego na kwotę 125.809 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 107.460 zł), 2 z głównym specjalistą z Zespołu Badawczego na kwotę 3.593 zł, 6 umów z głównym specjalistą z Zespołu Badawczego na kwotę 19.994 zł, 1 umowę z Koordynatorem Zespołu Popularyzatorskiego na kwotę 8.221 zł oraz 1 umowę z radcą prawnym na kwotę 99.200 zł<sup>68</sup> (kwota po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 85.914 zł).

Z 5<sup>69</sup> szczegółowo badanych umów na kwotę 147.719 zł (kwota po rozwiązaniu umów 129.369 zł), zadania w ramach 2<sup>70</sup> zawarte z Koordynatorem Zespołu Badawczego obejmowały realizację zadań IDR, tj. odbiór dzieła w ramach projektu *Prawo warstwowe* (67.200 zł, kwota po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 54.800 zł) oraz koordynację prac *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* (28.419 zł, po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 22.469 zł). Kolejne 3<sup>71</sup> umowy zawarte były z dwuosobowymi zespołami, w skład których wchodził b. Dyrektor (w czasie pełnienia przez niego tej funkcji) oraz drugi wykonawca (w 2 na 3 przypadkach byli to pracownicy Instytutu), a ich przedmiotem było pełnienie nadzoru merytorycznego nad wykonaniem utworów zbiorowych<sup>72</sup>.

B. Dyrektor wyjaśnił<sup>73</sup>, że pracownicy byli znacznie obciążeni zadaniami i nie sposób było wymagać od nich, aby dokonywali w ramach umów o pracę dodatkowych czynności. Koordynator Zespołu Badawczego wyjaśnił, że prace w ramach umów cywilnoprawnych wykonywał poza siedzibą IDR i po godzinach pracy, bez korzystania ze sprzętu Instytutu. B. Dyrektor nie podał, dlaczego podjął się realizacji tych zadań odpłatnie w ramach umów cywilnoprawnych. Umowy z b. Dyrektorem podpisano na podstawie nieopatrzonej datą ani znakiem pełnomocnictwa<sup>74</sup>, udzielonych zatrudnionemu w IDR radcy prawnemu. Radca prawny, któremu udzielono pełnomocnictwa, wskazał<sup>75</sup>, że *pełnomocnictwa są szczególne – do każdej umowy, brak daty nie ma znaczenia*. W Instytucie nie prowadzono rejestru upoważnień ani pełnomocnictw, w którym mogłyby zostać odnotowane te dokumenty.

*Rekomendacje ws. umów* stanowią, że zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca, oraz że nawet realizacja dodatkowych zadań nie powinna być przedmiotem zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikiem. Do zadań kierownika jednostki należy sposób organizacji pracy w taki sposób, żeby

<sup>66</sup> Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>67</sup> 5 umów, tj. IDR/386/03/2022, IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022, IDR/556/2022 oraz IDR/100/2021, były zawarte każda z dwoma osobami, w tym przy każdej z nich jedna była pracownikiem, a druga wykonawcą zewnętrznym. W takim przypadku do kwoty umów 408.833 zł liczone połowę kwoty zawartej umowy.

<sup>68</sup> Liczba umów nie sumuje się, ponieważ niektóre umowy (łącznie 5) były zawierane z dwiema osobami.

<sup>69</sup> IDR/12/2021/OS, IDR/25/01/2022, IDR/386/03/2022/OS, IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022.

<sup>70</sup> IDR/25/01/2022 oraz IDR/12/2021/OS.

<sup>71</sup> IDR/236/04/2021, IDR/247/03/2022, IDR/386/03/2022.

<sup>72</sup> Dot. pełnienia zadań redaktora merytorycznego tekstu: 1) pt. *Bezpieczeństwo współczesnej Europy Środkowo-Wschodniej w obliczu wojny na Ukrainie. Aspekty polityczno-prawne*, 2) zadań pt. *Prawo warstwowe. Zagadnienia wybrane*, 3) pt. *Polityka klimatyczna i energetyczna Unii Europejskiej*.

<sup>73</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

<sup>74</sup> Pełnomocnictwa do zawarcia w imieniu IDR umów nr IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022 i IDR/386/03/2022.

<sup>75</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 22 grudnia 2022 r. złożone w odpowiedzi na pismo znak: DNK-IDR-8/2022.

zadania zostały wykonane w sposób rzetelny, skuteczny i w ramach obowiązków służbowych. Jednocześnie przy prawidłowym zarządzaniu jednostką, jej kierownik nie jest pozbawiony narzędzi wynagradzania pracowników za dodatkową pracę i może organizować pracę oraz wynagradzać pracowników w taki sposób, żeby było to adekwatne do realizowanych zadań.

Odnosząc się do umów zawartych z poprzednim Dyrektorem – taka praktyka jest nieprawidłowa. Wynagrodzenie kierownika jednostki budżetowej określa organ, który utworzył jednostkę lub ją nadzoruje, albo któremu ona podlega, tj. w przypadku Dyrektora IDR jest to Prezes Rady Ministrów. Kierownik jednostki nie może dowolnie kształtować swojego wynagrodzenia poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych (*de facto* sam ze sobą). B. Dyrektor zawierając umowy cywilnoprawne naruszył art. 5 ust. 1 *ustawy kominowej*, zgodnie z którym niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej, stanowiącej podstawę zatrudnienia, Dyrektorowi przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz mogą być przyznane świadczenia dodatkowe i nagroda roczna. *Ustawa kominowa* jest aktem prawnym o charakterze systemowym, który ma przeciwdziałać pobieraniu przez kierownictwo jednostek sektora finansów publicznych nadmiernych wynagrodzeń oraz innych elementów uposażenia związanych ze stosunkiem pracy. Unormowania zawarte w *ustawie kominowej* nie pozwalają na zwiększanie wynagrodzenia tych osób w jakikolwiek inny sposób.

Obecny Dyrektor IDR poinformował, że Instytut wystosował pismo do poprzedniego Dyrektora, z prośbą o ustosunkowanie się do kwestii finansowych podnoszonych w wystąpieniu pokontrolnym NIK. Korespondencja pozostała jednak bez odpowiedzi.

Obecny Dyrektor zaznaczył, że po odwołaniu poprzedniego Dyrektora, natychmiast podjęto działania zaradcze i wprowadzono pozytywne praktyki. Obecnie nie są zawierane umowy cywilnoprawne z pracownikami Instytutu. Wg Dyrektora IDR pewnym argumentem łagodzącym mógłby być fakt, że umowy takie były zawierane na etapie tworzenia się Instytutu, przy niepełnej obsadzie i wielu zadaniach do wykonania w ustawowym czasie pracy<sup>76</sup>.

**7. [konflikt interesów]** Negatywnie należy ocenić, że w przypadku jednego wykonawcy zewnętrznego, który realizował 6 umów<sup>77</sup> na kwotę 145.327 zł (po rozwiązaniu umowy i wydatkowana 142.743 zł) dot. projektu *Uchwały krajobrazowe*, wystąpił konflikt interesów. Ten sam wykonawca przygotował *Szczegółowe założenia badawcze* do projektu, określił w nich wartość przeprowadzenia badań, które wykonał w ramach kolejnej umowy, następnie – realizując umowę dotyczącą funkcji kierownika projektu – brał udział w wyborze prelegentów oraz osób sporządzających autorskie dzieła. Następnie oceniał efekty własnych prac. Zawarto z nim też 3 dodatkowe umowy, w ramach których sporządził autorskie dzieło i przygotował 2 autorskie wykłady, za które otrzymał dodatkowe wynagrodzenie, mimo że umowy takie nie powinny zostać zawarte [szerzej: pkt 4 *Wystąpienia*]. Łącznie z tym wykonawcą zawarto 12<sup>78</sup> umów na kwotę 278.127 zł (kwota po rozwiązaniu umowy 275.543 zł, kwota wydatkowana 269.943 zł).

B. Dyrektor IDR nie wyjaśnił<sup>79</sup>, dlaczego z tą samą osobą zawarto szereg umów cywilnoprawnych, ani jakie stosowano mechanizmy dot. zarządzania konfliktem interesów tych sprawach.

**8. [tożsamość zadań]** Instytut w sposób nieprawidłowy powierzył do wykonania zadania w ramach 6<sup>80</sup> badanych umów cywilnoprawnych, tj. 6 wykonawcom zlecono realizację takich samych zadań, w tym samym okresie, za takie samo wynagrodzenie, mimo pełnienia różnych funkcji. Umowy nie zawierały postanowień o konieczności dokumentowania czasu pracy zleceniobiorców, co uniemożliwiało IDR rzetelne rozliczenie prac. Dotyczyło to 4 umów w ramach projektu *Uchwały krajobrazowe* i 2 umów w ramach projektu *Prawo warstwowe*.

Z członkami *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* podpisano 4 umowy cywilnoprawne na pełnienie funkcji: kierownika projektu, jego zastępcy, eksperta i koordynatora<sup>81</sup>, a wszystkim jego członkom powierzono takie same zadania o tej samej wartości (2.584 zł miesięcznie) i dotyczące tego samego okresu<sup>82</sup>, pomimo pełnienia różnych funkcji w zespole. Z protokołów posiedzeń zespołu nie wynika, jakie konkretnie zadania wykonywali poszczególni jego członkowie – poza czasem udziału w posiedzeniach. Nie można też stwierdzić, czy wszyscy członkowie uczestniczyli w posiedzeniach zespołu, ponieważ do 8 z 10<sup>83</sup> protokołów z posiedzeń zespołu nie sporządzano list obecności.

<sup>76</sup> Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>77</sup> Umowy nr IDR/23/01/2022, IDR/171/2021/OS i IDR/21/01/2022 oraz umowy nr: 188 z 2022 r. na przygotowanie dzieła pt. *O konstytucyjności wywłaszczeń reklamowych* (2.000 zł), nr 190 z 2022 r. na przygotowanie wykładu pt. *Uchwały krajobrazowe - zagadnienia konstytucyjne w aspekcie wywłaszczeń planistycznych* (500 zł), nr umowa nr 420 z 2022 r na przygotowanie wykładu pt. *Ochrona krajobrazu na przykładzie gminy uzdrowskiej Konstancin-Jeziorna* (2.000 zł).

<sup>78</sup> W 2021 r. 4 umowy nr IDR/49/2021/OS, IDR/171/2021/OS., IDR/194/2021, IDR/200/2021. W 2022 r. 8 umów nr: IDR/21/01/2022, IDR/23/01/2022 2021, IDR/188/2022, IDR/190/2022, IDR/386/2022, IDR/420/2022, IDR/449/2022, IDR/675/2022.

<sup>79</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. złożone w odpowiedzi na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

<sup>80</sup> IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/22/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022, IDR/25/01/2022.

<sup>81</sup> Z wyłączeniem Przewodniczącego Zespołu.

<sup>82</sup> Od 1 lutego do 31 grudnia 2022 r.

<sup>83</sup> Z wyłączeniem posiedzeń z lutego i marca 2022 r.

IDR zawarł również 2 umowy o tożsamej treści na czynności organizacyjno-merytoryczne w ramach projektu *Prawo warstwowe* (2.800 zł miesięcznie). Wykonawcy złożyli rozliczenia godzin wykonywania usługi jedynie za 4 z 16 miesięcy trwania umowy, przy czym dokumenty te były identyczne dla obydwu wykonawców (taki sam czas poświęcony na realizację tych samych działań). Umowa nie przewidywała postanowień w tym zakresie, rozliczenie zostało przedstawione na prośbę Pierwszej Zastępczyni Dyrektora.

Poprzedni Dyrektor IDR wyjaśnił<sup>84</sup>, że szereg zespołów, czy komisji w administracji działa w taki sposób, że te same czynności są wykonywane przez co najmniej kilka osób, w tym na podstawie różnych umów. Podał również, że wszyscy członkowie *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych* wykonywali kolegiąlnie czynności w ramach jednego zespołu, dlatego zakres umów był taki sam, a wszystkie umowy w ramach *Prawa warstwowego* były przez niego osobiście nadzorowane.

Obecny Dyrektor IDR wskazał, że pierwszy etap usprawnień został już przeprowadzony przez Pierwszą Zastępczynię Dyrektora, pełniącą obowiązki Dyrektora, a od momentu powołania na Dyrektora Instytutu wprowadza zmiany organizacyjne służące optymalnemu funkcjonowaniu jednostki i efektywności finansowej<sup>85</sup>.

**9. [brak ewidencji czasu pracy zleceniobiorców]** We wszystkich 11<sup>86</sup> badanych umowach zleceniach Instytut nie określił w umowach postanowień dotyczących konieczności i sposobu potwierdzania liczby godzin wykonywania zadań. W efekcie IDR nie dysponował ewidencją czasu pracy zleceniobiorców, co było niezgodne z art. 8b ust. 1-2 oraz 8c ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>87</sup>.

W żadnej z 11 badanych umów zleceń nie zawarto postanowień dotyczących konieczności i sposobu potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia. Tym samym Instytut nie posiadał ewidencji czasu pracy zleceniobiorców, za wyjątkiem 2 umów<sup>88</sup>, dla których ewidencję przedstawiono, na prośbę Pierwszej Zastępczyni Dyrektora, dla 4 z 16 miesięcy, tj. za sierpień – listopad 2022 r. [szerzej: pkt 8]. Wg rady prawnej IDR<sup>89</sup> nie ma ustawowego, bezwzględnie obowiązującego postanowienia w umowach dotyczących rozliczania godzin pracy zleceniobiorców.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem dotyczącym braku ustawowego obowiązku zawierania w umowie zleceniu postanowień dotyczących rozliczania godzin pracy, ponieważ stosownie do art. 8b ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę strony określają w umowie zleceniu sposób potwierdzania liczby godzin wykonania zlecenia. Jednocześnie brak takich postanowień w umowie nie zwalnia Jednostki z obowiązku dysponowania informacją o liczbie godzin wykonywania zlecenia oraz przechowywania tej informacji przez okres 3 lat, stosownie do art. 8b ust. 2 i 8c wspomnianej ustawy.

Obecny Dyrektor IDR podał, że wprowadzono nowe rozwiązania, które wyeliminowały wyżej opisaną nieprawidłowość. Zaproponował również, aby w uzasadnionych przypadkach (kluczowych projektach) obok czasu pracy wprowadzić ewidencję zrealizowanych zadań<sup>90</sup>.

**10. [niedokumentowanie procesu zawierania umów oraz naruszenie zasad zamówień publicznych]**

Za systemową nieprawidłowość należy uznać, że Instytut udzielał wszystkich 15 badanych zamówień (100%) bez prowadzenia jakiegokolwiek dokumentacji dot. procesu udzielania zamówień publicznych, co było niezgodne z przepisami wprowadzonego w IDR zarządzenia ws. zamówień<sup>91</sup>. W badanych sprawach brakowało podstawowych dokumentów, np. wniosek o udzielenie zamówienia, w tym uzasadnienia celowości realizacji zamówienia, szacowania wartości oraz podstawy jego ustalenia (§ 14 zarządzenia ws. zamówień), zapytanie ofertowe czy protokół z przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia (§ 24–31 zarządzenia ws. zamówień). Tym samym nie jest wiadomo, w jaki sposób szacowano wynagrodzenia ani jak wybierano wykonawców badanych umów.

W związku z brakiem dokumentowania procesu udzielania zamówień naruszono zasady pisemności, przejrzystości i jawności zamówień publicznych, jak również wątpliwości budzi realizacja w tych przypadkach zasad uczciwej konkurencji.

Szczególne zastrzeżenia budzi też dochowanie zasady bezstronności i obiektywizmu w wyborze wykonawców z uwagi na związek wybranych wykonawców z Instytutem oraz skala udzielanych im zamówień. Przykładowo z b. Dyrektorem, Koordynatorem Zespołu Badawczego i jednym wykonawcą zewnętrznym w okresie poddanym kontroli zawarto

<sup>84</sup> Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023r. – odpowiedź na pismo DNK-IDR-12/2022.

<sup>85</sup> Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>86</sup> IDR/12/2021/OS, IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022, IDR/386/03/2022, IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/21/01/2022, IDR/22/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/24/01/2022, IDR/25/01/2022. Pozostałe 4 badane umowy to umowy o dzieło.

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207, t. j.).

<sup>88</sup> IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS.

<sup>89</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 9 grudnia 2022., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-5/2022.

<sup>90</sup> Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>91</sup> Zarządzenia nr 5 Dyrektora IDR z 4 maja 2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Instytucie De Republica.

odpowiednio 6<sup>92</sup>, 9<sup>93</sup> i 12<sup>94</sup> umów cywilnoprawnych w różnym zakresie na łączne kwoty 152.016 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 133.159 zł), 125.809 zł (kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 107.460 zł), 278.127 zł (kwota po rozwiązaniu umowy 275.543 zł, kwota wydatkowana 269.943 zł).

Wszystkie 15 badanych umów procedowano niezgodnie z *zarządzeniem ws. zamówień IDR*:

- nie sporządzano i nie zatwierdzano wniosków o zamówienie (15),
- nie stosowano trybu zapytania ofertowego (wszystkie wymagane – 13<sup>95</sup>),
- nie sporządzano protokołów ani notatek z przebiegu postępowania (15),
- nie sporządzano pisemnych decyzji Dyrektora IDR dot. pominięcia trybu podstawowego dla danego zamówienia (13 z 13 wymaganych<sup>96</sup>).

Nie prowadzono również innych udokumentowanych analiz potrzeb, korzyści i kosztów (w tym szacowania wartości zamówienia, badania rynku) przed zawarciem kontrolowanych umów, jak również nie sporządzano dokumentacji określającej wymagane od wykonawców kwalifikacje.

Jedynie w 3 badanych umowach<sup>97</sup> dot. redakcji merytorycznej, wynagrodzenie wynikało z *zarządzenia ws. stawek wynagrodzeń za prace autorskie i wydawnicze w IDR*<sup>98</sup>, jednakże i w tych przypadkach nie uzasadniono, z czego wynikała różnica między stosowanymi stawkami za jeden arkusz wydawniczy w kwocie 800 zł lub 1.500 zł.

W przygotowanie badanych zamówień nie był zaangażowany Koordynator Biura Administracyjno-Finansowego odpowiedzialny za proces zamówień publicznych, co było niezgodne z § 15 pkt 2 i 3 *zarządzenia ws. zamówień*.

Zgodnie z wyjaśnieniami radcy prawnego<sup>99</sup>, b. Dyrektor dokonywał bezpośrednio ustaleń z wykonawcami podczas osobistych spotkań i nie tworzone pisemnej dokumentacji.

Pierwsza Zastępczyni Dyrektora IDR<sup>100</sup>, wyjaśniła, że z informacji, które uzyskała od koordynatora Biura Administracyjno-Finansowego, odpowiedzialnego za czynności w procesie udzielania zamówień, wynika, że nie był on informowany ani zaangażowany w zawieranie kontrolowanych umów.

Dokumentowanie udzielania zamówień i uzasadnianie wszystkich kluczowych decyzji stanowią istotny element, który pozwala na zapewnienie weryfikacji lub kontroli prawidłowości wydatków publicznych. Jest to też przejaw rzetelności oraz dochowania należytej staranności. Mimo że w IDR istniały procedury udzielania zamówień publicznych, nie były one przestrzegane. Kierownik jednostki nie tylko nie wyegzekwował stosowania wewnętrznych procedur, ale sam uczestniczył w ich pomijaniu. Tym samym nie można odtworzyć procesu decyzyjnego, który doprowadził do wydatkowania znacznych środków publicznych.

**11. [zarządzenie ws. zamówień]** Pozytywnie należy ocenić, że w IDR wprowadzono *zarządzenie ws. zamówień*. Regulowało ono w istotnym zakresie proces udzielania zamówień publicznych, w tym przewidywało dokumentowanie całego procesu, m.in. określało wymóg sporządzania wniosków o udzielenie zamówienia, wskazania szacunkowej wartości zamówienia z podstawą jej ustalenia, uzasadnienia celowości czy procedurę zapytań ofertowych. Dobrą praktyką byłoby uzupełnienie regulacji o poniższe kwestie:

- a) określenie trybu udzielania zamówień dla kategorii zamówień o wartości równej lub wyższej niż 130.000 zł, korzystających z wyłączeń stosowania przepisów ustawy PZP;
- b) opisanie zasad i trybu planowania zamówień oraz sprawozdawania z ich realizacji.
- c) w ramach wzoru wniosku o udzielenie zamówienia określenie obowiązku wskazania: wymaganych kwalifikacji wykonawcy, kryteriów wyboru ofert, daty oszacowania zamówienia, źródła finansowania i klasyfikacji budżetowej wydatku, informacji nt. charakteru wydatku (wydatek bieżący/majątkowy), określenia, czy zadanie nie należy do zakresu zadań komórek organizacyjnych i pracowników Instytutu;
- d) w przypadku zamówień do 20.000 zł w IDR nie jest wymagana umowa,
  - w niektórych przypadkach jednak może ona być konieczna, dlatego warto by określić otwarty katalog zamówień, w ramach których taka umowa byłaby potrzebna,
  - w regulacjach nie określono, kiedy stosuje się zakup bezpośredni a kiedy formularz zamówienia, dlatego należałoby doprecyzować tę kwestię.

Ponadto zamówienia udzielane osobom fizycznym na czynności związane z funkcjonowaniem IDR, w szczególności w zakresie finansów, informatyki, usług graficznych i fotograficznych oraz prac biurowych, uznano za kategorię zamówień, które mogą zostać udzielone z pominięciem trybu podstawowego dla danego zamówienia o wartości poniżej 130.000 zł. Tak szerokie wyłączenie znacznie ogranicza stosowanie trybu podstawowego określonego w regulacjach wewnętrznych IDR.

Stosownie do wyjaśnień koordynatora Biura Administracyjno-Finansowego przywołanych przez Pierwszą Zastępczynię Dyrektora IDR<sup>101</sup>, nie ma ustawowego obowiązku tworzenia wewnętrznego regulaminu zamówień;

<sup>92</sup> IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022, IDR/386/03/2022, IDR/14/2021/OS, IDR/100/2021, IDR/146/2021.

<sup>93</sup> W 2021 r. 2 umowy – IDR/12/2021/OS, IDR/143/2021. W 2022 r. 7 umów – IDR/25/01/2022, IDR/26/2022, IDR/41/2022, IDR/42/2022, IDR/236/04/2022, IDR/237/2022, IDR/556/2022.

<sup>94</sup> W 2021 r. 4 umowy nr IDR/49/2021/OS, IDR/171/2021/OS, IDR/194/2021, IDR/200/2021. W 2022 r. 8 umów nr: IDR/21/01/2022, IDR/23/01/2022, IDR/188/2022, IDR/190/2022, IDR/386/03/2022, IDR/420/2022, IDR/449/2022, IDR/675/2022.

<sup>95</sup> Z wyłączeniem umów nr IDR/49/2021/OS oraz nr IDR/171/2021/OS.

<sup>96</sup> Z wyłączeniem umów nr IDR/49/2021/OS oraz nr IDR/171/2021/OS.

<sup>97</sup> IDR/236/04/2022, IDR/247/03/2022, IDR/386/03/2022.

<sup>98</sup> Zarządzenie nr 10 Dyrektora IDR z 21 sierpnia 2021 r. w sprawie stawek wynagrodzeń za prace autorskie i wydawnicze.

<sup>99</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 22 grudnia 2022 r., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-8/2022.

<sup>100</sup> Pismo Dyrektora IDR z 1 grudnia 2022 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-3/2022.

<sup>101</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora Instytutu De Republica z 15 grudnia 2022 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-7/2022.

to kierownik jednostki odpowiada, jakie zasady są w tym zakresie ustalane. Zwrócono uwagę, że kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dot. regulaminu zamówień.

**12. [kontrola formalno-prawna i finansowa umów]** Części badanych umów (5 z 15<sup>102</sup>, tj. 33%) b. Dyrektor nie przekazał do weryfikacji pod względem formalno-prawnym, a 10<sup>103</sup> (66%) pod względem finansowym w celu realizacji wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 *ufp*.

Główna księgową poinformowała<sup>104</sup>, że wspomniane umowy były podpisywane z jej pominięciem, natomiast były Dyrektor wyjaśnił<sup>105</sup>, że w toku wypłaty wynagrodzeń główna księgową nigdy nie zgłaszała problemów dotyczących braku środków.

Złożenie paraf przez radcę prawnego i głównego księgowego jest istotnym elementem systemu kontroli wewnętrznej. Główna księgową potwierdza prawidłowość zaciągnięcia zobowiązania, co służy zapewnieniu odpowiedniego nadzoru nad zabezpieczeniem środków finansowych i zgodności zobowiązań z planem finansowym oraz prawidłowości umowy z perspektywy finansowej. Natomiast radca prawny poświadcza prawidłowość umowy pod względem formalno-prawnym, tym samym ograniczane jest ryzyko, że umowa będzie niezgodna z prawem lub będzie np. zawierała postanowienia niekorzystne dla zamawiającego.

Obecny Dyrektor IDR poinformował, że obecnie wszystkie umowy cywilnoprawne są poddawane kontroli formalno-prawnej, w trybie wymaganym przez właściwe regulacje<sup>106</sup>.

**13. [zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa]** W części umów cywilnoprawnych nie zabezpieczono interesu zamawiającego, ponieważ w 5 z 15 tj. 33% umów nie przewidziano kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie umowy, w tym w 2 z nich (13%) nie określono warunków ich wypowiedzenia lub rozwiązania. Pozytywnie natomiast należy ocenić, że w przypadku umów, w których powstawały twory, przenoszono na IDR autorskie prawa majątkowe.

Umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interes Skarbu Państwa w zakresie przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworów. W 5<sup>107</sup> z 15 badanych umów nie przewidziano możliwości nałożenia na wykonawcę kar umownych, a w 2<sup>108</sup> z nich nie określono warunków ich rozwiązania; stosowano jedynie ogólne odesłania do Kodeksu cywilnego<sup>109</sup>. B. Dyrektor wyjaśnił<sup>110</sup>, że interes Skarbu Państwa został zabezpieczony poprzez warunkowanie wypłacania wynagrodzenia dopiero po wykonaniu danego etapu. W 15 badanych umowach nie dokonywano zmian niekorzystnych dla IDR.

Wypłacanie wynagrodzenia po wykonaniu danego etapu prac nie jest wystarczające dla ochrony interesów zamawiającego, a stanowi element procesu odbioru prac. Natomiast postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego, w szczególności kary umowne, są ważnym mechanizmem wspierającym prawidłowe i terminowe wywiązywanie się wykonawców ze zobowiązań, ponieważ wykonawca wie z góry, jakie grożą mu konsekwencje, a w przypadku niewywiązania się z umowy zamawiający może naliczyć karę zgodną z umową. Ogólne postanowienia odwołujące się w sprawach nieuregulowanych do Kodeksu cywilnego są niewystarczające i nie tak skuteczne, jak szczegółowe unormowania zawarte w umowach (w szczególności, w przypadku kar umownych nie jest wymagane dowodzenie szkody).

Obecny Dyrektor IDR wskazał, że w obszarze zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa trwają zarówno działania porządkujące, jak i zmiany w procedowaniu umów<sup>111</sup>.

**14.** Nieprawidłowym było, że w przypadku 2 umów cywilnoprawnych (z 15, tj. 13%) realizację zadań powierzono wykonawcom przed ich podpisaniem. Nie służyło to przejrzystości powierzenia zadań oraz powodowało ryzyka w zakresie prawidłowego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

Dwa badane<sup>112</sup> umowy podpisano 22 i 15 dni po rozpoczęciu realizacji zadań. Jak wyjaśniono<sup>113</sup>, umowy nie wymagały dla swojej ważności formy pisemnej i mogły być wykonywane we wcześniejszym terminie, co zostało potwierdzone następnie w formie pisemnej.

Art. 44 ust. 4 *ufp* stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zatem IDR, jako

<sup>102</sup>IDR/148/2021/OS, IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/12/2021/OS, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>103</sup>IDR/148/2021/OS, IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/12/2021/OS, IDR/386/03/2022, IDR/171/2021/OS, IDR/25/01/2022, IDR/247/03/2022, IDR/236/04/2022, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>104</sup>Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 22 grudnia 2022., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-8/2022.

<sup>105</sup>Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

<sup>106</sup>Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>107</sup>IDR/171/2021/OS, IDR/21/01/2022, IDR/49/2021/OS, IDR/148/2021/OS, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>108</sup>IDR/171/2021/OS, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>109</sup>Z wyłączeniem umowy IDR/171/2021/OS, IDR/21/01/2022.

<sup>110</sup>Pismo b. Dyrektora IDR z 13 stycznia 2023 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-12/2022.

<sup>111</sup>Pismo Dyrektora IDR z 27 kwietnia 2023 r.

<sup>112</sup>IDR/49/2021/OS, IDR/148/2021/OS.

<sup>113</sup>Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 05 stycznia 2023., odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-5/2022.

jednostkę sektora finansów publicznych, obowiązuje także zasada pisemności sformułowana w ustawie PZP. Niezachowanie formy pisemnej umów powoduje istotne ryzyka związane z niezabezpieczeniem interesów jednostki i w przypadku sporów związanych z wykonaniem umowy znacznie utrudnione jest dochodzenie praw przed sądem powszechnym.

**15. [klauzule dot. bezstronności i poufności wykonawców]** W żadnej z 15 badanych umów nie zawarto postanowień w zakresie bezstronnej realizacji zadań przez wykonawców umów. Ponadto, w części umów (5 z 15, tj. 33 %) <sup>114</sup>, brakowało postanowień dot. poufności informacji.

Mechanizmy dotyczące bezstronności i poufności powinny być stosowane przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym zadań w celu zabezpieczenia interesów Jednostki adekwatnie do przedmiotu umowy, tj. ograniczenia ryzyka wystąpienia konfliktu interesów i ochrony informacji. Strony powinny określić, co uważają za informacje poufne chronione umową, w jaki sposób informacje te będą podlegały ochronie i jakie konsekwencje przewidują za naruszenie postanowień umownych.

**16. [nadzór nad wykonywaniem umów]** Ze względu na skalę umów sposób sprawowania nadzoru powinien zostać uregulowany systemowo. Regulacje wewnętrzne nie były w tym zakresie jednolite, tj. w przypadku badanych umów w 4 <sup>115</sup> z 15 (tj. 27%) nie określono osób nadzorujących ich wykonywanie, co w przypadku jednej umowy zawartej w 2022 r. <sup>116</sup> stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 zarządzenia nr 22 Dyrektora IDR z 30 grudnia 2021 r. w sprawie trybu sporządzania oraz warunków formalnych dotyczących zamówienia publicznego w IDR (*dalej: zarządzenie nr 22 w sprawie umów*). W przypadku pozostałych 3 umów, zawartych w 2021 r., które zostały podpisane przed wejściem w życie *zarządzenia nr 22 w sprawie umów*, zastosowanie miały przepisy obowiązującego *zarządzenia ws. zamówień*, które stanowią w § 59 ust. 3, że bezpośredni nadzór nad wykonaniem umowy sprawuje koordynator komórki organizacyjnej IDR, wnioskującej o udzielenie zamówienia lub osoba przez niego upoważniona.

Odbiór rezultatów umów był dokonywany zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, z wyjątkiem jednej umowy <sup>117</sup>, w przypadku której nie sporządzano protokołu odbioru wymaganego § 7 *zarządzenia nr 22 w sprawie umów*.

Brak skutecznego nadzoru obrazuje zawarcie z jednym wykonawcą dwóch umów w tym samym przedmiocie i wypłacenie mu podwójnego wynagrodzenia za to samo dzieło [szerzej pkt 3].

Skuteczny nadzór ma służyć kontroli prawidłowości i efektywności realizacji powierzonych w ramach umowy zadań, dlatego konkretne określenie osób upoważnionych do nadzoru jest ważnym elementem. Z kolei zawarcie 2 umów w tym samym zakresie, z tym samym wykonawcą i podwójna wypłata wynagrodzenia świadczy o braku nadzoru nad ich realizacją.

**17. [zarządzenia ws. umów]** Praktyka jednoczesnego obowiązywania 2 zarządzeń Dyrektora Instytutu w sprawie umów jest nieprawidłowa. Jedna z regulacji odnosiła się do *umowy dotyczącej zamówienia publicznego (zarządzenie nr 22 w sprawie umów* – wydana 30 grudnia 2021 r.), druga dotyczyła *umów cywilnoprawnych (zarządzenie nr 30 w sprawie umów* <sup>118</sup> – wydane 20 czerwca 2022 r.). W zarządzeniach nie sprecyzowano jasnego zakresu obowiązywania obu regulacji, a w *zarządzeniu nr 22 w sprawie umów* nie zawarto definicji *zamówienia publicznego* i ustalono, że odnosi się ono również do zamówień podprogowych. Tym samym brakuje uporządkowania tego zagadnienia. *Zarządzenie nr 30 w sprawie umów* wprowadzono w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK wydanego w 2022 r. <sup>119</sup>, jednakże ani Pierwsza Zastępczyni Dyrektora, ani b. Dyrektor nie wyjaśnili z jakich powodów obowiązują jednocześnie dwie regulacje. Na brak przejrzystości wskazuje również fakt, że zarządzeń tych nie przedstawiono w ramach audytu wewnętrznego w zakresie zamówień publicznych, który prowadzono w IDR w 2022 r. <sup>120</sup>.

Zgodnie z wyjaśnieniami Koordynatora Biura Administracyjno-Finansowego oraz rady prawnej wprowadzenie *Zarządzenia nr 30 w sprawie umów* było wykonaniem zalecenia pokontrolnego NIK, które zobowiązywało do *opracowania oraz wdrożenia zasad zawierania umów cywilnoprawnych gwarantujących prawidłowe i celowe ich zawieranie*. Pierwsza Zastępczyni Dyrektora nie dysponowała wiedzą, dlaczego w IDR obowiązywały jednocześnie *zarządzenie nr 22 w sprawie umów* oraz *Zarządzenie nr 30 w sprawie umów*. B. Dyrektor nie udzielił odpowiedzi w tym zakresie.

<sup>114</sup> IDR/171/2021/OS, IDR/49/2021/OS, IDR/148/2021/OS, IDR/21/01/2022, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>115</sup> IDR/16/2021/OS, IDR/17/2021/OS, IDR/12/2021/OS, umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>116</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>117</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>118</sup> Zarządzenie nr 30 Dyrektora Instytutu z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie zasad zawierania, trybu i warunków formalnych umów cywilnoprawnych w IDR.

<sup>119</sup> Kontrola P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego IDR. Wystąpienie pokontrolne znak: LWA.410.001.06.2022 z 6 kwietnia 2022 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji rozstrzygającej w NIK z 25 maja 2022 r.

<sup>120</sup> Sprawozdanie z 14 września 2022 r. nt. funkcjonowania standardów kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych o wartości podprogowej (do 130 000 zł) w IDR.



Audytor wewnętrzny wskazując, dlaczego w ramach prowadzonego audytu nie uwzględnił regulacji wewnętrznych dot. umów (*zarządzeń nr 22 i nr 30 w sprawie umów*), a zamiast tego rekomendował wprowadzenie zasad dot. sporządzania projektów umów ws. zamówień publicznych, wyjaśnił, że nie zostały one mu wskazane podczas audytu, a po przedłożeniu sprawozdania nie zostały też okazane w ramach sprostowania ustaleń. Pierwsza Zastępczyni Dyrektora nie dysponowała wiedzą w tym zakresie.

**18. [ewidencjonowanie umów i zamówień]** IDR prawidłowo ewidencjonował umowy cywilnoprawne, a zakres informacji w rejestrach pozwalał na ich identyfikację. Dane ujęte w rejestrach umów z osobami fizycznymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą były rzetelne, z wyjątkiem jednej umowy, którą ujęto dopiero w trakcie kontroli.

Instytut ewidencjonował również zamówienia publiczne, jednakże nie ujęto w nim 15 badanych umów. Wynikało to z faktu, że rejestr prowadzono w oparciu o wnioski o udzielenie zamówień publicznych, a we wspomnianych umowach – niezgodnie z § 13 *zarządzenia ws. zamówień* – takich wniosków nie sporządzano. Tym samym rejestr nie zapewniał wiarygodnych danych nt. skali i zakresu udzielanych przez IDR zamówień.

Rejestry umów cywilnoprawnych oraz zamówień publicznych prowadzone były w plikach Excel na dysku wspólnym przez pracowników Biura Administracyjno-Finansowego: rejestr umów z osobami fizycznymi wypełniała księgowość, a rejestr umów z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą oraz rejestr zamówień – pracownicy odpowiedzialni za zamówienia publiczne.

Umowa dot. sporządzenia opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej<sup>121</sup> nie została ujęta w rejestrze umów z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, ponieważ – jak wyjaśniono<sup>122</sup> – dopiero w trakcie kontroli umowa ta została przekazana do Biura Administracyjno-Finansowego. W efekcie, rejestr uzupełniono o wspomnianą umowę, jednakże zamiast kwoty brutto (61.500 zł) podano w nim kwotę netto umowy (50.000 zł). Z kolei w rejestrze wniosków o udzielenie zamówienia publicznego nie odnotowano zamówień wynikających z żadnej z badanych umów (15), ponieważ w tych umowach nie sporządzono wniosków o zamówienie, jak również Koordynator Biura Administracyjno-Finansowego nie był informowany o zawarciu tych umów<sup>123</sup>.

Obowiązkiem kierownika jednostki jest prowadzenie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Jednym z elementów takiej kontroli jest posiadanie rzetelnej informacji o wszystkich zamówieniach publicznych prowadzonych w jednostce. Mimo że w IDR proces kontroli zarządczej był wspierany przez procedury wewnętrzne, nie były one przestrzegane. Ponadto nie były egzekwowane przez b. Dyrektora Instytutu. Skutkowało to brakiem wiarygodnych danych o zamówieniach publicznych w IDR.

**19. [brak instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych]** W Instytucie nie przyjęto instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, która szczegółowo normowałaby procesy udzielania zamówień oraz zawierania i rozliczania umów cywilnoprawnych. Jak wyjaśniono<sup>124</sup>, regulacje w tym zakresie zawarto w Polityce rachunkowości IDR<sup>125</sup>.

Postanowienia zawarte w Polityce rachunkowości są niewystarczające do prawidłowego uregulowania procesu obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Instrukcja obiegu dokumentów jest procedurą uzupełniającą do Polityki rachunkowości, która normuje przyjęte w jednostce zasady rachunkowości. Zadaniem instrukcji jest ustalenie szczegółowej procedury sporządzania, kontroli, obiegu i ewidencji dokumentów wywołujących skutki finansowo-księgowe, czego w Polityce rachunkowości IDR brakowało.

**20. [realizacja zaleceń z kontroli NIK]** Wyniki kontroli potwierdzają, że nie wdrożono 3 z 4 zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez NIK w efekcie kontroli wykonania planu finansowego IDR za 2021 r.<sup>126</sup>.

NIK wydał 4 zalecenia pokontrolne dotyczące:

- 1) Dokonywania wydatków niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej w sposób celowy, w tym zrationalizowanie wydatków na promocję IDR.
- 2) Opracowania oraz wdrożenia zasad zawierania umów cywilnoprawnych gwarantujących prawidłowe i celowe ich zawieranie.
- 3) Dokonania przez Dyrektora IDR zwrotu na rachunek Instytutu, pobranego na podstawie dwóch umów cywilnoprawnych, wynagrodzenia wraz z odsetkami.
- 4) Prowadzenia procesu udzielania zamówień publicznych, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, w tym publikowanie w terminie określonym w art. 23 ust. 1 PZP planu postępowań o udzielenie zamówień.

<sup>121</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

<sup>122</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 22 grudnia 2022 r. w odpowiedzi na pismo znak: DNK-IDR-8/2022.

<sup>123</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 1 grudnia 2022 r. odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-3/2022 i z 22 grudnia 2022 r. odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-8/2022.

<sup>124</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 15 grudnia 2022 r. – odpowiedź na pismo znak: DNK-IDR-7/2022.

<sup>125</sup> Zarządzenie nr 17 Dyrektora IDR z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości w Instytucie De Republica.

<sup>126</sup> Wystąpienie pokontrolne w zakresie wykonania budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego IDR z 6 kwietnia 2022 r. zmienione uchwałą nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 25 maja 2022 r. (LWA.410.001.06.2022).

Zdaniem IDR do realizacji pozostawało zalecenie jedynie nr 3. Skierowano pismo do b. Dyrektora<sup>127</sup> dotyczące zwrotu wynagrodzenia pobranego na podstawie 2 umów cywilnoprawnych (72.114,40 zł) z odsetkami. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych kwota ta nie została zwrócona.

Nie można uznać, że zalecenia nr 2 i 4 wykonano z uwagi na to, że:

- a) zalecenie nr 2 – w IDR obowiązywały jednocześnie 2 zarządzenia Dyrektora w sprawie umów, co powodowało brak przejrzystości i uporządkowania procedur, tym samym proces nie został prawidłowo zorganizowany;
- b) zalecenie nr 4 – w związku z tym, że procedury wewnętrzne były nieprzejrzyste, to mimo opracowania zasad i dobrych praktyk związanych z zamówieniami publicznymi, nie można uznać, że proces udzielania zamówień został usprawniony.

Odnosnie do zalecenia nr 1, Pierwsza Zastępczyni Dyrektora wyjaśniła<sup>128</sup>, że *Dyrekcja Instytutu zracjonalizowała wydatki na promocję. Nie są już zawierane umowy, które budziły wątpliwości (...). Zmieniono strategię dywersyfikując kierunki działań i łącząc aspekt promocji z bieżącą działalnością Instytutu. W przypadku wydatków niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej celowość tych wydatków jest weryfikowana przez koordynatorów, a następnie przez Dyrekcję Instytutu.* O podjęciu realizacji zalecenia NIK świadczy również to, że Pierwsza Zastępczyni Dyrektora rozwiązała 10 umów, a w ramach *Uchwał krajobrazowych* część umów nie została zawarta.

Obecny Dyrektor IDR wskazał, że Instytut realizuje wszystkie cztery zalecenia pokontrolne, w tym wezwano byłego Dyrektora do zwrotu nienależnie pobranego wynagrodzenia, co nie nastąpiło.

Biorąc pod uwagę ustalenia i oceny przedstawione w *Wystąpieniu* oraz informację o podjętych działaniach naprawczych, zalecam Panu Dyrektorowi ich kontynuację poprzez:

1. Przegląd i optymalizację procedur wewnętrznych oraz ich wdrożenie w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Instytucie, ze szczególnym uwzględnieniem stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych oraz procesu zawierania umów.
2. Skuteczne wdrożenie wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK<sup>129</sup>.

Uprzejmie proszę Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania *Wystąpienia*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że od *Wystąpienia* przysługują środki odwoławcze.

Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 3, art. 47, 48 i 49 *ustawy o kontroli*.

Z wyrazami szacunku  
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Marek Kuchciński  
szef KPRM  
/dokument podpisany elektronicznie/

<sup>127</sup> Pismo z 15 grudnia 2022 r., bez znaku.

<sup>128</sup> Pismo Pierwszej Zastępczyni Dyrektora IDR z 03 stycznia 2023 r. w odpowiedzi na pismo znak: DNK-IDR-10/2022 z 22 grudnia 2022 r.

<sup>129</sup> Wystąpienie pokontrolne w zakresie wykonania budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego IDR z 6 kwietnia 2022 r. zmienione uchwałą nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 25 maja 2022 r. (LWA.410.001.06.2022).

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Identyfikator dokumentu | 690520.4285196.3401936                           |
| Nazwa dokumentu         | Wystąpienie pokontrolne IDR.pdf                  |
| Tytuł dokumentu         | Wystąpienie pokontrolne IDR                      |
| Sygnatura dokumentu     |  |
| Data dokumentu          | 13.09.2023                                       |
| Skrót dokumentu         | 9AF00401221CAFF6B9F85C997375A33AE50E3EFE         |
| Wersja dokumentu        | 1.4  |
| Data podpisu            | 13.09.2023 14:13:58                              |
| Podpisane przez         | Marek Kuchciński szef KPRM                       |
| Rodzaj certyfikatu      | Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego |

EZD 3.116.50.50.

Data wydruku: 13.09.2023

Autor wydruku: Wolniak Agnieszka (Naczelnik wydziału)