



Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Data: 28 czerwca 2021
Znak sprawy: DKT-IV.0813.5.2020

Pani
dr Elżbieta Bojanowska
Dyrektor
Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹ (dalej: ustawa oib) oraz art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej², Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a dalej Minister Rozwoju, Pracy i Technologii przeprowadził w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych (dalej: IPiSS lub Instytut) kontrolę w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania Instytutem w 2019 r.³.

I. Podsumowanie wyników kontroli.

1. Działalność finansową Instytutu należy ocenić negatywnie, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w tak istotnych obszarach, jak prowadzenie gospodarki finansowej, w tym dokumentacji finansowej, udzielanie zamówień publicznych oraz zawieranie umów cywilnoprawnych.

Analiza sytuacji ekonomicznej wskazuje na duże ryzyko utraty możliwości kontynuacji działalności w następnych latach. Pomimo osiągnięcia w okresie 2018-2019 zysku w wysokości, odpowiednio, 206 981,55 zł oraz 272 020,48 zł, Instytut posiada zobowiązanie wobec Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z tytułu zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości w kwocie ██████████ zł wraz z odsetkami. Roczne obciążenie z tytułu spłaty samej kwoty głównej wynosi ok. ██████████ zł. W efekcie, podstawowy warunek do realizacji misji i celu powołania Instytutu, określonego w art. 2 ustawy oib, jakim jest zapewnienie stabilnej bazy finansowej, nie został spełniony.

2. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły ponadto:

- niezawarcia w Polityce rachunkowości wszystkich wymaganych elementów, co naruszało art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴,
- nieuwzględnienia w planie finansowym informacji o płatnościach odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz o kosztach majątkowych, wymaganych art. 18 ust. 11 pkt 3 lit. b i c ustawy oib,
- niedokonania aktualizacji planu finansowego, stanowiącego w myśl art. 18 ust. 10 ustawy oib podstawę gospodarowania środkami Instytutu, pomimo zaistnienia ważnej okoliczności uzasadniającej zmianę,
- udzielania zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (dalej: ustawa – Pzp): art. 11a pkt 1 (przechowywanie dowodu zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych), art. 86 ust. 5 pkt 1 (niezwłoczne po otwarciu ofert

¹ Dz. U. z 2020 r. poz.1383.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

³ z możliwością badania okresów wcześniejszych.

⁴ Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843.

zamieszczenie na stronie internetowej wszystkich wymaganych informacji) oraz art. 95 ust. 1 (publikacja ogłoszenia),

- nieprzedłożenia dokumentowych dowodów potwierdzających terminy publikowania/zamieszczenia na stronie internetowej: ogłoszeń o zamówieniu, SIWZ (w przypadku jednego zamówienia również jego zmiany), informacji z otwarcia oraz dokumentu potwierdzającego niezwłoczne poinformowanie wszystkich wykonawców o wyborze oferty, tj. dowodów potwierdzających przestrzeganie, odpowiednio, art. 42 ust. 1, art. 86 ust. 5 oraz art. 92 ust. 1 i 2; nieprawidłowości te nie miały wpływu na wynik postępowań,
- nierzetelnego sporządzania protokołów i innej dokumentacji przetargowej oraz jej przechowywania,
- udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, z naruszeniem przepisów wewnętrznych; uchybienia te nie miały wpływu na wynik zbadanych postępowań,
- zawierania umów cywilnoprawnych bez należytego zabezpieczenia interesów zlecającego w postaci kar umownych (37 umów – 44% zbadanych).

W pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Instytut utworzył wszystkie obligatoryjne fundusze, a w przypadku fakultatywnego – został on uregulowany przepisami wewnętrznymi. Instytut prawidłowo gospodarował mieniem oraz przeprowadził inwentaryzację.

3. Nie wnoszę uwag do zbadanych aspektów organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania.

Kluczowe regulacje wewnętrzne obowiązujące w Instytucie były opiniowane zgodnie z ustawą oib. Prawidłowo dokonano wyboru komisji dyscyplinarnej. Zbadana dokumentacja kadrowa wykazała, że pracownicy naukowcy Instytutu posiadali tytuły i stopnie wymagane ustawą oib. Nie stwierdzono nieprawidłowości w wyborze i funkcjonowaniu Rady Naukowej.

4. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezawarcia z pracownikami, w 3 przypadkach na 6 zbadanych, umów dotyczących zakazu prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec Instytutu, o których mowa w art. 47 ust. 5 i 7 ustawy oib,
- nieopracowaniu perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy oib.

II. Ustalenia kontroli.

Działalność finansowa Instytutu.

5. W Instytucie obowiązywała polityka rachunkowości, ustalona przez Dyrektora Instytutu Zarządzeniem nr 7/2009 z dnia 14 grudnia 2009 r.⁶. Opisano w niej następujące elementy zasad rachunkowości:

- Rok obrotowy i okresy sprawozdawcze,
- Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- Zasady wyceny aktywów i pasywów,
- Zasady inwentaryzacji,
- Elementy dotyczące obiegu dokumentów finansowo – księgowych.

W Instytucie przyjęto zasadę ewidencji i rozliczania kosztów na odpowiednich kontach zespołu 4 według rodzaju. Księgowania na kontach zespołu 5 stanowiły analitykę do księgowania na kontach zespołu 4. Rachunek wyników w zakresie kosztów był sporządzany w układzie porównawczym.

Dodatkowym dokumentem regulującym zasady gospodarki finansowej było Zarządzenie nr 3/2003 Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 2 grudnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej procedur przepływu środków finansowych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. W zakresie gospodarki finansowej, regulamin dotyczący wprowadzenia polityki rachunkowości regulował ogólne zasady dotyczące kontroli dowodów księgowych. Natomiast regulamin kontroli określał rodzaje i funkcje kontroli wewnętrznej w zakresie dokumentów finansowych.

⁶ Zarządzenie nr 7/2009 z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie prowadzenia polityki rachunkowości w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

6. Polityka rachunkowości nie zawierała następujących, wymaganych art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, elementów:

- opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera
 - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Główny Księgowy Instytutu wyjaśnił⁷, że „Polityka rachunkowości Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 14 grudnia 2009 roku nie była aktualizowana jako dokument. (...) IPiSS dostosowywał się, uwzględniał i wprowadzał zmiany wynikające z obowiązujących przepisów – ustawy o rachunkowości w zakresie zasad rachunkowości, spełniając tym samym wymaganą jakość sprawozdań finansowych (które były opiniowane i zatwierdzane przez uprawnione podmioty, w tym Ministra nadzorującego), w tym uwzględniono wdrożenie systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów; ponadto uwzględniano wprowadzenie nowych (wyodrębnionych) kont na potrzeby prowadzonych projektów. (...) Aktualizacja w formie pisemnej zasad (polityki) rachunkowości nastąpiła w 2020 roku. Sporządzono jednolity dokument, określono przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, tj. wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w MSR, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych. Polityka rachunkowości w nowym brzmieniu obowiązuje w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych od 1 stycznia 2021 roku.”.

7. Plan finansowy Instytutu na 2019 r. został, stosownie do art. 18 ust. 12 ustawy oib, zatwierdzony przez Dyrektora Instytutu i zaopiniowany, na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 9 ustawy oib, przez Radę Naukową uchwałą z dnia 25 marca 2019 r.

8. Stosownie do art. 18 ust. 10 ustawy oib, w Instytucie powinien zostać sporządzony plan finansowy, zawierający informacje o przychodach w podziale na dotacje i przychody własne oraz koszty w podziale na wynagrodzenia, majątkowe oraz inne.

Za planowanie finansowe w IPiSS odpowiadał Zastępca dyrektora d/s ekonomicznych, który wyjaśnił⁸, że przy sporządzaniu planu finansowego uwzględniane były następujące elementy:

po stronie przychodów:

- budżety roczne projektów i przedsięwzięć naukowych kontynuowanych,
- umowy podpisane w końcu roku minionego lub na początku roku kalendarzowego skutkujące przychodami roku bieżącego,
- decyzje dotyczące wysokości dotacji podmiotowej,
- projekty i przedsięwzięcia badawcze znajdujące się na takim etapie przygotowania, który daje przekonanie o włączeniu przedsięwzięcia do planu zadaniowego,
- planowane przychody realizacji przedsięwzięć stałych (np. redakcje czasopism, konkursy) w minionym roku budżetowym,
- wysokość odpisów amortyzacyjnych.

po stronie kosztów:

- wysokość wykorzystanego w roku minionym funduszu wynagrodzeń,
- koszty zewnętrzne realizacji projektów naukowo – badawczych nowych i kontynuowanych,
- koszty zewnętrzne realizacji pozostałych przedsięwzięć IPiSS,
- koszty usług obcych osiągniętych w minionym roku,
- wysokość odpisów amortyzacyjnych.

⁷ Pismo IPiSS z dnia 1 lutego 2021 r.

⁸ Pismo z dnia 25 czerwca 2020 r. pn. Informacja na temat sposobu konstruowania planu finansowego Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

Na podstawie przedstawionych do kontroli dokumentów ustalono, że plan finansowy został sporządzony w układzie zadaniowym i zawierał następujące elementy:

I.p.	Pozycja	Udział procentowy
Przychody		
1	dotacje MNiSW	9,29
2	projekty naukowo - badawcze tj. finansowane przez NCN, finansowane w ramach umów krajowych, finansowane z umów zagranicznych, finansowane ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój	83,42
3	dofinansowanie działań IPISS – konkursy Lider ZZL oraz najlepsza praca magisterska	0,70
4	dofinansowanie działalności wydawniczej IPISS: dwumiesięcznik ZZL, miesięcznik „Polityka społeczna”, kwartalnik „Rynek pracy”, wpłaty sponsorskie	3,69
5	Opłaty za udział w przedsięwzięciach IPISS – konkurs Lider ZZL, program doktorancki z ekonomii	0,78
6	Sprzedaż wydawnictw	0,23
7	Pozostałe przychody	1,89
Koszty		
1	Wynagrodzenia z tytułu umów o pracę w tym m. in. nagrody jubileuszowe, składka ZUS od wynagrodzeń pracowniczych;	14,77
2	Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	0,86
3	Usługi medyczne (medycyna pracy)	0,06
4	Koszty zewnętrzne realizacji projektów naukowo – badawczych w podziale na poszczególne źródła finansowania wykazane w przychodach	69,77
5	Koszty zewnętrzne realizacji pozostałych przedsięwzięć IPISS w tym realizacji konkursów, redakcji (ZZL, „Rynek Pracy”, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja”), koszty realizacji przedsięwzięć o charakterze dydaktycznym	4,05
6	Koszty druku	0,33
7	Usługi obce IPISS	3,83
8	Usługi obce (użytkowanie lokalu)	1,89
9	Usługi obce (funkcjonowanie IPISS)	1,94
10	Bezosobowy fundusz płac	0,21
11	Amortyzacja	0,69
12	Wpłaty na PRFON	0,34
13	Pozostałe, w tym zwroty środków niewykorzystanych z projektów, zwrot kwot niesłusznie pobranych	0,68
14	Współpraca z Centralną Komisją Egzaminacyjną do spraw stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych	0,60

Plan finansowy na 2019 r. nie zawierał informacji wymaganych art. 18 ust. 11 pkt 3 lit. b i c ustawy oib, tj. o płatnościach odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz o kosztach majątkowych, co stanowiło naruszenie tego przepisu.

Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnił, że „Plan finansowy jednostki jest przygotowywany z uwzględnieniem oczekiwań Rady Naukowej, która go opiniuje. Prezentowana od wielu lat forma jest przyjęta jako bardziej czytelna i zrozumiała przez członków RN. Pobudza do dyskusji nad kierunkami prac i działań Instytutu”⁹.

Instytut zobowiązał się¹⁰ w kolejnych latach planowania budżetowego do uściślenia pozycji kosztowej wydatków majątkowych poprzez wprowadzenie poprawnego w brzmieniu zapisu – koszty majątkowe i wydzielenia ich spod podgrupy *Amortyzacja*, tj. zgodnie z art. 18 ust. 11 pkt 3 lit. c ustawy oib. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Planem finansowym powinny również zostać objęte koszty – płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 18 ust. 11 pkt 3 lit. b ustawy oib.

⁹ Pismo IPISS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

¹⁰ Pismo IPISS z dnia 16 października 2020 r., znak: SEK.070.1.538.2020.IHC.

9. Analiza planu finansowego wykazała, że podstawowym źródłem planowanych przychodów miały być projekty naukowo – badawcze, finansowane przez Narodowe Centrum Nauki (dalej: NCN), finansowane w ramach umów krajowych, umów zagranicznych lub ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER). Stanowiły one prawie 84% wszystkich planowanych przychodów, w tym 95% stanowiły przychody z PO WER w związku z realizacją projektów.

W przypadku planowanych kosztów największą pozycją były koszty zewnętrzne realizacji projektów naukowo – badawczych, tj. finansowane: przez NCN, w ramach umów krajowych, z umów zagranicznych, ze środków PO WER. Stanowiły one prawie 70% wszystkich planowanych kosztów, w tym 96% stanowiły koszty z PO WER w związku z realizacją projektów.

Łączna kwota przychodów została zaplanowana w wysokości 8 615 666,00 zł, natomiast kosztów 8 521 768,00zł. Zatem planowany wynik finansowy miał wynieść 93 898,00 zł.

IPiSS osiągnął w 2019 r. wynik finansowy w kwocie 272 020,48 zł, co oznacza wzrost w stosunku do planu o 190%. Na wzrost wyniku finansowego w stosunku do planowanego złożyły się uzyskane przychody w wysokości 9 017 561,71 zł, natomiast koszty wyniosły 8 745 541,23 zł.

10. Instytut został zobowiązany do zwrotu do budżetu państwa środków otrzymanych z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w łącznej kwocie ██████████ zł z tytułu dotacji podmiotowych przeznaczonych na utrzymanie potencjału badawczego, nadmiernie pobranych w latach 2014-2017. Było to spowodowane przedstawieniem przez Instytut zawyżonych danych co do liczby osób zatrudnionych w IPiSS przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie stosunku pracy (tzw. liczba N¹¹) we wnioskach o przyznanie środków finansowych na działalność statutową. Przedstawienie przez Instytut zawyżonych danych co do liczby N należy ocenić jako działanie nierzetelne.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego decyzją z dnia 22 maja 2019 r.¹² ustalił podlegającą zwrotowi do budżetu państwa kwotę dotacji podmiotowych przeznaczonych na utrzymanie potencjału badawczego nadmiernie pobranych. Zastępca Dyrektora d/s Ekonomicznych wyjaśnił¹³, że podjęto działania zmierzające do rozłożenia na raty kwoty podlegającej zwrotowi oraz umorzenia odsetek. W dniu 26 lutego 2020 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydał decyzję¹⁴ o rozłożeniu należności na raty oraz odroczeniu terminu płatności pierwszej raty o 18 miesięcy, tj. do dnia 30 listopada 2020 r. Wniosek o umorzenie odsetek został odrzucony.

Ww. zobowiązanie zostało ujęte jedynie w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. w części Bilans (v.1-2) Pasywa – zobowiązania długoterminowe w kwocie ██████████ zł. Roczny plan finansowy na 2019 r. nie został zaktualizowany po otrzymaniu decyzji dotyczącej ustalenia podlegającej zwrotowi do budżetu państwa kwoty dotacji podmiotowych przeznaczonych na utrzymanie potencjału badawczego nadmiernie pobranych w latach 2014-2017, czym naruszono przepis art. 18 ust. 11 pkt 3 lit. b ustawy oib. Należy podkreślić, że roczny plan finansowy Instytutu – zgodnie z art. 18 ust. 10 ustawy oib – jest podstawą gospodarowania środkami instytutu.

11. W Instytucie sporządzane były dwa rodzaje sprawozdań finansowych:

- sprawozdanie na zasadach ogólnych, tj. zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- sprawozdanie w układzie zadaniowym.

Obydwa sprawozdania finansowe Instytutu sporządzone zostały na ostatni dzień roku obrotowego, co było zgodne z art. 45 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

12. Do badania przedstawiono sprawozdanie finansowe za 2019 r. Wynik finansowy na koniec 2018 r. zamknął się zyskiem w wysokości 206 981,55 zł. Natomiast na koniec 2019 r. zamknął się zyskiem w wysokości 272 020,48 zł.

W ramach sprawozdania finansowego za 2019 r. przekazano następujące dokumenty:

- wprowadzenie do sprawozdania finansowego,
- bilans sporządzony na dzień 31 grudnia,
- rachunek zysków i strat w układzie porównawczym,

¹¹ N – liczba osób, zatrudniona przy prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych na podstawie stosunku pracy.

¹² Decyzja Nr 5906/E-22/Z/2019 (DN.SWS.5111.1.2018.6.AG).

¹³ Pismo z dnia 16 października 2020 r., znak: SEK.070.1.538.2020.IHC.

¹⁴ Decyzja Nr 5906/E-22/UIg/2019 (DN.SWS.5111.1.2018.13.AG).

- dodatkowe informacje i objaśnienia,
- uchwałę Rady Naukowej IPiSS w sprawie opinii dotyczącej sprawozdania finansowego Instytutu¹⁵.

Sprawozdanie finansowe za 2019 r. zostało sporządzone 25 marca 2020 r. oraz zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy o rachunkowości, podpisane przez Główną Księgową Instytutu oraz Dyrektora Instytutu.

13. Sprawozdanie finansowe w układzie zadaniowym było zgodne z ustawowymi i statutowymi kierunkami działalności naukowej i rozwojowej Instytutu oraz zawierało następujące elementy:

- przychody z projektów naukowo - badawczych, badań, ekspertyz, analiz w podziale na przychody finansowane w ramach umów krajowych, ze środków PO WER oraz w ramach umów zagranicznych – w wersji tabelarycznej oraz opisowej,
- subwencja ze środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego MNiSW,
- finansowanie/dofinansowanie działalności wydawniczej IPiSS czasopisma, publikacje,
- opłaty za udział w przedsięwzięciach IPiSS,
- sprzedaż wydawnictw,
- pozostałe przychody,
- koszty wynagrodzeń z tytułu umów o pracę,
- usługi obce IPiSS,
- bilansowanie działalności wydawniczej IPiSS w roku 2019 w formie wykresu kołowego,
- wynik finansowy IPiSS w roku 2019 w formie wykresu kołowego,
- wnioskowany podział zysku za 2019 r.

14. W Instytucie, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy oib, zostały utworzone wszystkie obowiązkowe fundusze, tj. statutowy, rezerwowy i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

15. Fundusz statutowy, zgodnie z art. 19 ust 1 pkt 1 ustawy oib, stanowił równowartość majątku Instytutu wg stanu na dzień rozpoczęcia jego działalności. Wartość tego funduszu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 3 221 157,77 zł¹⁶. Wartość tego funduszu wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 3,6%.

16. Fundusz rezerwowy zgodnie z art. 19 ust 1 pkt 2 ustawy oib jest funduszem obowiązkowym tworzonym w celu pokrycia ewentualnych strat Instytutu. Stan funduszu na dzień 1 stycznia 2019 r. wyniósł 39 650,00 zł. Zgodnie z zatwierdzonym podziałem zysku za rok 2017 i 2018, w 2019 r. kwota 26 058,52 zł została przeksięgowana na wyodrębnione konto funduszu. Stan funduszu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniósł 65 708,52 zł¹⁷.

17. W 2019 r. odpis na ZFŚS nie był naliczany¹⁸, a stan funduszu na dzień 1 stycznia 2019 r. wyniósł 25 100,69 zł. Ustalono, że w 2019 r. ze środków funduszu nie wypłacono żadnych świadczeń. Zastępca Dyrektora d/s Ekonomicznych¹⁹ wyjaśnił, że z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną Instytutu nie był dokonywany odpis na ZFŚS. Ponożono jedynie koszty prowadzenia rachunku bankowego, które łącznie na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły 396,00 zł. W badanym okresie nie zaksięgowano odsetek od stanu konta. Tym samym stan funduszu na dzień 31 grudnia 2019 r. zmniejszył się i wyniósł 24 704,69 zł.

Należy zauważyć, że pomimo trudnej sytuacji finansowej Instytutu, już zgromadzone środki funduszu powinny być nadal wykorzystywane na wypłaty świadczeń socjalnych dla pracowników.

¹⁵ Uchwała Rady Naukowej IPiSS z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie opinii dotyczącej sprawozdania finansowego Instytutu.

¹⁶ Wydruk „Zapisy na koncie: 800 od 2019-01-01 do 2019-12-31”.

¹⁷ Wydruk „Zapisy na koncie: 801 od 2019-01-01 do 2019-12-31”.

¹⁸ Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy oib, Instytut tworzy zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1070), (dalej: ustawa o ZFŚS). Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o ZFŚS Fundusz tworzą pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o ZFŚS, pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku mniej niż 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty mogą tworzyć Fundusz do wysokości i na zasadach określonych w art. 5 lub mogą wypłacać świadczenie urlopowe, o którym mowa w ust.4–6. Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. zatrudnienie w Instytucie w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło 47,9. Art. 11 ustawy o ZFŚS, stanowi, że środki Funduszu niewykorzystane w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następny. Natomiast, wg art. 12 ust. 1, środki Funduszu są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym.

¹⁹ Pismo IPiSS z dnia 8 lipca 2020 r.

18. W Instytucie został utworzony także fundusz nagród, wskazany jako fakultatywny w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy oib. Fundusz nagród jest tworzony z zysku netto za poprzedni rok obrotowy, a wypłata z funduszu nagród następuje po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego Instytutu. Sposób podziału nagród w Instytucie regulował „Regulamin Wynagradzania Pracowników”²⁰. Zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra podziałem zysku za 2018 r., w 2019 r. została zaksięgowana kwota 24 837,79 zł. Zatem na dzień 31 grudnia 2019 r. stan środków na koncie funduszu nagród wyniósł 24 837,79 zł²¹.

19. Zgodnie z przedstawionym do badania sprawozdaniem finansowym w układzie zadaniowym, Instytut w 2019 r. osiągnął przychody w kwocie 9 017 561,71 zł, co stanowi wzrost w stosunku do planowanych przychodów o 4,67%. Najwyższy udział miały środki uzyskane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – stanowiły 78% wszystkich uzyskanych przychodów. Natomiast koszty w 2019 r. wyniosły 8 745 541,23 zł, co stanowiło wzrost w stosunku do planowanych kosztów o 2,63%.

20. W 2019 r. Instytut prowadził działalność finansową, uzyskując przychody z następujących źródeł:

- subwencje,
- projekty naukowo badawcze, badania, ekspertyzy, analizy podzielone na granty finansowane: w ramach umów krajowych oraz zagranicznych, ze środków EFS i PO WER,
- dofinansowanie działań IPiSS,
- finansowanie/dofinansowanie działalności wydawniczej IPiSS, czasopism i publikacji,
- opłaty za udział w przedsięwzięciach IPiSS,
- sprzedaż wydawnictw,
- pozostałe przychody.

W toku kontroli zbadano przychody oraz związane z ich osiągnięciem koszty w następującym zakresie:

- projekty naukowo – badawcze finansowane w ramach umów krajowych oraz ze środków PO WER,
- finansowanie działalności wydawniczej IPiSS, czasopisma, publikacje – opracowanie i wydrukowanie publikacji albumowej na 100 – lecie Publicznych Służb Zatrudnienia,
- pozostałe przychody, tj. współpraca z Centralną Komisją Egzaminacyjną do spraw stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych oraz inne przychody (przychody operacyjne),
- pozostałe koszty rodzajowe.

21. Badaniu została poddana dokumentacja finansowa dotycząca realizacji następujących projektów/umów:

- „Okresowe obliczanie minimum socjalnego i minimum egzystencji w 2018 r. oraz 2019 r.”. Projekt był realizowany na podstawie zawartej z ██████████ umowy o dzieło nr ██████████ na kwotę ██████████ zł.
Na mocy postanowień umowy, w dniu 30 sierpnia 2019 r. ██████████ wystawiło notę księgową dotyczącą naliczenia kary umownej w kwocie ██████████ zł za niedotrzymanie terminu realizacji etapu 4. Umowy. Instytut zapłacił karę umowną 2 września 2019 r. Jednocześnie kosztem kary umownej Instytut obciążył wykonawcę usługi, potrącając wysokość kary z wynagrodzenia przysługującego wykonawcy z tytułu rachunku z 21 października 2019 r.
- „Rozwijanie, uzupełnianie i aktualizacja informacji o zawodach oraz jej upowszechnianie za pomocą nowoczesnych narzędzi komunikacji INFODORADCA+”. Głównym celem projektu było rozwijanie, uzupełnianie i aktualizacja informacji o max. 1000 zawodach ujętych w klasyfikacji zawodów i specjalności (KZIS) na potrzeby rynku pracy oraz ich upowszechnianie za pomocą nowoczesnych narzędzi komunikacji. Instytut miał przygotować 134 opisy informacji o zawodzie oraz przeprowadzenie ich ewaluacji. W 2019 r., z tytułu realizacji tego projektu Instytut otrzymał dofinansowanie w kwocie 948 851,87 zł²².
Podstawowym kosztem ponoszonym w ramach realizacji omawianego projektu było wynagrodzenie dla Instytutu Analiz Rynku Pracy Sp. z o.o. za przygotowanie 134 opisów informacji o zawodzie. Drugą istotną pozycją kosztową były koszty wynagrodzeń z tytułu umów o pracę oraz koszty umów cywilnoprawnych za ewaluację przygotowanych przez Instytut Analiz Rynku Pracy Sp. z o.o. opisów informacji o zawodzie.

²⁰ Wprowadzony Zarządzeniami Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych Nr: 10/2019 z dnia 20 sierpnia 2019 r.; 6/2017 z dnia 19 maja 2017 r.

²¹ Wydruk „Zapisy na koncie: 802 od 2019-01-01 do 2019-12-31”.

²² Wydruk „Zapisy na koncie: 707 – 9 od 2019-01-01 do 2019-12-31”.

- usługa zlecona przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na wykonanie prac związanych z przygotowaniem i wydaniem drukiem dwóch publikacji albumowych w polsko – angielskiej wersji językowej z okazji 100-lecia Publicznych Służb Zatrudnienia.
Przychód z tytułu realizacji tej umowy wyniósł ██████ zł. W związku z realizacją zadania Instytut poniósł koszty w ramach sześciu umów cywilnoprawnych na przygotowanie artykułów do publikacji oraz w ramach umowy z firmą ██████ na opracowanie merytoryczne, projekt graficzny, skład, łamanie, przygotowanie do druku, tłumaczenie publikacji i wydruk. Łączne koszty wyniosły ██████ zł²³.
- organizacja i przygotowanie egzaminów na II stopień specjalizacji pracownika socjalnego. Podstawą realizacji tego zlecenia było Porozumienie między Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a Instytutem. Na mocy tego Porozumienia, Instytut w dniu 11 kwietnia 2018 r. zawarł Porozumienie o współpracy z Centralną Komisją Egzaminacyjną d/s stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych, gdzie wskazane zostały zasady organizacji i przeprowadzenia egzaminu na II stopień specjalizacji.
Z tytułu realizacji tych porozumień Instytut uzyskał przychód w kwocie ██████ zł. Natomiast w związku z realizacją tego zadania poniesione koszty wyniosły ██████ zł²⁴. Główną pozycją kosztową były umowy zlecenia na przeprowadzenie egzaminu z członkami Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

Koszty wynagrodzeń poniesione z związku z realizacją powyższych zadań były zgodne z postanowieniami zawartych umów.

22. W 2019 r. Instytut nie prowadził działalności innej niż wymieniona w art. 2 ust. 1-3 ustawy oib.

W celu potwierdzenia złożonego przez Instytut oświadczenia w zakresie nieprowadzenia w 2019 r. działalności innej niż wymieniona w art. 2 ust. 1 – 3 ustawy oib zbadano przychody wykazane w sprawozdaniu finansowym w układzie zadaniowym w pozycji pn. „inne przychody”, koszty księgowane na koncie pozostałe koszty rodzajowe oraz inne koszty operacyjne. Kontrola wykazała, że inne przychody księgowane są na koncie „przychody operacyjne”, m.in. wadium, zabezpieczenie wykonania umowy, uznanie reklamacji wysłanej publikacji książkowej, koszty sądowe wpłacone przez uczestnika programu doktoranckiego, który zalegał z płatnościami, zwrot przez Uniwersytet w Mannheim wydatków poniesionych na zakup biletów lotniczych dla dwóch pracowników, kara umowna, którą obciążono firmę za niewywiązanie się z umowy, opłata repartycyjna dokonana przez firmę, która przez Internet udostępniała publikacje IPiSS.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s ekonomicznych²⁵ i przedłożonymi wydrukami z ewidencji księgowej na pozostałe koszty rodzajowe składały się: zwrot kosztów dojazdu, ubezpieczenia lokalu i sprzętu oraz samochodu, delegacje krajowe i zagraniczne, organizacja spotkań, wynajęcie sali, udostępnienie danych statystycznych, drobne zakupy. Natomiast do innych kosztów operacyjnych zaliczono roczną składkę członkowską na JBR, zwrot wadium otrzymanych w ramach organizowanych przetargów, likwidację niesprzedawalnych publikacji, zwrot niewykorzystanych środków z umowy z NBP, opłaty sądowe, skarbowe oraz noty odsetkowe.

[Dowód: akta kontroli str.: 152-158, 2277-2307, 2313-2333, 2822-2827, 3138, 3144-3160, 3231-3322, 3334-3417]

Gospodarowanie mieniem.

23. W 2019 r. Instytut dysponował środkami trwałymi oraz wartościami niematerialnymi i prawnymi, których wartość na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 1 120 850,06 zł.

24. W 2019 r. nie wystąpiły czynności prawne w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni,

²³ Wydruk „Zapisy na koncie: 407 – 79 od 2019-01-01 do 2019-12-31”.

²⁴ Wydruk „Zapisy na koncie: 700 – 3 od 2019-01-01 do 2019-12-31”. Wydruk „Zapisy na koncie: 407 – 69 od 2019-01-01 do 2019-12-31”.

²⁵ Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

które wymagają zgody Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, wydawanej na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 2, 3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁶.

25. W wyniku analizy zasad gospodarowania mieniem stwierdzono, że Instytut podjął działania w zakresie zapasów związanych z publikacjami, które utraciły swoją wartość. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s ekonomicznych „w pozycji bilansu „zapas materiałów” przedstawiony został stan magazynu publikacji IPiSS. Zmiana stanu magazynu publikacji na koniec 2019 r. wynika ze zmniejszenia liczby publikacji poprzez sprzedaż oraz częściową likwidację bardzo starych niesprzedawalnych publikacji. (...) Instytut wycenił wszystkie materiały znajdujące się w magazynie i archiwum i ujmuje je w bilansie.”²⁷.

Ustalono, że w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. Instytut w pozycji B.1.1 Bilansu wskazał, iż stan aktywów z tytułu materiałów wyniósł na dzień kończący poprzedni rok obrotowy 469 673,08 zł, a na koniec roku obrotowego 393 904,44 zł, co oznacza, że stan materiałów zmniejszył się o 16%.

[Dowód: akta kontroli str.: 2318–2325, 2327, 3144–3160, 3324–3333, 3414-3417]

Inwentaryzacja.

26. Zasady inwentaryzacji zostały określone w zarządzeniu nr 7/2009 Dyrektora IPiSS z dnia 14 grudnia 2009 r. w sprawie prowadzenia polityki rachunkowości w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. W 2019 r. przeprowadzono inwentaryzację w drodze spisu z natury środków pieniężnych w kasie²⁸ oraz środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych wg stanu na 31 grudnia 2019 r.²⁹.

Inwentaryzacja została przeprowadzona zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości, tj. zgodnie z terminami przewidzianymi dla poszczególnych rodzajów majątku Instytutu. Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości wyniki inwentaryzacji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych zostały odpowiednio udokumentowane i rozliczone. Wartość składników majątku trwałego była zgodna z ujętą w księgach rachunkowych³⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 2310-2312, 3353-3354]

Zamówienia publiczne.

27. W zakresie zamówień publicznych w 2019 r., do których zastosowanie miały przepisy ustawy - Pzp, obowiązywała Procedura udzielania zamówień publicznych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych (dalej: Procedura zp), wprowadzona Zarządzeniem nr 3/2009 Dyrektora IPiSS z dnia 24 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia aneksów do Regulaminu kontroli wewnętrznej procedur przepływu środków finansowych.

Badaniu zostały poddane ³¹ z 15 zamówień publicznych udzielonych w trybie ustawy - Pzp na łączną kwotę 478 899,18 zł, co stanowiło 28,5% wartości udzielonych w 2019 r. zamówień w trybie ustawy - Pzp.

28. We wszystkich zbadanych postępowaniach przestrzegano przepisów ustawy - Pzp w następującym zakresie:

- ogłoszenia o wszystkich zbadanych zamówieniach opublikowano zgodnie z art. 11 ustawy - Pzp,
- dowody zamieszczenia ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych, były poza 1 przypadkiem³² przechowywane zgodnie z wymogami art. 11a pkt 1 ustawy - Pzp,
- sporządzono Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia zawierające informacje wskazane w art. 36 ustawy - Pzp,
- protokoły z postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego zostały sporządzone stosownie do art. 96 ustawy - Pzp,
- przestrzegano wyznaczenia terminów na złożenie ofert oraz związania ofertą, określonych art. 43 i 85 ustawy - Pzp,
- umowy z wykonawcami zostały zawarte w terminie określonym w art. 94 ust. 1 ustawy - Pzp,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły oświadczenia o niepodleganiu wyłączeniu z czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w myśl art. 17 ustawy - Pzp.

²⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. 2020.735).

²⁷ Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

²⁸ Protokół inwentaryzacji kasy.

²⁹ Protokół inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2019 r.

³⁰ Arkusz spisu. Obroty kont aktywnych za okres: XII 2019 – z uwzględnieniem bufora – z bilansem otwarcia.

³¹ Zamówienia o Lp. 1, 11, 13 z wykazu zamówień w ramach pzp ROK 2019.

³² Zamówienie o Lp. 1 z wykazu zamówień w ramach pzp ROK 2019.

W żadnym ze zbadanych postępowań nie wystąpiły przesłanki powołania komisji przetargowej, o której mowa w § 4 Procedury zp.

29. W 3 zbadanych postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie: (1) ewaluacji 42 Opisów Informacji o Zawodzie w projekcie, (2) usługi polegającej na opracowaniu Raportów analitycznych z badań ilościowych przedstawicieli PES, JST, ROPS wraz z rekomendacjami oraz (3) zamówienia publicznego pn. dostawa sprzętu komputerowego i oprogramowania, nie przedłożono dowodów potwierdzających terminy publikowania/zamieszczenia na stronie internetowej, wskazane w art. 42 ust. 1, art. 86 ust. 5 i art. 92 ust. 2 ustawy – Pzp:

- SIWZ (w przypadku 1 zamówienia³³ również jego zmiany),
- informacji z otwarcia ofert i informacji o wyborze oferty.

W zakresie czynności określonych w art. 40 ust. 1 ustawy - Pzp, Instytut nie udokumentował terminów, w jakich dokonał zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniu na stronie IPiSS.

Ponadto, nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej wypełnienie obowiązku wskazanego w art. 92 ust. 1 ustawy - Pzp, tj. w aktach nie było dokumentu potwierdzającego niezwłoczne poinformowanie (drogą elektroniczną) wszystkich wykonawców o wyborze oferty.

Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych udzielił wyjaśnień, w których wskazał następujące terminy poszczególnych działań³⁴: „Przetarg nieograniczony na wykonanie zamówienia publicznego pn.: dostawa sprzętu komputerowego i oprogramowania zamówienie finansowane z projektu: „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” - specyfikacja istotnych warunków zamówienia została zamieszczona w dniu 8 maja 2019 r. Tego samego dnia zamieszczone zostało ogłoszenie o zamówieniu. (...) Informacja o złożonych ofertach została zamieszczona w dniu 21.05.2019 r., informacja o wyborze ofert z datą 28.05.2019 r. (...) Przetarg nieograniczony na wykonanie usługi polegającej na opracowaniu Raportów analitycznych z badań ilościowych przedstawicieli PES, JST, ROPS wraz z rekomendacjami - specyfikacja istotnych warunków zamówienia została zamieszczona w dniu 18 kwietnia 2019 r. Tego samego dnia zamieszczone zostało ogłoszenie o zamówieniu. Zmiana ogłoszenia oraz siwz nastąpiła 24 kwietnia 2019 r. Informacja o złożonych ofertach została zamieszczona w dniu 29.04.2019 r., informacja o wyborze oferty z datą 14.05.2019 r. (...) Przetarg nieograniczony na wykonanie ewaluacji 42 Opisów Informacji o Zawodzie - specyfikacja istotnych warunków zamówienia została zamieszczona w dniu 23 stycznia 2019 r. Tego samego dnia zamieszczone zostało ogłoszenie o zamówieniu (...). Informacja o złożonych ofertach została zamieszczona w dniu 05.02.2019 r., informacja o wyborze ofert z datą 21.02.2019, z korektą z dn. 23.02.2019 r. (faktycznie korekta pojawiła się 26.02.2019). Informacja o wyborze została zamieszczona na stronie internetowej IPiSS (...), a także wykonawcy zostali poinformowani drogą e-mailową jednak nie zachowało się potwierdzenie wysłania informacji.”.

Protokoły z badanych postępowań zawierały jako załączniki m.in. SIWZ, dokumenty te jednak nie były opatrzone znacznikiem czasu umożliwiającym potwierdzenie terminu ich publikacji na stronie internetowej Zamawiającego.

Nieprzechowywanie dokumentacji (potwierdzenie wysłania Informacji o wyborze oferty) w ww. postępowaniach stanowiło naruszenie § 7 ust. 2 Procedury zp. Jednocześnie należy zauważyć, że brak rzetelnego dokumentowania (potwierdzenia procesu i terminu publikowania dokumentacji) na stronie IPiSS³⁵ nie zapewniło właściwej ścieżki audytu.

30. Ponadto, w zakresie zamówienia na wykonanie ewaluacji 42 Opisów Informacji o Zawodzie stwierdzono następujące nierzetelne działania Zamawiającego:

- pismo dot. zestawienia ofert, opatrzone datą 5 lutego 2019 r., nie zawierało wszystkich wymaganych informacji, tj. kwoty, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, co stanowiło naruszenie art. 86 ust. 5 pkt 1 ustawy - Pzp.

Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych udzielił następujących wyjaśnień w tym zakresie³⁶: „W zestawieniu ofert zabrakło informacji dotyczącej środków, jakie zamierza zamawiający

³³ Lp. 11 z wykazu zamówień w ramach pzp ROK 2019.

³⁴ Pismo IPiSS z dnia 8 lipca 2020 r.

³⁵ <https://www.ipiss.com.pl/?zamowienia-publiczne=zamowienia-publiczne-2019-rozstrzygniete>

³⁶ Pismo IPiSS z dnia 8 lipca 2020 r.

przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Pozostałe informacje nie były przedmiotem formułowania kryteriów oceny ofert, zatem nie są powszechnie podawane również przez innych zamawiających. Dla przejrzystości w celu uniknięcia wątpliwości kontrolujących w przyszłości Instytut będzie stosował odpowiednie treści w informacjach o złożonych ofertach oraz o wyborze.”. Należy zauważyć, że art. 86 ust. 5 ustawy - Pzp obligował zamawiającego do niezwłocznego po otwarciu ofert zamieszczenia na stronie internetowej wymaganych informacji.

- rozbieżność w zakresie datowania dokumentacji: pismo dotyczące wyboru oferty, zamieszczone na stronie internetowej IPiSS, w którym zamawiający m. in. poinformował, że część nr 20 zamówienia, na którą złożono ofertę, została unieważniona, zostało opatrzone datą 21 lutego 2019 r., natomiast jego korekta datą 23 lutego 2019 r. Protokoły z postępowania zostały zatwierdzone wcześniej, tj. 21 lutego 2019 r. W przedłożonej dokumentacji z postępowania znajdowało się pismo oferenta z 25 lutego 2019 r., (przesłane pocztą elektroniczną 25 lutego 2019 r.), z prośbą o weryfikację informacji z 21 lutego 2019 r. o wyniku postępowania. Zaistniała zatem niespójność dat polegająca na późniejszej dacie pisma oferenta, wcześniejszej dacie korekty informacji o wyniku postępowania a jeszcze wcześniejszą datą zatwierdzenia protokołu z postępowania. Z udzielonych przez Zastępcę Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnień wynika³⁷, iż „Pismo dotyczące korekty zostało opatrzone błędną datą - datą korekty jest data 26 lutego 2019 r., gdyż tego dnia została zamieszczona skorygowana informacja dotycząca części 20 zamówienia. (...) Faktycznie, w protokole w części 20 znajduje się błędna data. Powinna widnieć data 26 lutego 2019 r.”.
- rozbieżność dotycząca ilości części przedmiotu zamówienia: w rozdziale 4 SIWZ oraz w Opisie przedmiotu zamówienia Zamawiający poinformował, że podzielił przedmiot zamówienia na 28 części. Natomiast z pisma Zamawiającego z 21 lutego 2019 r. dot. wyboru oferty, wynika, że przedmiot zamówienia został podzielony na łącznie 42 części. Wg przedłożonych przez Zastępcę Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnień³⁸ „Zamówienie było podzielone na 28 części i w częściach, w których nie złożono ofert postępowanie unieważniono. Informacja dot. części od 29 do 42 była zbędna i wynikała ze skorzystania z pisma z innego postępowania. Skorygowana informacja również w tym zakresie została zamieszczona w informacji z 26 lutego 2019 r.”.

Działania Instytutu skutkujące ww. rozbieżnościami świadczyły o nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

31. W wyniku analizy zamówienia na usługę polegającą na opracowaniu Raportów analitycznych z badań ilościowych przedstawicieli PES, JST, ROPS wraz z rekomendacjami³⁹, stwierdzono:

- niepotwierdzenie wpływu do Instytutu 3 formularzy z szacowania wartości zamówienia,
- że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 510223667-N-2019 z dnia 20 października 2019 r. zostało opublikowane po terminie, o którym mowa w art. 95 ustawy - Pzp,
- rozbieżność polegającą na tym, że w treści ogłoszenia o udzielenie zamówienia, jako datę udzielenia zamówienia wskazano 21 maja 2019 r., natomiast umowy z wykonawcą zawarto 23 maja 2019 r.

Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych przedłożył następujące wyjaśnienia⁴⁰: „Formularze z szacowania wartości zamówienia zostały złożone osobiście. Bez względu na wynik szacowania wartości zamówienia, zamawiający z ostrożności zastosował procedurę przetargu nieograniczonego zgodną z Pzp. (...) Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane z uchybieniem terminów określonych w art. 95 Pzp. Wpływ na to miał fakt prowadzenia wielu postępowań w jednym czasie w kończących się projektach. W przyszłości Instytut będzie dochowywał terminu z art. 95 Pzp.”.

32. W toku weryfikacji zamówienia publicznego pn. dostawa sprzętu komputerowego i oprogramowania, stwierdzono, że:

- okazana dokumentacja nie zawierała oryginału informacji z otwarcia ofert (zestawienie ofert), co jest niezgodne z informacją zawartą w protokole postępowania (str. 17 pkt 27) oraz z § 7 ust. 2 Procedury zp.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

³⁹ Lp.11 z wykazu zamówień w ramach pzp ROK 2019.

⁴⁰ Pismo IPiSS z dnia 8 lipca 2020 r.

- w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia (str. 8 pkt 11 ppkt 2) znajdował się zapis: „bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podał kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie”, natomiast w aktach brak było dokumentu potwierdzającego ten fakt. Jednocześnie ww. protokół (na str. 11 pkt 17) zawierał sprzeczne informacje w zakresie odrzucenia ofert oraz merytorycznie niepoprawną informację o odrzuceniu ofert w dniu 13 stycznia 2019 r. W tym zakresie Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnił⁴¹ „Termin składania ofert upłynął w dniu 16 maja 2019 r., 28 maja 2019 r. doszło do opublikowania informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Informacja o wyborze została zamieszczona na stronie internetowej IPiSS oraz powieszona w miejscu publicznie dostępnym na terenie Instytutu, a także wykonawcy zostali poinformowani drogą e-mailową jednak nie zachowało się potwierdzenie wysłania informacji (...) Przygotowując protokół pracownik korzystał z protokołu z poprzedniego postępowania. W postępowaniu nie odrzucono ofert. Informacja w protokole zostanie skorygowana.”
- ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nr 510232280-N-2019 z dnia 30 października 2019 r. zostało opublikowane po terminie, o którym mowa w art. 95 ust. 1 ustawy - Pzp. Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnił⁴²: „Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane z uchybieniem terminów określonych w art. 95 ustawy Pzp. Wpływ na to miał fakt prowadzenia wielu postępowań w jednym czasie w kończących się projektach. W przyszłości Instytut będzie dochowywał terminu z art. 95 Pzp.”.
- umowy zawarte z wykonawcami nie określały kwoty brutto wynagrodzenia a faktycznie wypłacono wynagrodzenie w kwotach brutto. Jednocześnie stwierdzono, że w treści protokołu z postępowania na str. 16 w pkt 26 wskazano, iż umowy zostały zawarte w dniu 4 czerwca 2019 r., pomimo, że jedna z nich została zawarta w dniu 21 czerwca 2019 r. Ponadto, w aktach znajdowały się jedynie kopie z protokołu odbioru technicznego. Brak przechowywania oryginału protokołu w siedzibie IPiSS było niezgodne z § 7 ust. 2 Procedury zp. Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych odniósł się w wyjaśnieniach do przedmiotowej kwestii następująco⁴³: „W dokumentacji przetargowej znalazły się kopie dokumentów odbioru przedmiotu zamówienia z powodu przesłania oryginałów egzemplarza protokołu do dostawców, tym samym w dokumentacji IPiSS została kopia. (...) We wzorze umowy niefortunnie znalazło się postanowienie o zapłacie wynagrodzenia netto. Oczywiście jest zapłata wynagrodzenia brutto zgodnie z ceną zaoferowaną przez wykonawcę. Załącznikami do umów są oferty wykonawcy. Zapłacono kwoty wynikające z ofert.”.

33. W zakresie zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro wprowadzony został, Zarządzeniem Nr 6/2015 Dyrektora Instytutu z dnia 31 marca 2015 r.⁴⁴, Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (dalej: Regulamin Zamówień). Procedurę rozpoczynało zatwierdzenie wniosku przez kierownika zamawiającego. Wprowadzono przedziały wartości szacunkowej zamówienia, dla których określono odrębne zasady udzielania zamówień w stosunku do kwoty zamówienia, od której uzależniono obligatoryjne stosowanie Regulaminu Zamówień.

34. Kontroli poddano 6 postępowań⁴⁵ i stwierdzono, że w 2 postępowaniach⁴⁶ nie stosowano przepisów Regulaminu Zamówień w zakresie stosowania załącznika nr 2 oraz sporządzania protokołu.

Oba zamówienia poprzedzone były szacowaniem wartości. Postępowania te były wszczynane na podstawie wniosku o udzielenie zamówienia, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (zał. nr 1 do Regulaminu Zamówień, dalej: wniosek o zamówienie). Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s ekonomicznych⁴⁷ „Zapytanie ofertowe (...) jest w większości punktów zgodne z wymogami określonymi w Załączniku nr 2 do regulaminu udzielania przez IPiSS zamówień publicznych,

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Zarządzenie Nr 6/2015 Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w sprawie udzielania przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

⁴⁵ wskazanych w wykazie zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro ROK 2019 o Lp. 3, 7, 8, 10, 13, 14.

⁴⁶ Tamże, Lp. 10 i 14.

⁴⁷ Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. (...) W postępowaniu zastosowano obowiązujące zapisy *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*". Dualizm stosowania zapisów Regulaminu Zamówień i Wytycznych spowodował naruszenie Regulaminu Zamówień i brak przejrzystości procesu dokumentowania ww. dwóch zamówień. W wyniku rozstrzygnięcia upublicznionych zapytań ofertowych zostały zawarte umowy. Odbiór produktu/usługi potwierdzono stosownym protokołem.

W postępowaniu dotyczącym usługi eksperckiej w zakresie opracowania samouczka przeznaczonego do nauki obsługi systemu CAS (...) sporządzono protokół wyboru oferty niezgodny z zał. nr 3 do Regulaminu Zamówień, natomiast w postępowaniu dotyczącym usług doradczo – konsultacyjnych, przedłożone akta nie zawierały protokołu wyboru oferty, co było niezgodne z § 7 ust. 1 Regulaminu Zamówień.

35. W postępowaniu dotyczącym zamówienia na prace archiwistyczne⁴⁸, na kwotę ██████ zł, wszczętym na podstawie wniosku o zamówienie, nie przeprowadzono szacowania wartości zamówienia oraz nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia, co naruszyło postanowienia § 4 ust. 2 Regulaminu Zamówień.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s ekonomicznych⁴⁹: „Instytut Pracy i Spraw Socjalnych podpisał w dniu 22 grudnia 2014 r. umowę ramową dotyczącą współpracy w zakresie archiwizacji dokumentów IPiSS. Nie podjęto zatem procedury wyłonienia wykonawcy w trybie przewidzianym Regulaminem”. Wystawiono 2 rachunki na łączną kwotę ██████ zł, zamawiający odebrał prace bez uwag protokołem zdawczo-odbiorczym.

Kontrola potwierdziła, że umowa z 2019 r. na prace archiwistyczne została zawarta na podstawie § 1 ust. 2 umowy ramowej z 2014 r.⁵⁰ wskazującego, że „szczegóły dotyczące zakresu każdej usługi zleconej (...) przez IPiSS, obejmujące między innymi zakres usługi, termin realizacji usługi oraz wynagrodzenie (...) będą każdorazowo konkretyzowane w formie odrębnej Umowy lub pisemnego porozumienia.”.

36. Poddane badaniu zamówienie na druk dwóch publikacji i informatora⁵¹ wszczęto na podstawie wniosku o zamówienie. Przedłożona kontrolującym notatka służbowa zawierała dane dotyczące szacunkowych kosztów w wysokości ██████ zł, jednak nie przedłożono dokumentów stanowiących podstawę szacowania wartości zamówienia. Stwierdzono również brak dokumentacji potwierdzającej wypełnienie postanowienia § 4 pkt 4 lit. a Regulaminu Zamówień w zakresie zapytania cenowego. Nie stosowano również minimalnych wymogów formularza oferty (brak było m.in. informacji z pkt 2, 3, 6, 7, które zawierał zał. nr 2 do Regulaminu Zamówień).

Stosownie do § 4 pkt 4 lit. g Regulaminu Zamówień, powołano komisję dokonującą wyboru ofert w składzie trzyosobowym. Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia był zgodny z zał. nr 3 do Regulaminu Zamówień. Z wykonawcą zawarto w dniu 22 marca 2019 r. umowę na kwotę ██████ zł, która w § 4 ust. 6 uregulowała, że protokół odbioru miał być podstawą wystawienia faktury. Natomiast w aktach brak było dokumentu potwierdzającego wykonanie usługi (protokołu odbioru).

37. Zamówienie dotyczące badania metodą CAWI⁵² zostało wszczęte na podstawie wniosku o zamówienie. W dokumentacji, poza wydrukami z 3 e-maili z informacją o zapytaniu, brak było dokumentacji potwierdzającej złożenie do 5 wykonawców zapytań cenowych wg zał. nr 2 do Regulaminu Zamówień. Nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej szacowanie wartości zamówienia oraz wypełnienie zapisów § 4 pkt 3 lit. a ww. Regulaminu w zakresie rozeznania cenowego, (tj. z przeprowadzenia zapytania cenowego). Sporządzono protokół niezgodnie ze wzorem określonym w zał. nr 3 do Regulaminu Zamówień. W wyniku rozpatrzenia ofert, zrezygnowano z podpisania umowy ze względu na oferty przekraczające planowaną kwotę. Zawarto umowę z dnia 11 lipca 2019 r. na kwotę 30 000,00 zł netto, bez przeprowadzenia zapytania

⁴⁸ Lp. 7 z przedłożonego wykazu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro - ROK 2019.

⁴⁹ Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

⁵⁰ Umowa ramowa dotycząca współpracy w zakresie archiwizacji dokumentów IPiSS zawarta 22 grudnia 2014 r.

⁵¹ Lp. 8 z przedłożonego wykazu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro - ROK 2019.

⁵² Lp. 3 z przedłożonego wykazu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro - ROK 2019.

cenowego, co świadczy o niezastosowaniu Regulaminu zamówień. Notatka służbowa zawierała jedynie informację, iż „w wyniku rozpoznania doszło do negocjacji z firmą (...) podjęto decyzję o podpisaniu umowy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s ekonomicznych⁵³, „Wpłynęła jedna oferta, której cena przekraczała kwotę przeznaczoną przez Zamawiającego na usługę. Nie zastosowano formularza zapytania przedstawionego w załączniku do Regulaminu (...) Z zapytania ofertowego został opracowany protokół, który zawiera kluczowe elementy istotne z punktu widzenia wyboru wykonawcy (...) W wyniku braku zainteresowania potencjalnych wykonawców (odmowy złożenia oferty) oraz zbyt wysoką cenę jedyne oferty Instytutu w wyniku dalszego rozpoznania negocjował z odrębnym wykonawcą (...) wykonania badania. Ostatecznie wykonawca zaoferował niższą kwotę...”.

38. W postępowaniu dotyczącym zamówienia na tłumaczenie artykułów na język angielski do numeru PS ANG 2019 „Polityki Społecznej”⁵⁴, z wyjątkiem sporządzenia zapytania o cenę w oparciu o zał. nr 2 do Regulaminu Zamówień, stosowano jego pozostałe przepisy, w tym: postępowanie wszczęto na podstawie wniosku, skierowano zapytanie o wycenę do wymaganej liczby oferentów, sporządzono protokół oraz zawarto umowę w dniu 12 listopada 2019 r. na kwotę: ██████████ zł brutto. Wynagrodzenie zostało zapłacone stosownie do § 3 ww. umowy, po wykonaniu usługi odebranej protokołem.

39. Odnosząc się do powyższych nieprawidłowości, Zastępca Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnił⁵⁵, iż „Kontrola dokumentów pozwoliła dokonać krytycznej oceny stosowanych formularzy i swobody ich interpretacji. Intencją twórców Regulaminu było wskazanie poprzez zał. nr 2 minimalnych wymogów zapytania ofertowego. Rozwiązanie to nie przyniosło efektów w postaci poprawnie zbieranej dokumentacji.”

[Dowód: akta kontroli str. 16-23, 181-186, 192-322, 621-2276, 3138, 3144-3160]

Umowy cywilnoprawne.

40. W 2019 r. w IPiSS zostały zawarte 682 umowy cywilnoprawne. W tym zakresie w Instytucie obowiązywała Procedura zawierania umów cywilnoprawnych w IPiSS⁵⁶. Badaniem objęto 84 umowy (12,32%)⁵⁷ na łączną kwotę 2 678 578,83 zł.

Wszystkie zbadane umowy, zostały sporządzone zgodnie z zasadami określonymi w ww. Procedurze.

Wykonanie przedmiotu 81 zbadanych umów zostało potwierdzone pisemnie. W 2 przypadkach⁵⁸, umowy, zawarte na łączną kwotę ██████████ zł, nie zawierały postanowień dot. sposobu odbioru dzieła/zlecenia. Natomiast w przypadku 1 umowy opiewającej na kwotę ██████████ zł⁵⁹, kontrolującym nie przedłożono protokołu odbioru, pomimo że w umowie zawarto postanowienie, wg którego podpisany przez uprawnionego przedstawiciela Zamawiającego protokół odbioru stanowił podstawę wystawienia faktury.

41. Zbadano stosowane przez Instytut w umowach klauzule dotyczące naliczania kar umownych, w tym kar kumulatywnych, oraz warunków odstąpienia od umowy. Stwierdzono, że w Instytucie sporządzano dwa rodzaje umów:

- umowy zawierane w ramach projektów współfinansowanych ze środków europejskich zawierały zapisy niepozostawiające uznaniowości w zakresie naliczania kar umownych, w tym kary kumulatywne oraz warunki odstąpienia od umowy;

⁵³ Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

⁵⁴ Lp. 13 z przedłożonego wykazu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro – rok 2019.

⁵⁵ Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

⁵⁶ Aneks nr 3 do Regulaminu kontroli wewnętrznej procedur przepływu środków finansowych w IPiSS wprowadzony Zarządzeniem Nr 3/2009 Dyrektora IPiSS z 24 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia aneksów do Regulaminu kontroli wewnętrznej procedur przepływu środków finansowych w IPiSS.

⁵⁷ 35 umów dot. Ewaluacji Opisów Informacji o Zawodzie w projekcie INFODORADCA+ (w tym 4 umowy dot. zamówienia publicznego na ewaluację 42 Opisów Informacji o Zawodzie w projekcie); 3 umowy dot. zamówienia usługi polegającej na opracowaniu Raportów analitycznych z badań ilościowych przedstawicieli PES, JST, ROPS wraz z rekomendacjami; 4 umowy dot. zamówienia pn. dostawa sprzętu komputerowego i oprogramowania; 8 umów w zakresie zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro; 1 umowa dot. usługi 134 Opisów Informacji o Zawodzie; 7 umów w zakresie obliczania minimum socjalnego; 20 umów dot. egzaminu w zawodzie pracownik socjalny; 6 umów dot. opracowania artykułów związanych z publikacją naukową na 100-lecie PSZ.

⁵⁸ Umowa o dzieło z 15.03.2019 r. dot. druku dwóch publikacji albumowych z okazji 100-lecia PSZ. Umowa zlecenia z 11.07.2019 r. dot. badania segmentacji rynku pracy metodą CAWI.

⁵⁹ Umowa z 22.03.2019 r. dot. druku publikacji, oprawy nakładu oraz dostawy publikacji.

- umowy zawierane w ramach projektów krajowych, które nie zawierały postanowień w zakresie kar umownych.

Spośród 84 zbadanych umów cywilnoprawnych 37⁶⁰, zawartych w ramach projektów krajowych, nie zawierało postanowień dotyczących naliczania kar umownych, co w ocenie kontroli stanowiło nienależyte zabezpieczenie interesów Instytutu. Zastępca Dyrektora d/s Ekonomicznych poinformował, że Instytut planuje dokonanie stosownych zmian we wzorach umów cywilnoprawnych na rzecz poszerzenia zakresu zabezpieczeń o kary⁶¹.

42. Wśród zbadanych 37 umów niezawierających postanowień w zakresie kar umownych, w jednym przypadku IPiSS dochodził od wykonawcy roszczenia za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy (umowa o dzieło z dnia 6 maja 2019 r. zawarta na kwotę ██████ zł).

W dniu 29 października 2019 r. Instytut wezwał wykonawcę do zapłaty kwoty ██████ zł nałożonej na IPiSS z tytułu kary umownej za opóźnienie w realizacji dzieła określonego w umowie o dzieło nr ██████ zawartej 11 marca 2019 r. pomiędzy ██████ a IPiSS. Zgodnie ze złożonymi przez Zastępcę Dyrektora d/s ekonomicznych wyjaśnieniami „Opóźnienie to, na mocy umowy łączącej Instytut z Zamawiającym ██████ zrodziło konieczność poniesienia kary umownej określonej notą księgową Zamawiającego z dnia 30 sierpnia 2019 r. (...). W drodze kolejnych rozmów związanych z powstałym stanem rzeczy podjęto decyzję o przeniesieniu ciężaru kary finansowej na wykonawcę, co wykazano wezwaniem do zapłaty. Instytut zgłosił się zatem do Wykonawcy z roszczeniem regresowym w celu wyrównania poniesionej szkody – określenie „kara umowna” odnosi się zatem do kontraktowej odpowiedzialności Wykonawcy i jego zobowiązania do pokrycia strat Instytutu powstałych w wyniku niedotrzymania uzgodnionego terminu realizacji umowy (...). Powyższe czynności zostały wykonane za akceptacją i zgodą stron.”⁶².

Analiza przekazanej dokumentacji wykazała, że kosztami z tytułu kary umownej wynikającej z postanowień umowy zawartej pomiędzy ██████ a IPiSS w wysokości ██████ zł został obciążony Wykonawca.

[Dowód: akta kontroli str. 24-55, 333-620, 621-1512, 1660-2276, 2708-2821, 2828-3050, 3138]

Organizacja i jakość pracy instytutu.

43. Zgodnie z wymaganiami art. 30 ust. 1 ustawy oib oraz z § 8 ust. 2 Statutu IPiSS, zatwierdzonego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 30 października 2018 r. (dalej Statut), Rada Naukowa Instytutu w 2019 r. liczyła 12 osób (członków). Proporcje udziału w składzie Rady Naukowej pracowników naukowych i badawczo-technicznych Instytutu oraz osób spoza Instytutu zostały zachowane.

Stosownie do art. 30 ust. 8 ustawy oib, tryb wyborów Rady Naukowej został ustalony w Regulaminie Wyborów do Rady Naukowej IPiSS oraz Regulaminie Wyborów Uzupełniających, podpisanych przez Dyrektora Instytutu⁶³. Zgodnie z art. 30 ust. 9 ustawy oib, Rada Naukowa działała na podstawie uchwalonego przez siebie Regulaminu⁶⁴.

Rada Naukowa Instytutu, realizując zadania wskazane w art. 29 ust. 2 ustawy oib, w szczególności: opiniowała plan działalności naukowo-badawczej i sprawozdania z działalności naukowo-badawczej; podejmowała uchwały w zakresie zmian w Statucie i zmiany treści Regulaminu Rady Naukowej, opiniowała roczny plan finansowy, roczne sprawozdanie finansowe oraz podział zysku Instytutu za 2019 r.

44. Plan działalności (prac naukowo-badawczych) Instytutu na 2019 r., o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy oib, został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Naukową Uchwałą Nr 4/2019/U z 19 marca 2019 r. Na 2019 r. zaplanowano 15 zadań badawczych. Największe z nich obejmowały: System prognozowania

⁶⁰ 4 umowy w zakresie zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro: 1 umowa zawarta na usługę badania rynku pracy metodą CAWI, 1 umowa na prace archiwistyczne, 2 umowy na usługę doradztwa polegającą na udzielaniu wsparcia konsultacyjnego przez okres 12 miesięcy dla Regionalnych Animatorów działających na obszarze 6 województw; 7 umów w zakresie obliczania minimum socjalnego; 20 umów dot. egzaminu w zawodzie pracownik socjalny; 6 umów dot. opracowania artykułów związanych z publikacją naukową na 100-lecie PSZ.

⁶¹ Pismo z dnia 16 października 2020 r., znak: SEK.070.1.538.2020.IHC.

⁶² Pismo IPiSS z dnia 14 sierpnia 2020 r.

⁶³ Zarządzenie Nr 9/2015 Dyrektora IPiSS z 24 sierpnia 2015 r. w sprawie wyborów do Rady Naukowej IPiSS kadencji 2015-2019. Zarządzenie Nr 4/2020 Dyrektora IPiSS z 13 lutego 2020 r. Regulamin Wyborów Rady Naukowej IPiSS podpisany 31 października 2014 r.

⁶⁴ Uchwała Rady Naukowej IPiSS z dnia 22 lutego 2011 r. Regulamin Rady Naukowej IPiSS stanowiący załącznik do ww. Uchwały.

polskiego rynku pracy, narzędzia agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego, Krajową Sieć Reintegracji – wzmożenie instytucji zatrudnienia socjalnego w działaniach polityki społecznej wobec wykluczenia społecznego, profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób niesamodzielnych, Potencjały – Nowe formy kapitału społecznego w gminie Opatów, Rozwijanie, uzupełnianie i aktualizacja informacji o zawodach oraz jej rozpowszechnianie za pomocą nowoczesnych narzędzi komunikacji INFODORADCA+.

45. W zakresie tworzenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, wskazanych w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy oib do zatwierdzenia przez Radę Naukową, Zastępca Dyrektora d/s Ekonomicznych wyjaśni⁶⁵, że „W Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych nie są opracowywane odrębne plany dotyczące perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. W misji IPiSS podkreśla się stałe dostosowanie kierunków prac badawczych do bieżących potrzeb polityki społeczno-gospodarczej kraju. Działalność naukowa placówki w ujęciu perspektywicznym jest dyskutowana każdorazowo na posiedzeniach Rady Naukowej podczas omawiania i opiniowania działalności Instytutu.”.

Należy zauważyć, że w myśl art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy oib, w Instytucie powinien zostać opracowany odrębny dokument zawierający perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, podlegający zatwierdzeniu przez Radę Naukową. Nieopracowanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej stanowi naruszenie przywołanego przepisu.

46. Stosownie do art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy oib, Rada Naukowa zaopiniowała roczne sprawozdanie Dyrektora Instytutu z działalności naukowo-badawczej za 2018 r. Zgodnie z Uchwałą nr 1/2019/U podjętą na posiedzeniu Rady Naukowej z dnia 19 marca 2019 r., sprawozdanie zostało zaopiniowane pozytywnie.

47. Plan działalności naukowo-badawczej IPiSS na 2019 r. został pozytywnie zaopiniowany i przyjęty przez Radę Naukową Uchwałą Nr 4/2019/U z dnia 19 marca 2019 r. Instytut w 2019 r., w zakresie działalności podstawowej, wskazanej w art. 2 ust. 1-3 ustawy oib, prowadził działalność badawczą, publikacyjną, edukacyjną, pozyskiwania środków, związaną z konferencjami, konkursami, czasopismami.

48. W 2019 r. nie była przeprowadzana ocena Instytutu, o której mowa w art. 34 ust. 1 ustawy oib. Ostatnia ocena okresowa przeprowadzana była w 2017 r. za okres 2013-2016, Instytut uzyskał wówczas kategorię naukową B. [Dowód: akta kontroli str. 14, 95-151, 178-180, 2308, 3138, 3161-3179, 3208-3272]

Jakość zarządzania instytutem.

49. Instytut, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy oib, działał na podstawie Statutu. Strukturę organizacyjną IPiSS określał regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora Instytutu⁶⁶ z 2 lipca 2018 r., stosownie do art. 6 ust. 4 ustawy oib.

Ponadto w Instytucie obowiązywały m.in.:

- Regulamin Pracy wprowadzony Zarządzeniem nr 5/2018 Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie Regulaminu Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych,
- Zarządzenie nr 6/2017 Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie Regulaminu Wynagradzania pracowników oraz Zarządzenie Nr 10/2019 Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników IPiSS⁶⁷, co było zgodne z art. 63 ustawy oib,
- Regulamin zarządzania prawami autorskimi i pokrewnymi, prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w IPiSS wprowadzony Zarządzeniem Nr 9/2017 Dyrektora IPiSS z dnia 23 maja 2017 r., po zaopiniowaniu przez Radę Naukową, stosownie do art. 24 ust. 1a ustawy oib.

[Dowód: akta kontroli str. 77-94, 3138, 3167-3175]

⁶⁵ Pismo IPiSS z 3 lutego 2021 r.

⁶⁶ Zarządzenie nr 6/2018 Dyrektora IPiSS z 2 lipca 2018 r.

⁶⁷ Obowiązującego od 3 września 2019 r.

50. W Instytucie według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. zatrudnione były 52 osoby.

Badaniem kontrolnym została objęta dokumentacja 13 pracowników⁶⁸ Instytutu (25%). Stwierdzono, że w aktach znajdowały się m. in. umowy zawarte z pracownikami, zakresy obowiązków oraz dokumenty potwierdzające wykształcenie. W przypadku osób na stanowiskach profesora, profesora Instytutu, adiunkta lub asystenta, w aktach znajdowały się potwierdzenia posiadania tytułów naukowych profesora, stopni naukowych i tytułów zawodowych, wymaganych art. 43 ust. 2-5 ustawy oib.

51. Kryteria i tryb przeprowadzania oraz ogłaszania konkursu dot. zatrudnienia pracownika naukowego określał § 9 Statutu IPISS, co jest zgodne z art. 43 ust. 6 ustawy oib. W badanym okresie, w Instytucie nie prowadzono konkursu na stanowiska pracowników naukowych.

52. W 2019 r. w Instytucie nie zaistniał obowiązek przeprowadzenia ocen okresowych pracowników, o których mowa w art. 44 ust. 4 i art. 50 ustawy oib. Zgodnie z pkt 4 Zarządzenia nr 5/2017⁶⁹, oceny okresowej pracowników naukowych IPISS dokonuje Komisja ds. Okresowej Oceny. Posiedzenie ww. Komisji, na którym dokonano oceny okresowej pracowników za lata 2013-2016, odbyło się 18 kwietnia 2017 r.

53. W Instytucie została powołana Komisja Dyscyplinarna, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy oib, wybrana zgodnie z zasadami określonymi w § 10 ust. 1 Statutu, składająca się z trzech pracowników Instytutu⁷⁰. Szczegółowy tryb działania Komisji Dyscyplinarnej określono w § 25 Regulaminu organizacyjnego obowiązującego od 2018 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s Ekonomicznych⁷¹, „W 2019 roku w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych nie wystąpiła sytuacja wymagająca rozpatrzenia przez Komisję Dyscyplinarną” oraz „...nie wystąpił żaden przypadek udzielenia kary dyscyplinarnej.”

54. Analiza dokumentacji kadrowej 13 pracowników IPISS wykazała, że w 3 przypadkach akta nie zawierały umów z pracownikami o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec Instytutu. Stosownie do art. 47 ust. 5 ustawy oib, Dyrektor IPISS powinien był zawrzeć z pracownikami naukowymi, badawczo-technicznymi lub inżynierijno-technicznymi umowy o zakazie konkurencji, tak aby zrealizować w tym zakresie wymogi ustawy oib oraz Kodeksu Pracy, a także zabezpieczyć interesy kierowanej przez siebie instytucji. Zastępca Dyrektora d/s Ekonomicznych wyjaśnił⁷², że „Umowy o zakazie konkurencji (...) zawarte zostały z pracownikami naukowymi. Brakujące umowy z pozostałymi pracownikami zostaną uzupełnione w trakcie trwania kontroli i okazane kontrolującym.”. Do zakończenia czynności kontrolnych przedmiotowe umowy nie zostały kontrolującym okazane.

55. W badanym okresie jeden pracownik wystąpił do Dyrektora Instytutu o zgodę na dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy, którą, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora d/s Ekonomicznych⁷³, otrzymał. Z pracownikiem tym została zawarta umowa o zakazie konkurencji na czas trwania stosunku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 15, 59-62, 187-191, 3138, 3180-3207]

56. Dyrektor Instytutu realizował działania ustawowe, w tym: ustalił plan działalności naukowo-badawczej Instytutu (art. 24 ust. pkt 1 ustawy oib), realizował politykę kadrową (art. 24 ust. pkt 2 ustawy oib), zarządzał mieniem (art. 24 ust. pkt 3 ustawy oib) i podejmował działania, o których mowa w art. 24 ust. 6 ustawy oib. Dyrektor określił zasady wynagradzania pracowników Instytutu⁷⁴ (art. 63 ustawy oib).

[Dowód: akta kontroli str. 97-158, 187-191, 323-332, 2291-2304, 2310-2312, 3138, 3161-3166, 3208-3272]

⁶⁸ Wykaz pracowników Instytutu wg stanu zatrudnienia na dzień 01.01.2019 r.: 7, 9, 11, 18, 20, 21, 25, 26, 27, 39, 41, 49. Jeden pracownik zatrudniony w 2019 r.

⁶⁹ Zarządzenie Dyrektora IPISS w sprawie zasad i trybu oceny okresowej pracowników IPISS z dnia 14 marca 2017 r.

⁷⁰ Zarządzenie Nr 3/2015 Dyrektora IPISS z 24 lutego 2015 r. w sprawie wyborów Komisji dyscyplinarnej w IPISS. Protokół z 15 czerwca 2015 r. z wyboru komisji Dyscyplinarnej w IPISS. Zarządzenie Nr 12/2015 Dyrektora IPISS z 10 grudnia 2015 r.

⁷¹ Pismo IPISS z dnia 24 czerwca 2020 r. Wyjaśnienie z 19 marca 2021 r.

⁷² Pismo IPISS z dnia 8 lipca 2020 r.

⁷³ Pismo IPISS z dnia 24 czerwca 2020 r.

⁷⁴ Zarządzenia Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych Nr: 10/2019 z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników IPISS; 6/2017 z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie Regulaminu Wynagradzania.

III. Informacje o kontroli.

Kontrolę przeprowadził, upoważniony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii⁷⁵, Zespół kontrolerów w składzie:

- Ewa Buczek, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, kierownik Zespołu,
- Joanna Steczkiewicz-Szpyt, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu,
- Joanna Sudczak, audytor wewnętrzny w Biurze Kontroli i Audytu, członek Zespołu.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 22 czerwca do 7 sierpnia 2020 r. w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych z siedzibą w Warszawie, przy ul. Bellottiego 3B.

W okresie objętym kontrolą jednostką kierowała od 1 listopada 2019 r. Pani dr Elżbieta Bojanowska Dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Natomiast do 31 października 2019 r. Instytutem kierował Pan dr hab. Łukasz Arendt, Dyrektor IPiSS⁷⁶.

Kierownik jednostki kontrolowanej skorzystał z określonego w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej prawa do zgłoszenia zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*. Zastrzeżenia, przekazane pismem z dnia 20 kwietnia 2021 r.⁷⁷, zostały rozpatrzone zgodnie z art. 42 ustawy o kontroli w administracji rządowej i sporządzone zostało stanowisko do zastrzeżeń w myśl art. 45 ww. ustawy.

IV. Zalecenia.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zalecam:

1. Wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:
 - 1.1. stałe monitorowanie sytuacji finansowo-ekonomicznej Instytutu ze szczególnym uwzględnieniem bieżącego stanu zobowiązań IPiSS,
 - 1.2. sporządzanie planu finansowego, uwzględniającego wszystkie elementy określone w art. 18 ust. 11 pkt 3 lit. b-c ustawy oib oraz aktualizowanie planu w wyniku zdarzeń, mających istotny wpływ na sytuację ekonomiczną Instytutu,
 - 1.3. zawieranie ze wszystkimi pracownikami naukowymi, badawczo-technicznymi lub inżynierijno-technicznymi, w czasie trwania stosunku pracy, odrębnych umów o zakazie konkurencji, tj. realizację obowiązku określonego w art. 47 ust. 5 i 7 ustawy oib.
2. Opracowanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy oib oraz ich przedłożenie do zatwierdzenia Radzie Naukowej IPiSS.
3. Zaktualizowanie Polityki rachunkowości, spełniającej wymogi art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
4. Wzmocnienie nadzoru nad:
 - 4.1. przestrzeganiem przepisów prawa powszechnie obowiązującego i regulacji wewnętrznych, dotyczących prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności w zakresie ich rzetelnego dokumentowania,
 - 4.2. realizacją umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym w zakresie dokonywania płatności i protokolarnego odbioru zleconych prac.
5. Zawieranie w umowach cywilnoprawnych postanowień dotyczących kar umownych w celu właściwego zabezpieczenia interesów finansowych Instytutu.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, uprzejmie proszę o przedstawienie, w terminie:

- 90 dni w zakresie zalecenia 2.,
- 30 dni w zakresie pozostałych zaleceń,

⁷⁵ Upoważnienia z dnia 26 maja 2020 r., nr: BKA-I.0121.54.2020, BKA-I.0121.55.2020, BKA-I.0121.56.2020. Upoważnienia z 13 stycznia 2021 r. nr: MRPiT/3-DKT/21, MRPiT/4-DKT/21.

⁷⁶ Zastępca Dyrektora ds. ekonomicznych IPiSS został upoważniony do reprezentowania IPiSS we wszystkich sprawach pozostających w zakresie kompetencji Dyrektora IPiSS – Pełnomocnictwa z: 25 stycznia 2017 r., 10 lutego 2020 r.

⁷⁷ Pismo znak: SEK.070.1.228.2021.IHC.

od daty otrzymania niniejszego dokumentu, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu uwag i wniosków, podjętych działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w wersji elektronicznej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Marcin Gubała
Dyrektor Generalny

[podpisano elektronicznie]