



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

COA.WK.583.9.2019.MF

Warszawa, dnia 23 stycznia 2020 r.

Pan
Dominik Rozkrut
Prezes
Głównego Urzędu Statystycznego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: *ustawa o kontroli*) oraz art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne² (dalej: *ustawa o informatyzacji*) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła³ w Głównym Urzędzie Statystycznym (dalej: GUS, Urząd lub jednostka) kontrolę *wybranych aspektów organizacyjnych w latach 2016-2019*⁴, które dotyczyły: stanu wdrożenia zaleceń pokontrolnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji, zawierania umów cywilnoprawnych oraz realizacji krajowych i zagranicznych podróży służbowych. Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1-3 *ustawy o kontroli*, po rozpatrzeniu zastrzeżeń⁵ złożonych do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Panu Prezesowi *Wystąpienie pokontrolne*.

W kwietniu 2018 r. obszar *wykorzystania przez GUS systemów teleinformatycznych do realizacji zadań publicznych* Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oceniła⁶ negatywnie i wydała zalecenia pokontrolne dotyczące:

- opracowania i wdrożenia kompleksowego, spójnego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji gwarantującego poufność, dostępność i integralność przetwarzanych danych,
- wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań w zakresie bezpieczeństwa informacji,
- wprowadzenia regulacji dot. podziału zadań i odpowiedzialności pomiędzy Centrum Informatyki Statystycznej (dalej: CIS) a GUS,
- dostosowania głównej strony internetowej GUS do wymogów dostępności dla osób niepełnosprawnych,
- podnoszenia świadomości pracowników w zakresie bezpieczeństwa informacji,
- skutecznego wdrożenia *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej* oraz należytego zabezpieczania interesów jednostki w zawieranych umowach serwisowych.

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 700, t. j. ze zm.

³ Kontrolę przeprowadzili: p. Magda Jarosławska (Fijańska), główny specjalista, kierownik zespołu kontrolującego, p. Natalia Mikielska, główny specjalista, członek zespołu kontrolującego, p. Krzysztof Dodot, główny specjalista, członek zespołu kontrolującego. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 24 maja 2019 r. do 19 lipca 2019 r., w siedzibie Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie, przy Al. Niepodległości 208. Kontrolerzy: p. Magda Jarosławska (Fijańska) i p. Natalia Mikielska spełniają wymogi określone w art. 28 ust. 1 *ustawy o informatyzacji*, w tym posiadają jeden z certyfikatów wymienionych w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych (Dz. U. Nr 177, poz. 1195).

⁴ W zakresie zawierania umów cywilnoprawnych i realizacji *Rekomendacji Szefa KPRM* w tym obszarze oraz krajowych i zagranicznych podróży służbowych kontroli poddano okres od 1 lipca 2016 r. do 24 maja 2019 r. natomiast w zakresie stanu wdrożenia zaleceń pokontrolnych KPRM z 2018 r. dot. systemów teleinformatycznych zbadano okres od 12 kwietnia 2018 r. do 24 maja 2019 r.

⁵ Pismo z dnia 18 listopada 2019 r., znak: GUS-BK04.01.93.2019.

⁶ Wystąpienie pokontrolne Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 12 kwietnia 2018 r., znak: COA.WK.583.1.2018.IB.

Ocena kontrolowanego obszaru

Wyniki kontroli wskazują na konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań w zakresie finansowania realizacji zadań GUS i zapewnienia bezpieczeństwa informacji, a także na potrzebę reorganizacji i usprawniania procesów zarządczych w obszarze krajowych i zagranicznych podróży służbowych.

Działania Urzędu w celu opracowania kompleksowego, spójnego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji gwarantującego poufność, dostępność i integralność przetwarzanych danych były nieskuteczne. Mimo negatywnej oceny tego obszaru podczas poprzedniej kontroli, wdrożenie kluczowych zaleceń pokontrolnych wciąż znajduje się w początkowej fazie. Perspektywa zakończenia prac nad kompleksowym systemem w 2022 r. wydaje się zbyt odległa i zwiększa ryzyka dotyczące bezpieczeństwa informacji z uwagi na jego istotność i zakres zadań GUS w obszarze statystyki publicznej.

Stosowana praktyka zlecania pracownikom zadań w formie umów cywilnoprawnych była nieprawidłowa i niezgodna z *Rekomendacjami* Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Najistotniejszym problemem systemowym w tym zakresie jest kwestia umów na realizację odpłatnych badań statystycznych. Urząd błędnie kwalifikował je jako zadania *pozastatutowe*, zlecając ich realizację własnym pracownikom w formie umów cywilnoprawnych, mimo że kompetencje do ich wykonania ustawowo powierzono służbom statystyki publicznej. Przy wykonywaniu umów z pracownikami przenikały się role GUS jako zamawiającego i pracodawcy.

Proces organizacji i rozliczania krajowych i zagranicznych podróży służbowych wymaga wzmocnienia poprzez zastosowanie adekwatnych, skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej. Wewnętrzne regulacje były niewystarczające do zapewnienia przejrzystego i prawidłowego sposobu rozliczania kosztów w przypadku łączenia delegacji z pobytem prywatnym, a Kierownictwo GUS⁷ nie posiadało skutecznych narzędzi do monitorowania i nadzoru nad krajowymi podróżami służbowymi.

Prezes GUS jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach statystyki, wykonującym swoje zadania przy pomocy służb statystyki publicznej. Służby statystyki publicznej stanowią: Prezes GUS, podlegli mu dyrektorzy 16 urzędów statystycznych oraz jednostki obsługi statystyki publicznej utworzone na podstawie art. 27 *ustawy o statystyce*⁸, tj. CIS, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej oraz Centralną Bibliotekę Statystyczną im. Stefana Szulca.

I. Stan wdrożenia zaleceń pokontrolnych KPRM z 2018 r. dot. systemów teleinformatycznych

1. [stan SZBI] Realizacja najistotniejszego zalecenia dotyczącego utworzenia kompleksowego i spójnego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) znajdowała się w początkowej fazie wdrażania, pomimo upływu roku od otrzymania zaleceń pokontrolnych KPRM. Przeprowadzono przegląd regulacji wewnętrznych w tym obszarze, jednakże nie zaktualizowano, nie opracowano i nie wprowadzono większości dokumentacji SZBI.

Negatywnie należy ocenić, że *Polityka Bezpieczeństwa Informacji Statystyki Publicznej*⁹ (dalej: PBI lub Polityka) będąca podstawowym dokumentem SZBI została zmieniona i wdrożona dopiero w toku niniejszej kontroli, tj. po upływie 14 m-cy od sformułowania zaleceń. Zawarto w niej założenie, że szczegółowe wymagania w zakresie SZBI zostaną ujęte w dokumencie pn. *Zasady Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji* (dalej: ZZBI), w konsekwencji czego zasadniczą część realizacji zaleceń przewidziano na etap wprowadzenia ZZBI, tj. do 31 grudnia 2019 r. Z kolei pełne wdrożenie kompleksowego SZBI zaplanowano do końca marca 2022 r., tj. zakończenia projektu

⁷ Kierownictwo GUS w całym dokumencie rozumiane jest jako Prezes i Wiceprezesa GUS, z wyjątkiem punktów 31, 32, 35, 39, 41-43 *Projektu*, w przypadku których zastosowano szerszą definicję.

⁸ Ustawa o statystyce publicznej z dnia 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 649, ze zm.).

⁹ Zarządzenie wew. nr 19 Prezesa GUS z dnia 12 czerwca 2019 r. *zmieniające zarządzenie wewnętrzne w sprawie ustanowienia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w statystyce publicznej*.

dot. Kompleksowego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dalej: *KSZBI*). Tak długi okres niedostosowania *SZBI* do regulacji *Rozporządzenia KRP*¹⁰ może stwarzać istotne ryzyka w obszarze bezpieczeństwa informacji z uwagi na jego istotność i na zakres realizowanych przez GUS zadań.

W GUS z dniem 2 czerwca 2018 r.¹¹ przeprowadzono zmianę organizacyjną, tj. zlikwidowano Biuro Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji oraz powołano Departament Systemów Teleinformatycznych, Geostatystyki i Spisów (dalej: *DST*), któremu powierzono kompetencje w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji.

PBI została wprowadzona dopiero 13 czerwca 2019 r. Wyjaśniono¹², że długi okres jej wdrażania wynikał z reorganizacji GUS, konieczności analizy uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, otoczenia prawnego, przeglądu regulacji wewnętrznych dot. *SZBI* oraz opracowania *Planu działań naprawczych w związku z kontrolą KPRM*, a także nowej koncepcji *SZBI* w statystyce publicznej.

Na etapie opracowania *ZZBI* planowane jest wdrożenie regulacji w szczególności w zakresie: zobowiązania wykonawców umów do przestrzegania *PBI*, ścieżki procedowania dokumentów *SZBI*, zasad zarządzania uprawnieniami, projektowania, wdrażania, przeprowadzania zmian oraz monitorowania systemów teleinformatycznych, procedury testowania kopii, zasad wnoszenia i wnoszenia dokumentów, nośników wymiennych, laptopów poza strefy chronione GUS, zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość, procedur zarządzania usługami, a także modyfikacja *Zasad przeprowadzania analizy ryzyka w zakresie utraty atrybutów bezpieczeństwa informacji w statystyce publicznej*¹³.

Jednakże dopiero w ramach realizacji *KSZBI* zostanie przeprowadzona pełna analiza ryzyka do wszystkich aktywów informacyjnych i opracowany plan postępowania z ryzykiem, utworzona kompletna baza konfiguracji *CMDB* z powiązaniem aktywów informatycznych z konkretnym użytkownikiem, wdrożona kompleksowa procedura zarządzania ciągłością działania oraz plany ciągłości działania, wprowadzone całościowe regulacje przyczyniające się do minimalizowania ryzyka kradzieży lub utraty informacji, środków przetwarzania informacji oraz urządzeń mobilnych, w szczególności polityki bezpieczeństwa dla wszystkich systemów oraz zasady dostępu do systemów, wdrożone zasady prowadzenia i wykorzystania dzienników systemowych (logów), w których odnotowuje się obligatoryjne działania użytkowników lub obiektów systemowych.

Wyjaśniono¹⁴, że w związku z realizacją *KSZBI* podjęto decyzję o dostosowaniu części zadań do terminów wynikających z ww. projektu. Jednocześnie zadeklarowano, że do końca 2019 r. powstaną *ZZBI*, które będą na bieżąco uzupełniane o dodatkowe lub zweryfikowane dokumenty, wynikające z wdrażania *KSZBI*.

Wskazać należy, że bezpieczeństwo informacji stanowi ważny element działalności każdej jednostki, zatem działania związane z eliminacją słabości *SZBI* powinny być podejmowane w jak najkrótszym terminie, zwłaszcza że obszar ten po kontroli *KPRM* został oceniony negatywnie.

2. Słabością wdrożonej *PBI* było to, że nie zawierała ona celów bezpieczeństwa informacji ani nie tworzyła ram do ich ustanowienia, zobowiązania do spełnienia wymagań dot. bezpieczeństwa informacji oraz ciągłego doskonalenia *SZBI*, pomimo wymogów normy *PN-ISO/IEC 27001*¹⁵. Ponadto w *PBI* wskazano poziom zapewnienia bezpieczeństwa informacji w odniesieniu do akceptowanych progów, podczas gdy nie zostały one określone.

Wyjaśniono¹⁶, że zobowiązanie do spełnienia wymagań dotyczących bezpieczeństwa informacji oraz ciągłego doskonalenia *SZBI*, a także określenie sposobu osiągnięcia celów bezpieczeństwa zostanie uregulowane w *ZZBI*, które stanowić będą całościowy przekrój wymagań normy *PN-ISO/IEC 27001*.

Wskazać należy, że ww. postanowienia zgodnie z normą *PN-ISO/IEC 27001* stanowią element polityki bezpieczeństwa informacji, zatem nie powinny zostać przeniesione do *ZZBI*. Ponadto

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2247, t. j.).

¹¹ Zmiana statutu GUS wprowadzona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 24 kwietnia 2018 r. w sprawie nadania statutu *GUS* (Dz. U. poz. 824).

¹² Pismo Dyrektora Generalnej z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.8.

¹³ Wprowadzone zarządzeniem wewnętrznym nr 28 Prezesa GUS z 3 października 2017 r.

¹⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DAB z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.13.

¹⁵ Polska norma *PN-ISO/IEC 27001 Technika informatyczna, Technika Bezpieczeństwa, Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, Wymagania*.

¹⁶ Pismo Dyrektora Generalnej z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.8, z 9 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.9 oraz wyjaśnienia Dyrektora DAB z 18 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.14.

ww. norma przypisuje odpowiedzialność za ustanowienie przedmiotowej polityki najwyższemu kierownictwu, natomiast z *PBI* wynika, że *ZZBI* zostaną wprowadzone przez pełnomocnika ds. *SZBI*.

W GUS funkcję pełnomocnika ds. *SZBI* pełni Dyrektor DST. Ponadto w *PBI* wskazano, że bezpieczeństwo informacji jest zapewnione, jeżeli ryzyko naruszenia poufności, integralności lub dostępności chronionych aktywów nie przekracza akceptowalnych progów, podczas gdy ww. progi nie zostały określone, a Urząd planował dopiero ich opracowanie.

3. W GUS przeprowadzono analizę ryzyka jedynie w zakresie przetwarzania danych osobowych, w której sposób szacowania ryzyka budzi zastrzeżenia, bowiem nie określono ryzyka inherentnego, a po wdrożeniu zabezpieczeń we wszystkich przypadkach prawdopodobieństwo incydentu określano na najniższym poziomie. Tym samym wprowadzenie *PBI* nie zostało poprzedzone analizą ryzyka, o której mowa w *Rozporządzeniu KRI*. Zdaniem GUS do wdrożenia *PBI* wystarczające były zalecenia pokontrolne KPRM oraz przeprowadzony przegląd regulacji wewnętrznych¹⁷.

Prawdopodobieństwo wystąpienia incydentu oszacowano na poziomie 1 – rzadkie (zdarzenie nie występuje lub występuje raz w roku) na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie częstotliwości wystąpienia incydentu w danym procesie. Wskazano¹⁸ także, że podstawę do wprowadzenia *PBI* stanowiły zalecenie KPRM oraz przegląd dokumentacji, co pozwoliło zidentyfikować słabości i obszary do zmiany.

Wskazać należy, że wdrożenie *PBI* stanowiącej podstawę skutecznego *SZBI* powinno zostać poprzedzone analizą ryzyka, bowiem szacownie ryzyka pozwala na proaktywne zarządzanie bezpieczeństwem informacji i przeciwdziałanie zagrożeniom.

4. GUS rozpoczął realizację projektu *KSZBI* dofinansowanego ze środków UE, który objął wszystkie jednostki służb statystyki publicznej (dalej: jssp). W efekcie projektu wdrożonych zostanie 6 produktów dot. bezpieczeństwa informacji oraz utworzona zostanie do 31 grudnia 2021 r. dokumentacja *SZBI*, co umożliwi przeprowadzenie audytu bezpieczeństwa informacji przez akredytowaną jednostkę i uzyskanie certyfikatu w zakresie zgodności z normą PN-ISO/IEC-27001.

Projekt *KSZBI* będzie realizowany w okresie 1 kwietnia 2019 r.-31 marca 2022 r. Wprowadzone zostaną nw. produkty: WEB-GATEWAY – zapewniający ochronę przed malware, WAF – system analizy aktywności użytkowników w kluczowych aplikacjach internetowych, chroniący te aplikacje i dane, SANDBOX – wydzielone, testowe środowisko umożliwiające bezpieczne usunięcie potencjalnie szkodliwego kodu, przeprowadzanie kontrolowanej analizy zagrożeń w obszarze odseparowanym od środowisk produkcyjnych, ATP – system zapewniający zaawansowaną ochronę stacji roboczych i sieci korporacyjnej, umożliwiający szybsze wykrywanie ataków przez agregację informacji z określonych obszarów, identyfikację zagrożeń, priorytetyzację alertów o systemach wymagających pilnej reakcji oraz przywracanie sprawności i usuwanie skutków ataku, SIEM – system zarządzania informacją i zdarzeniami bezpieczeństwa oraz SOC – centrum kompetencyjne do monitorowania infrastruktury IT, analizy zdarzeń, detekcji zagrożeń i reagowania na incydenty.

5. **[przegląd dokumentacji]** Dopiero 20 marca 2019 r., tj. blisko rok po wydaniu zaleceń pokontrolnych KPRM opracowano dokument z przeglądu *SZBI*, tj. *Plan działań naprawczych w związku z kontrolą KPRM* odnoszący się do nieprawidłowości stwierdzonych podczas ww. kontroli. Nie wprowadzono jednak nadal skutecznych rozwiązań zapewniających cykliczność przeglądów *SZBI*. Regulacja w ww. zakresie zostanie ujęta w *ZZBI*.

W efekcie analizy regulacji wewnętrznych¹⁹ oraz przeglądu dokumentacji *SZBI* opracowano *Plan działań naprawczych w związku z kontrolą KPRM*²⁰. Zawierał on podjęte działania dot. wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych przez KPRM w 2018 r. i przewidywany termin ich wyeliminowania. Wyjaśniono²¹, że długi okres jego wdrażania wynikał z konieczności uzgodnienia zadań i terminów

¹⁷ Pismo Dyrektora Generalnej z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.8.

¹⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej z 9 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.9.

¹⁹ Analiza 21 regulacji wewnętrznych, pod kątem: wskazania w nich postanowień dotyczących nieaktualnej komórki organizacyjnej bądź danych osobowych składów zespołów, zmiany podstawy prawnej dotyczącej ochrony danych osobowych i cyberbezpieczeństwa oraz identyfikacji dokumentacji związanej z bezpieczeństwem informacji – wyjaśnienia Dyrektora DAB z 18 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.16.

²⁰ Dokument uwzględniał stan na grudzień 2018 r.

²¹ Wyjaśnienia Dyrektora DAB z 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB04.2720.8.2019.12.

z komórkami/jednostkami. Ponadto ww. dokument był kilkakrotnie dostosowywany do zmian związanych z reorganizacją GUS. Z realizacji ww. *Planu* sporządzono sprawozdanie²².

Wprowadzie regulamin wewnętrzny DST uwzględnia zadanie dotyczące opracowania rocznego planu realizacji *SZBI*, a w dokumencie tym wskazywane jest zadanie dotyczące przeglądu i aktualizacji *SZBI*, to rozwiązania tego nie można uznać za skuteczne zapewnienie cykliczności przeglądów, bowiem regulacje nie określają, że w rocznym planie realizacji *SZBI* wśród obowiązkowych działań należy uwzględnić przegląd dokumentacji. Wyjaśniono²³, że obowiązek realizacji cyklicznych przeglądów wraz z ich częstotliwością zostaną ujęte w *ZZBI*.

Doskonalenie systemu *SZBI* jest istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa wpływającym na sprawność jego działania, a powyższe umożliwi cykliczność przeglądów *SZBI*.

6. [incydenty bezpieczeństwa] W Urzędzie prowadzono rejestr incydentów zawierający informację o działaniach naprawczych oraz ustanowiono procedurę zarządzania zdarzeniami związanymi z bezpieczeństwem informacji. Jej słabością był jednak brak: zasad i trybu informowania wszystkich pracowników o zaistniałych i potencjalnych zagrożeniach, informacji o ewentualnym postępowaniu dyscyplinarnym oraz zakresu odpowiedzialności dla wszystkich ról wskazanych w procesie zarządzania incydentami. Jednocześnie procedura odwoływała się do regulacji, które nie zostały jeszcze wdrożone. Ponadto nie dokumentowano analizy dochowania czasu nominalnego, który określono w przedziale od 4 do 24 h, natomiast wyjaśnienie incydentu miało nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż 30 dni od daty wykrycia. Ww. maksymalny czas jest zbyt długi, by zapewnić ciągłość i prawidłowość realizacji zadań GUS.

Od 16 lipca 2018 r. w GUS obowiązywała *Procedura zarządzania zdarzeniami związanymi z bezpieczeństwem informacji przetwarzanych w statystyce publicznej* (dalej: *Procedura*)²⁴.

Wskazano²⁵, że informacja o ew. postępowaniu dyscyplinarnym oraz wykaz ról i odpowiedzialności zostaną uregulowane w *ZZBI*, a tryb zwoływania i zadania Sztabu Antykryzysowego w planowanej procedurze ciągłości działania. GUS podał, że informowanie wszystkich pracowników odbywa się niezależnie od *Procedury*. Podano również, że czas wyjaśnienia incydentu należy rozumieć jako pełną jego obsługę od zgłoszenia do zamknięcia, a każdy incydent powinien być wyjaśniony najszybciej jak to możliwe, nie później niż 30 dni od jego wykrycia.

7. [ciągłość działania] Nie zrealizowano zalecenia pokontrolnego w zakresie wdrożenia procedur zarządzania ciągłością działania uwzględniających wszystkie systemy informacyjne, w tym nie opracowano planów ciągłości działania na wypadek wystąpienia zdarzeń zagrażających realizacji zadań. W ramach działań naprawczych dokonano jedynie aktualizacji danych administratorów *kluczowych systemów informacyjnych statystyki publicznej*, którą przeprowadzono dopiero w trakcie kontroli (2 lipca 2019 r.), natomiast pełną realizację zalecenia zaplanowano do końca 2021 r.

Do listopada 2019 r. planowano opracowanie procedury zarządzania ciągłością działania dla systemów kluczowych. Termin wdrożenia tej regulacji został przesunięty z czerwca 2019 r. ze względu na bieżące prace. Ww. procedura obejmie swym zakresem jedynie 4 systemy kluczowe, natomiast kompleksowo obszar ten zostanie uregulowany w ramach projektu *KSZBI*. W związku z jego wdrożeniem planowane jest w szczególności przeprowadzenie analizy wpływu na działalność, opracowanie i wdrożenie zaktualizowanej procedury zarządzania ciągłością działania, opracowanie strategii postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz planu zarządzania kryzysowego, planu ciągłości działania oraz planu awaryjnego²⁶.

8. [bezpieczeństwo informacji w umowach i wdrażane zaleceń audytów] GUS nie wprowadził mechanizmów zapewniających niezwłoczne wdrażanie zaleceń z audytów w zakresie bezpieczeństwa informacji, tym samym nie zrealizował zalecenia pokontrolnego KPRM. Działania naprawcze podejmowane były z dużym opóźnieniem. Do czasu zakończenia kontroli, tj. przez ponad 6 m-cy od wydania zalecenia z audytu oraz 15 m-cy od wydania zalecenia pokontrolnego KPRM, nie

²² Sprawozdanie z realizacji *Planu działań naprawczych w związku z kontrolą KPRM* zostało zaakceptowane 31 maja 2019 r., wg stanu na – marzec 2019 r.

²³ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 18 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.15.

²⁴ Załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 37 Prezesa GUS z 13 lipca 2018 r.

²⁵ Pismo Dyrektor Generalnej z 4 czerwca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.3, oraz Dyrektor DAB z 11 czerwca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.4 i GUS-ST03.0933.1.2019.5.

²⁶ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 18 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.15.

wdrożono przepisów wewnętrznych gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji w zakresie umów serwisowych podpisanych z podmiotami zewnętrznymi²⁷.

Prowadzenie audytu wewnętrznego bezpieczeństwa informacji w GUS należy do kompetencji Gabinetu Prezesa. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono audyt nt. *Zawierania w umowach serwisowych podpisanych ze stronami trzecimi zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji*. W jego wyniku zalecono m.in. kontynuację prac związanych z wdrożeniem przepisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji w umowach serwisowych, które nie zostały wdrożone do czasu zakończenia kontroli. Czynności sprawdzające realizację zaleceń ww. audytu zaplanowano na IV kw. 2019 r.

DST w ramach realizacji zalecenia pokontrolnego KPRM opracował postanowienia umów dot. zapewnienia odpowiedniego poziomu poufności informacji, jednakże nie zawierały one obowiązku przestrzegania zasad bezpieczeństwa informacji obowiązujących w GUS. Ponadto przygotowano projekt *Wytycznych bezpieczeństwa informacji dla kontrahentów*, stanowiący część ZZBI, tj. zbiór zasad obowiązujących kontrahentów. Ww. projekt był na etapie uzgodnień, a jego wdrożenie zaplanowano do końca sierpnia 2019 r.

9. W większości poddanych badaniu umów serwisowych (4 z 5) stosowano postanowienia mające na celu zapewnienie poufności informacji, jednakże w żadnej z nich nie zawarto postanowień dot. obowiązku przestrzegania zasad bezpieczeństwa informacji.

Jako przyczynę braku zmiany umowy w zakresie dot. poufności informacji w 1²⁸ przypadku wskazano²⁹ jej przedmiot (hosting serwera) oraz krótki okres obowiązywania. Dla porównania wskazać należy, że w przypadku kolejnej umowy³⁰ w tym samym przedmiocie, poufność została zabezpieczona. Natomiast w przypadku postanowień odnoszących się do odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa informacji wyjaśniono³¹, że zostały one zawarte w projekcie *Wytycznych bezpieczeństwa informacji dla kontrahentów*, które będą załączane do umów serwisowych, a w ramach już obowiązujących sporządzone zostaną aneksy.

10. [aktywa informatycznej] W GUS zrealizowano jedynie I etap tworzenia bazy CMDB, który pozwolił na uzyskanie informacji nt. urządzeń, oprogramowania i systemów użytkowanych przez wszystkie jssp. Czynności te zakończono 11 kwietnia 2019 r., tj. rok po wydaniu zalecenia pokontrolnego. Rozpoczęto II etap ww. procesu³², jednakże nie zakłada on określenia relacji między elementami konfiguracji oraz powiązania ich z konkretnym użytkownikiem, a jedynie przypisanie urządzeń do komórek organizacyjnych danej jednostki. GUS stara się uzyskać finansowanie dla ww. zadania w celu modernizacji Systemu Serwis Desk i powiązania aktywów informatycznych z użytkownikiem. Całkowita realizacja zadania planowana jest do marca 2022 r.

Ww. zadanie realizowane było przez Wydział Infrastruktury Teleinformatycznej DST. Wyjaśniono³³, że działania podejmowano z dużym opóźnieniem, ponieważ zadanie to nie było wcześniej realizowane w GUS. Przystąpienie do prac wymagało przemyślenia i zaplanowania, bowiem statystyka publiczna działa w rozproszonej strukturze. Ponadto wskazano, że niezależnie od działań związanych z uzyskaniem dofinansowania, prowadzone są prace dot. powiązań pomiędzy poszczególnymi kategoriami aktywów w celu określenia zależności pomiędzy zasobami teleinformatycznymi, za pomocą istniejących narzędzi informatycznych.

Brak pełnego rejestru aktywów informatycznych w dalszym ciągu uniemożliwia przeprowadzenie analizy ryzyka wymaganej *Rozporządzeniem KRI* oraz opracowanie planu postępowania z ryzykiem.

11. [narzędzia oceny stopnia realizowanych zdań] Podjęto szereg działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad realizacją zdań w zakresie bezpieczeństwa informacji, jednakże nie wprowadzono skutecznych narzędzi do oceny stopnia ich realizacji. Przyjęcie rocznego a nie kwartalnego obowiązku sprawozdawczego, który byłby adekwatny do terminów

²⁷ Sprawozdanie z realizacji zadania audytowego nr 3/2018 sporządzono 28 grudnia 2018 r.

²⁸ Dotyczy umowy nr 141/DI/Z/2017.

²⁹ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.13.

³⁰ Dotyczy umowy nr 1/DKJ/Z/2019.

³¹ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB04.2720.8.2019.12 oraz z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.13.

³² W ramach II etapu planowano działania związane z: opracowaniem procedur niezbędnych do utrzymania aktualności informacji zawartych w bazie, zarządzania cyklem życia urządzeń, rozszerzeniem informacji znajdujących się w bazie o zagadnienia związane z określeniem ryzyk w stosunku do systemów teleinformatycznych, rozszerzeniem kategorii *urządzenia* i przypisanie ich do poziomu komórek organizacyjnych w ramach danej jednostki, rozpoznaniem możliwości zwiększenia automatyzacji zasilania bazy.

³³ Pismo Dyrektor DAB z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.13.

zaplanowanych zadań, spowodowało, że Kierownictwo GUS nie posiadało okresowych informacji nt. poszczególnych etapów uwzględnionych w *Planie realizacji polityki bezpieczeństwa informacji na 2019 r.* Ponadto decyzje o przesunięciu terminu oraz odstąpieniu od realizacji zadań z I kwartału podjęło Kierownictwo DST bez uzyskania zgody najwyższego Kierownictwa.

Nadzór nad realizacją zadań DST wzmocniono przez wprowadzenie obowiązku cyklicznego³⁴ raportowania Kierownictwu GUS w zakresie zapewnienia spójnego SZBI. Gabinetowi Prezesa powierzono zadania kontroli przestrzegania procedur bezpieczeństwa przetwarzanych informacji (zaplanowano kontrole w IV kw. 2019 r. w 2 komórkach organizacyjnych, w tym DST). DST zobowiązano do sporządzania corocznego *Planu realizacji polityki bezpieczeństwa informacji*. Jednakże *Plan realizacji polityki bezpieczeństwa informacji na 2019 r.* zawierał zadania do realizacji w I kw., do końca III kw. oraz w IV kw., a sprawozdanie z realizacji *Planu* miało zostać sporządzone za cały ww. rok. Spośród 6 planowanych zadań w I kw., w przypadku 4³⁵ przesunięto termin na etap opracowania ZZBI, od realizacji 1³⁶ odstąpiono po konsultacji z Urzędem Ochrony Danych Osobowych, natomiast 1³⁷ zadanie zrealizowano po terminie. Decyzje o przesunięciu terminu oraz odstąpieniu od realizacji zadania podjęto w DST. Natomiast w zakresie nieterminowej realizacji zadania wskazano, że w *Wykazie prac związanych z ustanowieniem SZBI w okresie 15 kwietnia-6 maja 2019 r.* DST poinformował Kierownictwo GUS o trudnościach z uzgodnieniem treści PBI oraz zmianie koncepcji ze względu na uwagi do dotychczasowego projektu. Do ww. *Wykazu* Kierownictwo GUS nie wniosło zastrzeżeń, co uznano za domniemaną zgodę.

Wskazać należy, że w *Wykazie prac związanych z ustanowieniem SZBI w okresie 15 kwietnia-6 maja 2019 r.* poinformowano jedynie o nowym terminie realizacji zadań, bez wskazania, że zadanie to planowano wykonać w I kw. i wniosku o wyrażenie zgody na przesunięcie terminu jego realizacji. Z tych względów Kierownictwo GUS nie posiadało pełnych informacji do podejmowania adekwatnych decyzji zarządczych. Działania związane ze wzmocnieniem nadzoru nad DST wymagają wdrożenia dodatkowych mechanizmów zarządczych, w szczególności umożliwiających ocenę stopnia realizowanych zadań.

12. [współpraca pomiędzy CIS a GUS] Wdrożone regulacje organizacyjne zawierały jedynie ogólne postanowienia dot. bieżącej współpracy pomiędzy CIS a GUS. Nie określono szczegółowego podziału zadań pomiędzy jednostkami, w tym w zakresie przebiegu współpracy, przypisania odpowiedzialności i ich zakresów, a także dotyczącym oceny stopnia realizowanych przez CIS i GUS zadań. Tym samym nie można uznać, że zalecenie KPRM zostało zrealizowane.

Wprowadzono nowy regulamin organizacyjny GUS, regulamin wewnętrzny DST, a także statut oraz regulamin organizacyjny CIS³⁸. W ocenie³⁹ GUS postanowienia ww. regulaminów umożliwiają racjonalny i efektywny podział zadań i odpowiedzialności za ich realizację pomiędzy GUS i CIS. Doprecyzowanie zawartości ww. regulaminów w zakresie szczegółowego podziału zadań, odpowiedzialności i rozliczalności bieżących zadań związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji nastąpi w ZZBI.

Nie można zgodzić się z ww. stanowiskiem, bowiem już w wynikach kontroli KPRM z 2018 r. wskazywano, że ogólne regulacje dot. współpracy – takie jak statut czy regulamin organizacyjny – nie mogą być efektywnie wykorzystywane w praktyce, ponieważ nie wskazują jak współpraca ma przebiegać oraz jak przypisane są odpowiedzialności i ich zakresy, podczas wykonywania zadań. Ponadto ww. regulacje wdrażane przez Dyrektora CIS nie dotyczą pracowników GUS. W związku z tym konieczne jest przejrzyste uregulowanie ww. obszaru w dokumentacji SZBI.

³⁴ DST w okresie objętym kontrolą przekazywał Kierownictwu GUS *Wykazy prac związanych z ustanowieniem SZBI* za następujące okresy: 23 grudnia 2018 r. – 25 stycznia 2019 r.; 28 stycznia – 11 lutego 2019 r.; 12 lutego – 1 marca 2019 r.; 4-15 marca 2019 r.; 18 marca – 12 kwietnia 2019 r.; 15 kwietnia – 6 maja 2019 r.; 7 – 24 maja 2019 r.

³⁵ Dot.: aktual. zarządzenia wew. nr 97 Prezesa GUS z 13 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Procedury zarządzania zdarzeniami zw. z bezpieczeństwem informacji przetwarzanych w statystyce, zapewnienia w umowach serwisowych podpisanych ze stronami trzecimi postanowień gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji, opracowania procedury niszczenia i utylizacji sprzętu informatycznego i nośników danych oraz procedury testowania kopii zapasowych.

³⁶ Dot.: aktualizacji zarządzenia wewnętrznego nr 38 Prezesa GUS z 13 lipca 2018 r. w sprawie zapewnienia stosowania rozporządzenia 2016/679 w jssp.

³⁷ Dot.: przedstawienia do zatwierdzenia opracowanego i skonsultowanego ze wszystkimi jssp oraz komórkami organizacyjnymi GUS projektu nowelizacji PBI. Projekt przekazano do Dyrektora Generalnego GUS oraz Gabinetu Prezesa 24 maja 2019 r. (wyjaśnienia Dyrektor DAB z 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB04.2720.8.2019.12).

³⁸ Zarządzenia nr 3 Prezesa GUS z 28 maja 2018 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego GUS, zarządzenie nr 7 Prezesa GUS z 28 maja 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i organizacji CIS, zarządzenie wewnętrzne nr 2/2019 Dyrektora CIS z 22 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego CIS.

³⁹ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB04.2720.8.2019.12.

13. [strona internetowa] Przeprowadzono audyt dostępności strony internetowej oraz podjęto działania w celu dostosowania jej do standardów WCAG 2.0., jednakże zapewnienie pełnej zgodności w tym zakresie wymaga dalszego doskonalenia. Planowany termin wdrożenia ww. wymogów to I kwartał 2020 r.

W okresie 14-18 grudnia 2017 r. przeprowadzono audyt dostępności strony internetowej⁴⁰, który wykazał, że 19 z 36 (53%) standardów WCAG 2.0. nie zostało spełnionych. Do dnia rozpoczęcia kontroli poprawiono kontrasty, powiększono rozmiar tekstu dla zwiększenia jego czytelności, przebudowano menu kontrastowe na stronach urzędów statystycznych, a dla dokumentów zapisanych w formacie pdf, zamieszczane są również pliki Ms Word. Ponadto na stronie internetowej nie są zamieszczane nagrania audio z konferencji i brifingów, które wymagałyby transkrypcji opisowej nagranych dźwięków. Jednakże wymaganie 1.4.5. nadal nie jest spełnione, bowiem do infografik dodano jedynie dane liczbowe w postaci plików Ms Excel, a nie opisy i informacje tekstowe. Przedstawianie samych danych liczbowych, bez zamieszczenia ich wersji opisowej nie zapewnia osobom niepełnosprawnym łatwego zapoznania się z informacjami i wyciągnięcia wniosków z prezentowanej treści. Ze względu na znaczącą rolę społeczną zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych szczególnie ważne jest prezentowanie danych w sposób zapewniający prosty i łatwy przekaz informacji, dlatego grafiki powinny posiadać wersję tekstową (opisową).

Wyjaśniono⁴¹, że Portal Informacyjny GUS zawiera kilkanaście tysięcy podstron, dlatego wprowadzenie zmian to ciągłe działania nad nowymi treściami wymagającymi publikacji w ww. standardzie. Wskazano, że w najbliższym czasie planowane są zmiany dot. menu kontrastowego na Portalu Informacyjnym GUS, poprawione i rozbudowane będą Skip Links pomagające osobom niepełnosprawnym przechodzenie pomiędzy elementami struktury strony za pomocą klawiatury. Ponadto do poprawy pozostał tzw. focus strony, ułatwiający zlokalizowanie położenia w treści strony podczas obsługi za pomocą klawiatury.

14. [szkolenia] Zorganizowano szkolenia z zakresu bezpieczeństwa informacji dla większości pracowników GUS, tj. przeszkolono 729 z 800 (91%) pracowników⁴² oraz 13 (100%) osób świadczących usługi ochrony osób i mienia na rzecz GUS. Do końca 2019 r. planowane jest wdrożenie w dokumentacji ZZBI postanowień w zakresie zapewnienia cykliczności szkoleń celem kompleksowego wdrożenia zalecenia KPRM.

Zorganizowano szkolenie dla inspektora ochrony danych, pełnomocnika ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni⁴³, pracowników świadczących usługi ochrony i mienia, pracę w formie telepracy, a także szkolenie e-learningowe dla pracowników GUS. Ponadto zmieniono program służby przygotowawczej dla nowozatrudnionych pracowników, poprzez uwzględnienie w części obowiązkowej zagadnienia dotyczącego bezpieczeństwa informacji. Wyjaśniono⁴⁴, że część pracowników nie odbyła szkolenia e-learningowego z powodu długotrwałych nieobecności. Po weryfikacji pozostali pracownicy zostaną zobligowani do jego odbycia.

Spełnienie wymogów ciągłego doskonalenia jest istotnym elementem SZBI, w szczególności biorąc pod uwagę zmieniające się zagrożenia bezpieczeństwa informacji oraz zabezpieczenia, który pozwala na minimalizację ryzyka błędów ludzkich. W związku z powyższym istotne jest by wszyscy pracownicy zaangażowani w proces przetwarzania informacji uczestniczyli w szkoleniu.

15. [RODO] GUS wdrożył regulacje wewnętrzne w zakresie ochrony danych osobowych, przeprowadził inwentaryzację procesów przetwarzania danych osobowych, analizę ryzyka w celu określenia skutków dla ochrony danych oraz opracował rejestr czynności przetwarzania danych osobowych, tym samym zrealizowano wniosek pokontrolny KPRM.

W GUS wdrożono zarządzenie⁴⁵ w sprawie zapewnienia stosowania rozporządzenia 2016/679 [RODO] w jednostkach statystyki publicznej, procedurę oceny i notyfikacji naruszeń ochrony danych

⁴⁰ Raport z badania audytowego dostępności strony internetowej pod kątem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zgodności z międzynarodowym standardem dostępności WCAG 2.0. oraz Rozporządzeniem KRI z 10 stycznia 2018 r.

⁴¹ Pismo Dyrektora DAB z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-ST03.0933.1.2019.13.

⁴² Zatrudnionych wg stanu na dzień 24 maja 2019 r., tj. rozpoczęcia czynności kontrolnych.

⁴³ Szkolenie zostało przeprowadzone w ramach szkoleń dla inspektorów danych osobowych oraz pełnomocników ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni (przeszkolono również 20 inspektorów ochrony danych oraz 20 pełnomocników ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni z pozostałych jssp).

⁴⁴ Wyjaśnienia Dyrektora DAB z 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB04.2720.8.2019.12.

⁴⁵ Zarządzenie wewnętrzne nr 38 Prezesa GUS z 13 lipca 2018 r.

osobowych⁴⁶ regulującą w szczególności postępowanie w sytuacji podejrzenia naruszenia, stwierdzenia naruszenia oraz prowadzenia rejestru naruszeń ochrony danych osobowych. Ponadto inspektor ochrony danych (dalej: IOD) opracował *Metodologię oceny powagi naruszenia*, która została przekazana wszystkim IOD jssp.

II. Zawieranie umów cywilnoprawnych oraz realizacja *Rekomendacji Szefa KPRM*

16. [celowość umów] Zbadane umowy w znacznej większości (21 z 25, tj. 84%) były celowe i służyły wykonywaniu zadań Urzędu. Zastrzeżenia w tym obszarze dotyczą 3 umów z pracownikami GUS na recenzję artykułów oraz udziału w sędzi konkursowym na najlepszą pracę magisterską i doktorską z zakresu statystyki, a także jednej umowy na redakcję językową publikacji zawartej z wykonawcą zewnętrznym. Zlecenia te powinny być wykonane w ramach zadań realizowanych przez Departament Opracowań Statystycznych GUS i Gabinet Prezesa.

Od 1 lipca 2016 r. do 24 maja 2019 r. GUS zawarł 1.118 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 93.260.302 zł, w tym z os. fizycznymi – 614 umów na kwotę 2.580.934 zł oraz z przedsiębiorcami – 504 umowy na kwotę 90.679.368 zł. Badaniu poddano 25 z 1.118 umów (2%)⁴⁷ o wartości 588.624 zł z 93.260.302 zł (1%); wszystkie prowadzone poza trybami określonymi ustawą *Prawo Zamówień Publicznych*⁴⁸.

Zawarcie każdej umowy było poprzedzone pisemnymi, uzasadnionymi wnioskami. Zbadane umowy dot.: recenzji artykułów do *Wiadomości Statystycznych* (2), audytu zewnętrznego projektu, oceny kompetencji kierowniczych, wsparcia eksperckiego w zakresie RODO⁴⁹, udziału w sędzi konkursowym (2), prac w zakresie publikacji (4), ekspertyzy, zadań realizowanych w ramach odpłatnych zleceń na badania (7), zadań dotowanych przez Unię Europejską (2), opracowania raportu końcowego badania, koordynacji projektu międzynarodowego, zadań na rzecz Komisji Metodologicznej, sfinansowania kosztów podróży.

Niecelową była umowa z wykonawcą zewnętrznym na redakcję językową publikacji, gdyż zadanie to mogło być wykonane w ramach zasobów Urzędu. GUS w latach 2016-2018 trzykrotnie zlecał redakcję językową raportów Rządowej Rady Ludnościowej, pomimo ujęcia prac redakcyjnych⁵⁰ w zadaniach Urzędu. Badaniu poddano 1 z ww. umów⁵¹. Wyjaśniono⁵², że zadanie zlecano z uwagi na rangę dokumentu oraz kompetencje, których nie posiadali pracownicy GUS. W opinii Urzędu zadania nie mógł wykonać redaktor zatrudniony na 1/2 etatu, gdyż był zaangażowany w redakcję 2 innych publikacji. Mimo że zadeklarowano odstępianie od zlecenia zadania na zewnątrz; ujęto je w planie na 2019 r., co uzasadniono ewentualnymi zdarzeniami losowymi.

Do zadań Departamentu Opracowań Statystycznych należało *prowadzenie i obsługa czasopism naukowych prowadzonych przez GUS oraz serii wydawniczej „Biblioteka Wiadomości Statystycznych”*. Recenzje artykułów „Wiadomości Statystycznych” zlecano w większości zewnętrznym wykonawcom. Po otrzymaniu *Rekomendacji* z pracownikami podpisano 16 umów dot. recenzji artykułów do *Wiadomości Statystycznych*, z których 2 poddano badaniu⁵³. Zawarcie umów uzasadniano kompetencjami pracowników lub trudnościami z pozyskaniem wykonawcy zewnętrznego. Od maja 2018 r. pracownikom wypłacane były w ww. zakresie dodatki zadaniowe⁵⁴, jednak mimo zmiany praktyki, regulacje wewnętrzne dot. „Wiadomości Statystycznych”⁵⁵ nie zostały zmodyfikowane i nadal przewidują możliwość zawierania z pracownikami umów dot. recenzji.

Z kolei w 2019 r. zawarto z pracownikiem umowę dot. zasiadania w sędzi konkursowym na najlepszą pracę magisterską i doktorską z zakresu statystyki⁵⁶, mimo że do jego obowiązków służbowych należało uczestniczenie w popularyzacji wiedzy o statystyce. Umowę podpisano po otrzymaniu *Rekomendacji* i wydaniu zalecenia przez KPRM dot. ich skutecznego wdrożenia. Zawarcie umowy

⁴⁶ Procedura wprowadzona 17 maja 2019 r. przez Przewodniczącego zespołu do spraw procesów przetwarzania danych osobowych w statystyce publicznej, powołanego zarządzeniem wewnętrznym nr 24 Prezesa GUS z 19 września 2017 r.

⁴⁷ Wybór próby nastąpił metodą doboru celowego przy zastosowaniu następujących kryteriów: wartość umów zawartych z danym zleceniobiorcą, umowy powtarzające się z danym zleceniobiorcą, nietypowy lub pokrywający się z zadaniami komórki zlecającej zadania przedmiot zamówienia.

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

⁵⁰ § 7 pkt 9 regulaminu wewn. Gabinetu Prezesa GUS zatwierdzonego przez Dyrektora Generalną w dniu 1 czerwca 2018 r. oraz opis stanowiska pracy GP-W6-OPD-05-PSC.

⁵¹ Umowy nr 76/GP/2016, 76/GP-RRL/2017, 80/GP-RRL/2018; badaniu poddano umowę nr 80/GP-RRL/2018.

⁵² Pismo Dyrektora Generalnej z 1 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.22 i z 25 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.56.

⁵³ W tym 6 w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2016 r., 7 w 2017 r., 3 w 2018 r. Badaniu poddano umowy nr 122/AZ/Z/2016 i 37/AZ/Z/2017.

⁵⁴ Pismo Dyrektora Generalnej z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-OS00.2720.2.2019 oraz pismo Dyrektora Departamentu Administracyjno-Budżetowego (dalej: DAB) z 28 maja 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.

⁵⁵ Zarządzenie nr 31 Prezesa GUS z 13 lipca 2018 r. ws. Rady Naukowej i Kolegium Redakcyjnego miesięcznika „Wiadomości Statystyczne” (ze zm.).

⁵⁶ Umowa nr 2/5/DK/Z/2019 z 23 stycznia 2019 r.

uzasadniono przyjęciem takiej samej formy wynagrodzenia dla wszystkich członków sądu. Dla porównania należy zauważyć, że w przypadku sądu konkursowego dot. logo GUS nie podpisywano umów cywilnoprawnych z pracownikami zasiadającymi w jego składzie.

17. [realizacja Rekomendacji i zalecenia KPRM] GUS nie wdrożył *Rekomendacji* w zakresie niezawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami, mimo ich przekazania w sierpniu 2016 r. i zalecenia po kontroli KPRM w kwietniu 2018 r. Prezes Urzędu zaraz po otrzymaniu *Rekomendacji* podejmował działania w celu zmiany sposobu finansowania odpłatnych badań statystycznych wykonywanych przez pracowników, jednakże ścieżka konsultacji nie została wyczerpana. Tym samym nie podjęto skutecznych działań służących systemowemu rozwiązaniu tej kwestii. Jednocześnie nadal podpisywano umowy z pracownikami (16), a zrezygnowano jedynie z ich zawierania w przypadku recenzji artykułów. Można przyjąć, że dopiero w 2019 r. istotnie ograniczono zawieranie umów z pracownikami, tj. do 24 maja 2019 r. zawarto 1 umowę z osobą zatrudnioną w Urzędzie.

Od 1 lipca 2016 r. do 24 maja 2019 r. zawarto 74 umowy cywilnoprawne z pracownikami GUS (12% z 614 umów dot. os. fizycznych) na kwotę 1.418.785 zł (55% z 2.580.934 zł wartości ww. umów). W związku z zawieraniem części umów z zespołami⁵⁷, zadania w ciągu roku (2017 r. i 2018 r.) powierzono ponad 50% pracowników, tj. odpowiednio 457 i 458 na 866 i 817 obsadzonych etatów (53-56%)⁵⁸. Na realizację umów przez pracowników wydatkowano 1.407.723 zł brutto, tj. 1% wypłaconych w tym czasie wynagrodzeń (151.977.251 zł brutto⁵⁹). Ww. umowy dot.: badań zleczanych na podst. art. 21 *ustawy o statystyce* (38) i art. 50 ww. ustawy (10), recenzji artykułów (18), udziału w projekcie (6), zasiadania w sądzie konkursowym (1), redakcji językowej (1).

Po otrzymaniu *Rekomendacji* przekazano je służbom statystyki oraz dokonano analizy wewnętrznych regulacji dot. umów cywilnoprawnych, jednakże nie była ona udokumentowana. Uznano, że procedury gwarantują prawidłowe i celowe zlecenie zadań. Z uwagi na przewidzianą w nich możliwość zawierania umów z pracownikami, Prezes GUS skierował do Ministra Finansów i Szefa Służby Cywilnej wystąpienia dot. odpłatnych badań zleczanych Urzędowi przez podmioty zewnętrzne na podst. art. 21 oraz 50 ust. 6 i 6a *ustawy o statystyce*. Ścieżka konsultacji nie została jednak w ww. zakresie wyczerpana. Mimo że Minister Finansów wskazał możliwość współpracy na etapie przygotowywania projektu kolejnej ustawy budżetowej, GUS uznał⁶⁰ odpowiedź za negatywne stanowisko, które *nie pozostawiało miejsca na dyskusję*. W związku z tym po otrzymaniu od Szefa Służby Cywilnej pisma w tej sprawie, zaprzestano działań służących systemowemu rozwiązaniu kwestii zlecenia pracownikom realizacji odpłatnych badań.

Żadnych działań w ww. zakresie nie podjęto także po wydaniu w 2018 r. przez Szefa KPRM zalecenia dot. skutecznego wdrożenia *Rekomendacji*. GUS jedynie odstąpił od zawierania z pracownikami umów dot. recenzji artykułów do *Wiadomości Statystycznych*. Wyjaśniono, że zmianę sposobu finansowania recenzji umożliwiała niska wartość tych umów; w pozostałym zakresie przeszkodę stanowi niewystarczający fundusz wynagrodzeń.

W *Rekomendacjach* wskazano, że w administracji rządowej zasadą powinno być wykonywanie zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca. GUS nie podjął skutecznych działań w celu realizacji powyższej zasady. Należy zwrócić uwagę, że umowy z pracownikami obejmowały nie tylko zadania z art. 21 i 50 *ustawy o statystyce*, co do których należało wprowadzić systemowe rozwiązania, ale także – oprócz recenzji artykułów – zasiadanie w sądzie konkursowym oraz realizację międzynarodowego projektu. Poddane badaniu umowy z pracownikami (10 z 25, tj. 40%) budzą liczne zastrzeżenia nie tylko z powodu niezgodności z *Rekomendacjami* i zaleceniem KPRM, ale obejmują także w szczególności kwestie ryzyka w zakresie stosunku pracy i zabezpieczenia interesów pracodawcy, rozliczania zadań, w tym przekroczenia wartości 2 umów, czy też wykonywania prac na podstawie ustnych ustaleń.

⁵⁷ Z uwagi na szeroki zakres tematyki, dostępność czasową oraz usprawnienie prac nad wykonaniem zamówienia – pismo Dyrektora Generalnej z 1 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.12.

⁵⁸ Od 1 lipca – 31 grudnia 2016 r. zawarto 13 umów z 49 pracownikami, w 2017 – 30 z 457 pracownikami, w 2018 r. – 30 z 458 pracownikami, od 1 stycznia – 24 maja 2019 r. – 1 z 1 pracownikiem. Stan obsadzonych etatów na 31 grudnia 2016 r. – 886, na 31 grudnia 2017 r. – 866, na 31 grudnia 2018 r. – 817, na 24 maja 2019 r. – 800.

⁵⁹ Bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

⁶⁰ Pismo Dyrektora Generalnej z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.7.

18. [umowy z pracownikami na realizację odpłatnych zleceń i projektu] Nieprawidłową była praktyka dot. zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami na realizację odpłatnych zleceń wynikających z art. 21 i 50 *ustawy o statystyce*. System taki przyjęto, ponieważ w ocenie GUS ww. zadania nie miały charakteru *statutowych*, a środki finansowe na ich realizację nie pochodziły z budżetu wynagrodzeń. W związku z powyższym – niezgodnie z ww. ustawą – zadań tych nie uwzględniono w regulaminie organizacyjnym i opisach stanowisk pracy, przez co nie zabezpieczono organizacyjnie realizacji części ustawowych zadań.

Na podst. art. 21 *ustawy o statystyce* GUS zawarł z pracownikami 38 umów w związku z realizacją 675 odpłatnych zamówień pisemnych. Z kolei na podst. art. 50 ww. ustawy podpisano 10 takich umów. Kontroli poddano 6 z 48 ww. umów⁶¹. Zlecane GUS odpłatne badania były realizowane zarówno przez pracowników GUS, jak i inne służby statystyki⁶². W ocenie Urzędu⁶³ odpłatne usługi świadczone podmiotom zewnętrznym na podst. ww. przepisów nie należą do zadań *statutowych* GUS, w związku z czym nie ujęto ich w zakresie zadań komórek i pracowników. Ze względu na specyfikę finansowania jednostek budżetowych, środki na wynagrodzenia dotyczą zadań ujętych w planach budżetowych, a nie obejmują zadań wynikających z umów.

Nie można zgodzić się ze wskazanym stanowiskiem, ponieważ brak jest podstaw do podziału zadań Urzędu na *statutowe* i *pozastatutowe*. Zakres zadań i kompetencji GUS został ujęty w *ustawie o statystyce*, nie zaś w statucie. Ustawowe zadania wyczerpują całość dopuszczalnej prawnie aktywności służb statystyki publicznej, niezależnie od jej obligatoryjnego/fakultatywnego charakteru. Nie jest możliwe zlecenie zadań GUS jakimkolwiek podwykonawcom, ponieważ kompetencje do wykonywania obowiązków określonych w ustawie posiadają jedynie służby statystyki publicznej. Z tego też względu wszystkie zadania ustawowe GUS powinny być wykonywane w ramach stosunku pracy, a brak części zadań w regulaminie i opisach stanowisk pracy wskazuje na nieprawidłowości w zakresie organizacyjnym jednostki.

19. Praktyka powierzania pracownikom zadań finansowanych ze źródeł zewnętrznych w formie umów przejawiała się także w innych obszarach realizacji zadań GUS. W ramach międzynarodowego projektu współfinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych przewidziano zaangażowanie 12 pracowników finansowane w części z rezerwy celowej i w części z budżetu GUS. Urząd konstruując budżet projektu nie uwzględnił wynikającej z *Rekomendacji* zasady, zgodnie z którą nie powinno się zawierać umów cywilnoprawnych z pracownikami.

GUS w 2017 r. w ramach budżetu projektu realizowanego z programu *Polska Pomoc* zawarł z pracownikami 6 umów o łącznej wartości 20.525 zł. Badaniu poddano 1 z nich⁶⁴. Wyjaśniono⁶⁵, że nie rozpatrywano wprowadzenia odrębnych zasad dla obsługi projektów z uwagi na fakt, że mają one charakter dotacji lub grantów, a sposób ich finansowania jest określony we wniosku projektowym lub ma charakter jednorazowy. Pokrycie większości kosztów projektu przewidziano z rezerwy celowej, ponieważ nie dysponowano odpowiednimi środkami budżetowymi.

Wytyczne dot. programu nie odnosiły się do finansowania udziału pracowników w projekcie. W tym zakresie GUS powinien stosować *Rekomendacje*, a zaangażowanie jego pracowników powinno stanowić w całości wkład własny jednostki, finansowany np. w ramach dodatku zadaniowego.

20. [realizacja umów a stosunek pracy] Żadna z 15 umów zawartych z wykonawcami zewnętrznymi (z łącznie 25 badanych, tj. 60%) nie nosiła znamion stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 § 1 Kodeksu pracy⁶⁶, natomiast w przypadku 10 umów z pracownikami występują istotne ryzyka w tym zakresie z uwagi na okoliczności dot. m.in. co najmniej częściowego wykonywania prac w siedzibie Urzędu oraz braku adekwatnych mechanizmów gwarantujących realizację zadań poza służbowym czasem pracy. Przy wykonywaniu tych umów przenikały się bowiem role GUS jako

⁶¹ 4 dot. art. 21 *ustawy o statystyce* (3/DI/Z/2017, 4/DI/Z/2017, 55/3/PK/Z/2018 i 55/4/PK/Z/2018) oraz 2 dot. art. 50 ww. ustawy (nr 145/DI/Z/2016 i 70/DK/Z/2018).

⁶² Pismo Dyrektora Biura Organizacji i Kadr (dalej: BOK) z 12 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.16. GUS nie posiada informacji nt. zaangażowania pracowników służb statystyki w realizację tych zadań z uwagi na fakt, że organizacja wykonania zlecenia pozostaje w gestii dyrektorów jednostek.

⁶³ Pismo Dyrektora Generalnej z 1 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.12 i GUS-DB04.2720.8.2019.13.

⁶⁴ Umowa nr 77/DR/Z/2017.

⁶⁵ Pismo Dyrektora DAB z 17 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.19 i pismo Dyrektora Generalnej z 25 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.56.

⁶⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1040).

zamawiającego i pracodawcy, a mechanizmy zabezpieczające interesy pracodawcy nie były skuteczne, jak również w pełni stosowane.

Realizacja 15 umów z wykonawcami zewnętrznymi miała charakter zleceń, umów o dzieło lub świadczenia usług.

Pracownicy (dot. 10 umów), zgodnie z wyjaśnieniami⁶⁷, wykonywali zadania w wolnym czasie w siedzibie GUS, gdy wymagało tego bezpieczeństwo informacji albo poza nią. Nadzór polegający na okresowej weryfikacji zadań oraz odbieraniu prac sprawował dyrektor komórki organizacyjnej oraz – w 23 badanych sprawach (z 25, tj. 92%)⁶⁸ – osoby wskazane w umowie lub kierujący zespołem. W 2⁶⁹ przypadkach podwładni nadzorowali wykonywanie zadań przez ich przełożonych. GUS nie identyfikował ryzyka w ww. zakresie⁷⁰, ponieważ w jego ocenie nie zachodziły relacje służbowe.

Zabezpieczenie interesów pracodawcy w ramach umów z pracownikami obejmowało weryfikację zakresów ich obowiązków oraz zobowiązanie do wykonywania umów po godzinach pracy. Jednakże w opisach stanowisk pracy nie ujmowano zadań wynikających z art. 21 i 50 *ustawy o statystyce*, a z naruszeniem przepisów wewnętrznych w 5 wnioskach⁷¹ brakowało podpisu dyrektora komórki organizacyjnej lub dyrektora BOK w zakresie dot. przedmiotu umowy odrębnego od zadań służbowych pracownika, ponadto w 1⁷² – informacji nt. braku możliwości realizacji zadania przez GUS. W opinii Urzędu⁷³ konwalidację ww. braków stanowił podpis dyrektora w końcowej części wniosku. Z kolei w stosunku do deklaracyjnego czasu realizacji zadań na 10 umów z pracownikami w 6⁷⁴ niezgodnie z procedurami nie złożono oświadczenia o wykonywaniu zadań umownych po godzinach pracy, a w 3⁷⁵ oświadczenia złożono dopiero w trakcie kontroli. GUS uznał postanowienia umowne za równoprawne odrębnym oświadczeniom. Wyjaśniono⁷⁶, że nie prowadzono ewidencji czasu realizacji zadań poza godzinami pracy z uwagi na brak takiego wymogu, natomiast gwarancję wykonywania zadań służbowych w czasie pracy stanowiła kontrola przełożonych w ramach stosunku pracy. Brakowało zatem dokumentacji potwierdzającej wykonywanie przez pracowników zadań umownych poza służbowymi godzinami pracy. Ponadto w ramach 2 całorocznych umów zawartych z zespołem 36 i 38 pracowników⁷⁷ na realizację odpłatnych badań, dokumentacja rozliczeniowa nie zapewniała informacji nadzorczej nt. szczegółowych czynności, okresów ich wykonania, nazw zamówień, indywidualnej stawki – podawano jedynie zakres zadań i liczbę godzin; na tej podstawie następował odbiór prac. GUS uznał ww. informacje za niezwiązane z procedurą odbioru zamówienia⁷⁸.

Nie można zgodzić się, że zawarte w umowie zobowiązanie do wykonywania zadań po godzinach pracy jest równoważne ze złożeniem oświadczenia o realizacji zadania w tym czasie; podobnie także podpis w końcowej części wniosku nie konwaliduje innych braków dokumentu, ponieważ każda z jego pozycji pełni inną funkcję. Z kolei brak precyzyjnych informacji nt. wykonywanych zadań w ramach całorocznych umów utrudnia nadzór nad rozliczeniem poszczególnych zamówień oraz ocenę adekwatności stawki i czasu realizacji konkretnego zadania.

21. Zawieranie umów z pracownikami niosło za sobą także ryzyka dot. efektywności pracowników, w szczególności kiedy w tym samym czasie, oprócz podstawowych zadań służbowych, wykonywali oni także 2 inne dodatkowe zadania (dot. 4 pracowników).

1 z pracowników wykonywał równoległe zadania w ramach 2 umów⁷⁹ w czasie od 28 do 51 godz. miesięcznie. Wyjaśniono⁸⁰, że był to pojedynczy przypadek, a wykonawca, dysponując dowolnie prywatnym czasem, sam decydował w jakim zakresie wykonywać dodatkowe zadania. Ponadto

⁶⁷ Pismo Dyrektor DAB z 18 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.19.

⁶⁸ Z wyjątkiem umów nr 103/3/BR/2016/POPT, 55/4/PK/Z/2018.

⁶⁹ Umowa nr 37/AZ/Z/2017 i 77/DR/Z/2017.

⁷⁰ Pismo Dyrektor Generalnej z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-OS00.2720.2.2019 i pismo Dyrektor DAB z 26 czerwca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.10.

⁷¹ Umowa nr 122/AZ/Z/2016, 2/5/DK/Z/2019, 55/3/PK/Z/2018, 55/4/PK/Z/2018, 70/DK/Z/2018.

⁷² Umowa nr 103/3/BR/2016/POPT.

⁷³ Pismo Dyrektor Generalnej z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-OS00.2720.2.2019, z 1 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.12 i GUS-DB04.2720.8.2019.13, z 4 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.14, pismo Dyrektor DAB z 15 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.18 i z 17 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.19.

⁷⁴ 145/DI/Z/2016, 55/3/PK/Z/2018, 55/4/PK/Z/2018, 70/DK/Z/2018, 3/DI/Z/2017, 4/DI/Z/2017.

⁷⁵ Umowa nr 122/AZ/Z/2016, 37/AZ/Z/2017, 2/5/DK/Z/2019.

⁷⁶ Pismo Dyrektor DAB z 18 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.19.

⁷⁷ Umowy nr 3/DI/2017 i 4/DI/2017.

⁷⁸ Pismo Dyrektor Generalnej z 10 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.14.

⁷⁹ Umowy nr 3/DI/Z/2017 i 4/DI/Z/2017.

⁸⁰ Pismo Dyrektor Generalnej z 10 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.14.

3 osoby w czasie trwania umowy⁸¹ jednocześnie przez 2 m-ce wykonywały zadania w ramach dodatków zadaniowych. Wskazano⁸², że możliwości czasowe i organizacyjne pracowników potwierdzono w wyniku analizy obciążenia pracami bieżącymi oraz dodatkowymi, a w ramach umów mieli oni status wykonawców zamówienia, dlatego obowiązek zapewnienia minimalnego odpoczynku nie miał w tym zakresie zastosowania.

Powierzanie takiej liczby zadań pracownikom rodzi ryzyka w zakresie ich możliwości psychofizycznych i może skutkować nieefektywnością w wykonywaniu zadań zarówno umownych, jak i służbowych.

22. [wynagrodzenie sądu konkursowego] Zastrzeżenia co do realizacji zasady gospodarności budzi sposób ustalenia wynagrodzeń członków sądu konkursowego na logo GUS⁸³. Z 4 zewnętrznymi wykonawcami zawarto 4 umowy o łącznej wartości 40.000 zł. Wynagrodzenie ustalono w ryczałtowej formie, bez uzależnienia od liczby prac konkursowych oraz bez udokumentowania szczegółowej analizy istotnych aspektów dot. zaangażowania w realizację zadania. Choć umowa trwała 3 m-ce, faktyczny udokumentowany czas prac wyniósł 20 dni kalendarzowych; w pozostałym okresie – zgodnie z wyjaśnieniem – wykonawcy w większości pozostawali do dyspozycji zamawiającego.

W 2017 r. przeprowadzono konkurs na logo GUS, wydatkując 120.000 zł, w tym 40.000 zł dla 4 zewnętrznych członków sądu konkursowego. W celu ich powołania przeprowadzono 2 postępowania, w których nie złożono żadnej oferty. Następnie⁸⁴ odstąpiono od rozeznania rynku i zawarto 4 umowy o ryczałtowym wynagrodzeniu na kwotę 10.000 zł brutto. Dla porównania – w przypadku zasiadania w sądzie konkursowym na najlepszą pracę magisterską i doktorską wynagrodzenie wyniosło 2.000 zł przy 21 złożonych pracach magisterskich i 3 doktorskich.

Do zadań wykonawców należały konsultacje regulaminu konkursu, indywidualna ocena prac (przy czym na 153 projekty protokół sporządzano tylko w wypadku 5 wybranych prac) oraz udział w 2 posiedzeniach sądu konkursowego, które odbyły się tego samego dnia. Umowa trwała 3 m-ce, jednakże prace nie miały charakteru ciągłego: etap konsultowania regulaminu wyniósł 12 dni (24 kwietnia-5 maja 2017 r.), a etap ocen nadesłanych prac – 8 dni (4-11 lipca 2017 r.). Zgodnie z wyjaśnieniami, w pozostałym okresie eksperci pozostawali do dyspozycji zamawiającego, w tym w ramach konsultacji pytań dot. regulaminu konkursu oraz protokołów z posiedzeń sądu konkursowego. GUS nie udokumentował szczegółowo sposobu szacowania wynagrodzenia członków sądu konkursowego; przyjęto jedynie założenie 100 godzin ze stawką 100 zł za godzinę, bez uzależnienia wynagrodzenia od liczby prac. Przyjęto⁸⁵, że wpłynęło ok. 150 (wpłynęły 153 projekty), a liczbę godzin oraz stawkę określono, zgodnie z wyjaśnieniami, na podstawie cen rynkowych w analogicznych konkursach. Brak założeń dot. czasu niezbędnego do analizy 1 pracy uzasadniono brakiem doświadczenia oraz artystycznym charakterem zadania. W ocenie GUS w przypadku przyjęcia zapłaty za poszczególne zadania koszt umów mógł przekroczyć zaplanowane środki.

Szacowanie wynagrodzenia bez udokumentowania analizy istotnych czynników oraz przyjęcie jego ryczałtowej formy bez uzależnienia od liczby prac konkursowych należy uznać za działanie nierzetelne i niezgodne z wymogami art. 44 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*⁸⁶, tj. wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W przypadku nikłego zainteresowania konkursem Urząd musiałby ponieść taki sam koszt prac sądu konkursowego, jak przy znacznej liczbie nadesłanych ofert.

23. [rozliczanie umów] Umowy zostały wykonane w wymaganym zakresie i przewidzianych terminach. W zdecydowanej większości rzetelnie dokumentowano odbiór prac, zapłaty dokonano w ustalonych terminach, a rezultaty zleconych zadań zostały przez Urząd wykorzystane. Negatywnie

⁸¹ Umowa nr 55/3/PK/Z/2018.

⁸² Pismo Dyrektora Generalnej z 25 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.56 oraz z 10 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.14.

⁸³ Konkurs na znak graficzny (logo) GUS, znak graficzny (logo) dla 16 urzędów statystycznych oraz znak graficzny (logo) 100-lecia GUS.

⁸⁴ Postępowanie nr 29/GP/Z/2017.

⁸⁵ Pismo Dyrektora Generalnej z 24 czerwca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.2, pismo Dyrektora DAB z 18 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.44 oraz z 8 sierpnia 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.60.

⁸⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

należy natomiast ocenić przekroczenie wartości umownej w przypadku 2 umów zawartych z zespołem pracowników, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*, wskazującego, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jednocześnie w ramach ww. umów nieprzejrzysty sposób określania stawek utrudniał kontrolę prawidłowości rozliczenia. Ponadto w przypadku 1 pracownika błędnie określono całkowite koszty jego wynagrodzenia.

Umowy wykonano terminowo, w wyznaczonym zakresie, a odbiór prac był pisemnie potwierdzany. Braki w dokumentacji dot. dat sporządzenia protokołu odbioru (2 umowy) oraz zatwierdzenia rachunków do wypłaty (2 umowy)⁸⁷. GUS posiadał materiały w wersjach określonych w umowach z wyjątkiem 1 wersji elektronicznej dokumentu – z powodu odejścia pracownika z pracy⁸⁸.

W przypadku 2 całorocznych umów zawartych z zespołem 36 i 38 pracowników⁸⁹ przekroczono roczną wartość wynagrodzenia o 39 zł i 592 zł. Wyjaśniono⁹⁰, że pomimo bieżącej kontroli zaangażowania kwoty umownej incydentalnie doszło do zbiegu wypłat z rachunków w 2017 i 2018 r., co było pośrednio powodem przekroczenia wartości umowy. W ramach ww. umów zamiast indywidualnych stawek podawano zakres wynagrodzenia za godzinę pracy; przyjęta stawka nie była określana w protokołach odbioru prac, w efekcie, w przypadku 4 pracowników, wypłacone wynagrodzenie wskazywało na zastosowanie stawek niezgodnych z umową⁹¹. Jako powód rozbieżności podano określenie błędnej liczby godzin lub zaokrąglenia.

W przypadku kolejnej umowy⁹² dla 1 z pracowników przewidziano przy wynagrodzeniu 1.254 zł brutto całkowity koszt w wysokości 1.500 zł, podczas gdy wyniósł on 1.469,56 zł z uwagi na nieodprowadzanie składek na Fundusz Pracy.

24. [zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa] W 12 umowach (z 25, tj. 48%) prawidłowo zabezpieczono interesy Skarbu Państwa. W pozostałych 13 przypadkach – 1 umowa została zawarta po zrealizowaniu jej przedmiotu, a w 12 umowach w niewystarczającym stopniu zabezpieczony był interes GUS, w tym w 8 z nich zastrzeżenia budzi brak lub sposób sformułowania postanowień dot. kar umownych. W 6 z 13 ww. przypadków zadania, przed sporządzeniem umów, powierzano pracownikom w formie ustnej, w tym w 2 – przed podpisaniem porozumień zlecających GUS prowadzenie badania. Nie służyło to przejrzystości powierzenia zadań oraz powodowało ryzyka w zakresie prawidłowego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, w tym w zakresie roszczeń finansowych za wykonaną pracę w przypadku ewentualnej rezygnacji zamawiającego z badania.

W 7 przypadkach (dot. 6 umów z podmiotami zewnętrznymi oraz 1 z pracownikiem, tj. 28%) postanowienia nie były kompleksowe, w tym w 3⁹³ (12%) dot. kar umownych (brakowało w ogóle postanowień albo miały charakter uznaniowy).

W kolejnych 6 przypadkach (24%) realizację zadań powierzono pracownikom w formie ustnej, przed podpisaniem umów, w tym 2 z nich – przed zawarciem porozumień dotyczących zlecenia GUS badań statystycznych. Dotyczyły one zadań wykonywanych na podst. art. 21 (2) i 50 (2) *ustawy o statystyce*, recenzji artykułu oraz koordynacji projektu międzynarodowego. Umowy pisemne zawierano po ok. 7,5; 5 (2), 3 lub 1 m-cu (2) od rozpoczęcia wykonywania prac⁹⁴. W przypadku 2 umów prace realizowano przez 7 oraz 3 m-ce przed podpisaniem przez GUS porozumienia ws. realizacji badań⁹⁵, w tym jedna⁹⁶ umowa została zawarta po zrealizowaniu zadań i pozytywnym odbiorze jej efektów, w związku z czym nie zawarto w niej postanowień dot. zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Sporządzone z opóźnieniem umowy w 5 przypadkach również nie zabezpieczały interesu Skarbu Państwa z uwagi na brak kar umownych⁹⁷ lub zawarcie w nich postanowień pozostawiających uznaniowość przy ich naliczeniu⁹⁸.

⁸⁷ Umowy nr 2/5/DK/Z/2019 (1 protokół) i 109/GP/Z/2017 (6 protokółów) oraz nr 79/BS/Z/2018 i 77/DR/Z/2017.

⁸⁸ Pismo Dyrektora DAB z 26 czerwca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.10 i z 12 lipca znak GUS-DB04.2720.8.2019.17.

⁸⁹ Umowy nr 3/DI/2017 i 4/DI/2017.

⁹⁰ Pismo Dyrektora DAB z 18 lipca 2019 r. znak: GUS-DB04.2720.8.2019.19.

⁹¹ W ramach umowy nr 4/DI/2017 przy zakresie stawek od 15,05 zł do 30,09 zł z protokołów odbioru wynikały stawki: 40,91 zł i 30,89 zł – dot. wypłaty 17 listopada 2017 r., 15 zł – dot. wypłaty 2 lutego 2018 r., 14,50 zł – dot. wypłaty 16 sierpnia 2017 r.

⁹² Nr 145/DI/Z/2016.

⁹³ Umowa nr 29/GP/Z/2017/1, 74/1/AZ/Z/2017 oraz 37/AZ/Z/2017 (z pracownikiem).

⁹⁴ Umowy nr: 3/DI/Z/2017 i 4/DI/Z/2017, 145/Z/DI/16, 70/DK/Z/2018, 77/DR/Z/2017, 122/AZ/Z/2016.

⁹⁵ Umowy nr: 145/Z/DI/16 i 70/DK/Z/2018.

⁹⁶ Umowa nr 145/Z/DI/16.

⁹⁷ Umowa nr 3/DI/Z/2017, 4/DI/Z/2017.

⁹⁸ Umowa nr 122/AZ/Z/2016, 70/DK/Z/2018 oraz 77/DR/Z/2017.

W ocenie GUS⁹⁹ za wystarczające uznano inne zastosowane w danej umowie postanowienia dotyczące np. wypłaty wynagrodzenia za należyte wykonanie umowy lub przewidujące możliwość nałożenia kar, które Urząd egzekwuje obligatoryjnie bez względu na sposób sformułowania, a uprawnienie do odstąpienia od umowy wynika z Kodeksu cywilnego. Powierzenie zadań na podstawie umów ustnych uzasadniano koniecznością dotrzymania terminów zamówień, zabezpieczenia ciągłości zleceń oraz realizacji harmonogramu projektu, jak również ze względu na zawarcie zbiorczej umowy, z kolei porozumienia dot. art. 50 ustawy o statystyce podpisywano z opóźnieniem z powodu długiego okresu ich procedowania¹⁰⁰.

Należy zaznaczyć, że postanowienia zabezpieczające interes zamawiającego, w szczególności kary umowne, są ważnym mechanizmem wspierającym prawidłowe i terminowe wywiązywanie się zleceniobiorców ze zobowiązań. Niezachowanie formy pisemnej umów powoduje istotne ryzyka związane z niezabezpieczeniem interesów jednostki i w przypadku sporów związanych z wykonaniem umowy znacznie utrudnione byłoby dochodzenie praw GUS przed sądem powszechnym. Fakt, że ryzyka te się nie zmaterializowały, nie może prowadzić do sytuacji, w której tego typu praktyka będzie stosowana.

25. [konflikt interesów] Powierzenie w ramach jednej z badanych umów¹⁰¹ recenzji monografii pokonferencyjnej jej redaktorowi naukowemu było niezgodne z *Dobrymi praktykami w procedurach recenzyjnych w nauce*¹⁰². Oceniono w nich bowiem jako naganne konsultowanie treści dzieła przed zawarciem umowy o recenzję oraz podkreślono obowiązek unikania wszelkiego rodzaju konfliktów interesów między recenzentem a autorem dzieła, w tym z uwagi na bliskie relacje zawodowe. Nakładanie się ról redaktora naukowego i recenzenta może wskazywać na konflikt interesów. Negatywnie należy ocenić również powierzenie recenzji przed podpisaniem umowy w tym zakresie.

Uzasadnieniem zawarcia umowy dot. recenzji, jak wyśniono¹⁰³, był status publikacji naukowej. W opisie przedmiotu zamówienia i ofercie zaznaczono zasady bezstronności i rzetelności recenzji, jednak wykonanie umowy powierzono osobie odpowiedzialnej za redakcję naukową dokumentu, która czuwała nad jego merytoryczną poprawnością. W ocenie GUS nie wystąpił konflikt interesów¹⁰⁴, ponieważ w interesie recenzenta było uwzględnienie wszelkich niedociągnięć prac redakcyjnych. Umowę na opracowanie recenzji zawarto 21 lutego 2019 r., jednakże dokument w formie papierowej złożono w GUS już 11 lutego 2019 r., tj. 10 dni przed podpisaniem umowy. Na recenzji widniała natomiast data 31 grudnia 2018 r. Wyjaśniono, że Urzędowi¹⁰⁵ nie był znany termin opracowania recenzji, a pracownik GUS, bez wiedzy przełożonych, zwrócił się do wykonawcy o wcześniejsze jej przygotowanie z uwagi na terminy wydawnicze. Nie informowano o tym osób odpowiedzialnych za procedowanie zamówienia.

26. [rozeznanie rynku i dokumentacja dot. wniosków ws. zawarcia umów] Odstąpiono od procedur prowadzenia rozeznania rynku w 16 umowach (z 25, tj. 64%) na podstawie zgody Dyrektora Generalnego, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. W pozostałych 9¹⁰⁶ przypadkach rozeznanie przeprowadzono prawidłowo.

Nie prowadzono rozeznania z uwagi na powierzanie zadań pracownikom, byłemu pracownikowi, kancelarii prawnej, a także członkom: organów/zespołów powołanych przez Prezesa GUS, Rządowej Rady Ludnościowej oraz sądu konkursowego.

Dokumentacja 10 umów (z 25; 40%) nie określała sposobu szacowania lub kalkulacji wynagrodzenia, co nie sprzyjało realizacji zasad przejrzystości i oszczędności wydatkowania środków publicznych. Natomiast we wnioskach dot. zawarcia wszystkich umów określano niezbędne kwalifikacje wykonawców.

⁹⁹ Pismo Dyrektor Generalnej z 24 czerwca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.20, z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-OS00.2720.2.2019, z 1 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.13, pismo Dyrektor DAB z 18 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.44, z 26 czerwca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.10.

¹⁰⁰ Pismo Dyrektor Generalnej z 4 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.14, z 1 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.12, z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-OS00.2720.2.2019, pismo Dyrektor DAB z 26 czerwca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.10 i z 17 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.17.

¹⁰¹ Umowa nr 6/GP-RRL/2019.

¹⁰² <https://www.archiwum.nauka.gov.pl/publikacje2/dobre-praktyki-w-procedurach-recenzyjnych-w-nauce.html>

¹⁰³ Pismo Dyrektor Generalnej z 1 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.22.

¹⁰⁴ Pismo Dyrektor DAB z 17 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.46.

¹⁰⁵ Pismo Dyrektor Generalnej z 25 lipca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.56.

¹⁰⁶ Umowy nr 100/BK/2018, 19/DR/2017, 6/GP-RRL/2019, 28/11/GP-RRL/2018, 80/GP-RRL/2018, 30/DR/1/2017, 80/RN/2016, 45/PK/2018, 103/3/BR/2016/POPT.

Sposób szacowania lub kalkulacji wynagrodzenia wynikały w 15 umowach z dokumentacji wnioskowej, w pozostałych 10 przypadkach¹⁰⁷ nie zostały odpowiednio udokumentowane. Wartość określano na podstawie analogicznych umów z lat poprzednich, oferty zleceniobiorcy lub budżetu projektu/dotacji. Wyjaśniono, że bezwzględny obowiązek dokumentowania wartości szacunkowej został wprowadzony w GUS od 2018 r. i jest stosowany.

27. [regulacje wewnętrzne] Procedury wewnętrzne¹⁰⁸ wspierały proces zawierania umów cywilnoprawnych, należałoby jednak uwzględnić w nich aspekty bezstronności i poufności w ramach zleczanych zadań. Prawidłowym było wyznaczenie jednej komórki organizacyjnej, tj. Departamentu Administracyjno-Budżetowego (dalej: DAB), do przygotowywania i prowadzenia zamówień. Wzory dokumentów wewnętrznych przewidywały istotne dla analizy przedmiotu zamówienia informacje, umożliwiające efektywne prowadzenie postępowań¹⁰⁹. Systemowe zastrzeżenia dotyczące przewidzianej w procedurach możliwości zawierania umów z pracownikami zostały powyżej omówione. Były one związane z organizacją Urzędu nieuwzględniającą części zadań ustawowych GUS oraz brakiem adekwatnego nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych po godzinach pracy.

Regulacje wspierały procesy przygotowania, zawierania, realizacji i rozliczania umów, zarówno w aspekcie finansowym, jak i merytorycznym. Brakowało w nich jednak mechanizmów zapewnienia bezstronności w przypadku zlecenia zadań nieobjętych przepisami ustawy *Pzp* oraz niefinansowanych ze środków UE, jak i ujęcia stosowanych w praktyce mechanizmów dot. poufności wykonawców. Jako wystarczające dla zachowania zasad uczciwej konkurencji, bezstronności i obiektywizmu GUS uznaje¹¹⁰ zabezpieczenia wynikające z przepisów prawa oraz zarządzeń wewnętrznych.

Należy zauważyć, że brak mechanizmów dot. bezstronności przy realizacji zadań rodzi ryzyko konfliktu interesów. Dobrą praktyką byłoby zatem wprowadzenie właściwych rozwiązań w ww. zakresie, np. oświadczeń o bezstronności, w szczególności w umowach eksperckich.

Procedury przewidywały możliwość zawierania umów z pracownikami z zastrzeżeniem przypadków, gdy zadanie mogło być wykonane przez komórkę organizacyjną GUS, przedmiot umowy pokrywał się z obowiązkami pracownika lub *zadanie byłoby wykonywane w obowiązującym pracownika czasie pracy*. Jednocześnie regulamin organizacyjny GUS ani żaden z opisów stanowisk nie zawierał zadań wynikających z art. 21 i 50 *ustawy o statystyce*, a mechanizmy dot. wykonywania zadań umownych po godzinach pracy miały charakter wyłącznie deklaracyjny.

28. [bezstronność i poufność] W konsekwencji braku regulacji w 3 umowach o charakterze oceniającym nie zastosowano mechanizmów dot. bezstronności wykonawców. Natomiast poufność informacji przetwarzanych przez wykonawców była zabezpieczana po wydaniu zalecenia KPRM.

Mechanizmy dot. bezstronności zastosowano w 8 przypadkach (z 25, tj. 32%), zabrakło ich jednak w 3 umowach o charakterze oceniającym¹¹¹, tj. w zakresie badania kompetencji kierowniczych, oceny materiałów do publikacji oraz recenzji badania. Nie zastosowano ww. mechanizmów z uwagi na przedmiot prac lub zobowiązanie do należytej staranności¹¹². Natomiast od 12 września 2018 r.¹¹³ zawierano w umowach zabezpieczenia dot. poufności wykonawców. W 20 umowach zawarto postanowienia dot. poufności informacji; braki dot. 5 przypadków z wcześniejszego okresu¹¹⁴.

29. [rejestr] Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi prowadzono rejestr umów cywilnoprawnych, jednakże był on nierzetelny i nieaktualny, przez co nie spełniał swoich podstawowych celów.

Rejestr umów prowadzono w wersji elektronicznej w systemie finansowo-księgowym; ponadto umowy ewidencjonowano w ramach zamówień publicznych. W 10 przypadkach (z 25, tj. 40%)

¹⁰⁷ Nr 80/RN/2016, 103/3/BR/2016/POPT, 30/DR/1/2017, 3/DI/Z/2017, 4/DI/Z/2017, 74/1/AZ/Z/2017, 19/DR/2017, 77/DR/Z/2017, 55/3/PK/Z/2018, 55/4/PK/Z/2018.

¹⁰⁸ Obszar umów cywilnoprawnych regulowały: zarządzeni: 1) nr 62 DG GUS z 4 listopada 2013 r. w sprawie przygotowywania i realizacji umów cywilnoprawnych w GUS (ze zm.). 2) nr 15 DG GUS z 22 czerwca 2018 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w GUS, oraz 3) Procedury kontroli – Instrukcja obiegu dokumentów finansowo-księgowych w centrali GUS stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 15 DG GUS z dnia 31 marca 2014 r. ws. ustalenia procedur kontroli finansowej w GUS – w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 49 DG GUS z 30 grudnia 2016 r., 4) Wytyczne w sprawie udostępniania i opracowywania danych statystycznych oraz prowadzenia badań na indywidualne zamówienia przez jednostki służb statystyki publicznej obowiązujące od 18 maja 2015 r.

¹⁰⁹ Należały do nich m.in. aspekt ujęcia badania w ramach programu badań statystyki publicznej, przewidywany okres korzystania z praw autorskich, kalkulacja kosztów realizacji zamówienia w planowanym okresie użytkowania, klauzule społeczne/środowiskowe, równowartość zamówienia w euro.

¹¹⁰ Pismo Dyrektora Generalnej z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.7.

¹¹¹ Umowy nr 100/BK/2018, 74/1/AZ/Z/2017, 45/PK/2018.

¹¹² Pismo Dyrektora Generalnej z 17 czerwca 2019 r. znak GUS-OS00.2720.2.2019, pismo Dyrektora BOK z 11 lipca znak GUS-DB04.2720.8.2019.15.

¹¹³ Pismo Dyrektora DST z 12 września 2018 r. znak GUS-ST03.9001.12.2018.1.

¹¹⁴ Umowy nr 80/RN/2016, 145/DI/Z/2016, 103/3/BR/2016/POPT, 3/DI/Z/2017, 4/DI/Z/2017.

w rejestrze wystąpiły niezgodności dot. wykonawcy¹¹⁵, daty realizacji umowy¹¹⁶ lub jej wartości¹¹⁷. Wynikały one z omyłek, nieaktualizowania danych lub klasyfikowania wykonawców na podstawie systemu Outlook¹¹⁸. Wyjaśniono¹¹⁹, że ewidencja umów oraz rejestr zamówień służą do rejestracji umów w chwili ich zawarcia, aneksy mają charakter incydentalny, a sprawowana przez koordynatorów kontrola nie wymaga odnotowywania w rejestrze zbiorczym.

Nie można zgodzić się z przedstawionym stanowiskiem, ponieważ brak aktualizacji danych nie pozwala na pozyskanie prawidłowych informacji służących nadzorowi nad badanym obszarem, co ogranicza skuteczność stosowanego narzędzia.

30. [zarządzanie wiedzą] Zarządzaniu wiedzą służyło udostępnianie pracownikom, jak i podmiotom zewnętrznym, materiałów o charakterze analitycznym, uzyskanych w ramach umów cywilnoprawnych.

W procedurach nie ujęto zasad zw. z udostępnianiem materiałów pozyskiwanych w ramach umów, jednakże istotne dokumenty, w tym analityczne, z uwzględnieniem ich specyfiki, zamieszczano w intranecie oraz na stronie internetowej GUS.

III. Zagraniczne i krajowe podróże służbowe

Krajowe podróże służbowe

31. [sposób organizacji i rozliczania] Negatywnie należy ocenić sposób organizacji i rozliczania krajowych podróży służbowych. W GUS obowiązywały jedynie szcztkowe regulacje w tym zakresie, które nie stanowiły wsparcia dla zarządzania ww. obszarem. W szczególności nie określono jednolitych, całościowych zasad ewidencjonowania podróży krajowych, nie wprowadzono skutecznych mechanizmów dot. ich terminowego rozliczania, w tym nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za monitorowanie złożenia rozliczenia przez delegowanego pracownika oraz nie określono konsekwencji w ww. zakresie. Ponadto nie wprowadzono obowiązku wskazywania na poleceniach wyjazdów miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży, konieczności prowadzenia rozeznania rynku w zakresie transportu i noclegu, zasad dot. zwrotu kosztów za przejazd drogami płatnymi, postój w strefie płatnego parkowania, opłatę za miejsce parkingowe, opłaty klimatyczne oraz inne niezbędne wydatki wiążące się bezpośrednio z odbywaniem podróży, jak również maksymalnej odległości (w km) z miejsca zamieszkania do siedziby GUS, która może zostać uznana podczas korzystania z samochodu służbowego za podróż służbową.

Od 1 lipca 2016 r. do 24 maja 2019 r. pracownicy GUS¹²⁰ odbyli 1.785 krajowych podróży służbowych na łączną kwotę 435.143 zł, w tym 756 podróży (42%) dot. Kierownictwa GUS¹²¹ na kwotę 193.201 zł (44%). Badaniu poddano¹²² 23 z 756 podróży Kierownictwa GUS (3%), z których 9 podróży generowało koszty w wysokości 9.404 zł z 193.201 zł (5%). Pozostałe 14 podróży zakwalifikowano jako *bezkosztowe*¹²³.

Procedury kontroli finansowej nie stanowiły skutecznego narzędzia do zarządzania obszarem podróży krajowych, w szczególności nie zawierały mechanizmów zabezpieczających przed ryzykami zawyżonych kosztów, fikcyjnych wyjazdów służbowych, brakiem albo niepełnym uczestnictwem osób delegowanych w wydarzeniu w zakresie krajowych podróży. Określały one jedynie osoby odpowiedzialne za akceptację poleceń wyjazdów krajowych, zakres informacji zamieszczanych na ww. poleceniach (bez obowiązku wskazania miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży) oraz konieczność ich rozliczenia przez delegowanego pracownika w ciągu 7 dni od zakończenia

¹¹⁵ Wskazano błędne dane (umowa nr 122/AZ/Z/2016), podano drugie imię wykonawcy (28/1/GP-RRL/2018) bądź też wykonawcę błędnie zakwalifikowano jako wewnętrznego lub zewnętrznego (134/1/MS/Z/2016, 74/1/AZ/Z/2017, 79/BS/Z/2018, 145/DI/Z/2016 i 2/5/DK/Z/2019).

¹¹⁶ Błędnie podano datę realizacji umowy (nr 103/3/BR/2016/POPT i 39/GP-RRL/Z/2019) lub nie zmieniono ww. daty pomimo jej aneksowania (nr 109/GP/Z/2017).

¹¹⁷ Nie zmieniono wartości umowy pomimo jej aneksowania (nr 39/GP-RRL/Z/2019).

¹¹⁸ Pismo Dyrektor BOK z 11 lipca znak: GUS-DB04.2720.8.2019.15, pismo Dyrektor Generalnej z 1 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.13 i z 4 lipca 2019 r. znak: GUS-DB04.2720.8.2019.14.

¹¹⁹ Pismo Dyrektor Generalnej z 24 czerwca 2019 r. znak GUS-GP01.0933.1.2019.20, pismo Dyrektor DAB z 18 lipca 2019 r. znak GUS-DB04.2720.8.2019.19.

¹²⁰ Z wyłączeniem kosztów krajowych podróży służbowych członków Rady Statystyki, Rządowej Rady Ludnościowej, Komisji Metodologicznej oraz Komitetów Naukowych, tj. członków organów opiniotwórczo-doradczych działających przy Prezesie Rady Ministrów lub Prezesie GUS.

¹²¹ Rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów komórek organizacyjnych GUS oraz naczelnicy wydziałów.

¹²² Wybór próby nastąpił metodą doboru celowego przy zastosowaniu następujących kryteriów: wysoki koszt wyjazdu, miejsce i czas trwania wyjazdu, częstotliwość wyjazdów danej osoby, budzący wątpliwości cel podróży oraz wybór środka transportu.

¹²³ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Generalnej z 30 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.15.2019 w GUS traktowano jako *bezkosztowe* podróże, w ramach których delegowany nie ponosił kosztów transportu (bo np. podróż odbywała się samochodem służbowym), kosztów noclegów oraz nie należały mu się diety. W grupie kosztów odbywanych samochodem służbowym znajdują się koszty paliwa, jednakże koszty te rozliczane są w ramach ogólnych kosztów eksploatacji samochodów służbowych.

podróży. Wyjaśniono¹²⁴, że nie ustanowiono regulacji w tym zakresie, bowiem sposób organizacji takiej podróży zależy od rodzaju i charakteru wydarzenia. Osoby delegujące pracownika wybierają optymalny środek transportu oraz miejsce noclegowe i określają niezbędny czas podróży. Odpowiedzialność za rozliczenie delegacji spoczywa na pracowniku. W regulaminach organizacyjnych departamentów nie zawarto postanowień o monitorowaniu rozliczeń wyjazdów krajowych i takie osoby nie zostały wyznaczone¹²⁵.

Ponadto w GUS obowiązywał *Regulamin korzystania z samochodów osobowych*, jednakże nie określał on jaka maksymalna odległość z miejsca zamieszkania do miejsca pracy jest traktowana jako podróż służbowa. W ocenie Urzędu¹²⁶ nie ma potrzeby jej określenia, bowiem nie precyzują tego żadne przepisy. Zdaniem GUS ogólna regulacja nie budzi wątpliwości, bowiem przyjmowana jest realna, indywidualna odległość pokonywana przez dysponenta związana z codziennym dojazdem do pracy.

Nieokreślenie powyższych zasad i odpowiedzialności osłabiło system kontroli zarządczej, i w konsekwencji spowodowało istotne nieprawidłowości w zakresie krajowych podróży. Ponadto nie można zgodzić się z wyjaśnieniem, że ogólna regulacja wskazująca, że podróżą służbową są dojazdy dysponentów z miejsca zamieszkania do miejsca pracy bez określenia odległości pomiędzy ww. miejscami nie budzi wątpliwości. Brak precyzyjnego określenia w tym zakresie może powodować spory interpretacyjne na etapie rozliczania podróży, bowiem z ww. regulacji nie wynika na jakiej odległości ww. podróż jest traktowana za podróż służbową.

32. W GUS nie wprowadzono skutecznych narzędzi do monitorowania i nadzoru krajowych podróży służbowych. Brak jednolitych zasad ewidencji spowodował, że Urząd nie posiadał jednego, kompletnego rejestru w tym zakresie. Komórki organizacyjne (16 z 17¹²⁷, 94%) prowadziły rejestry podróży krajowych w sposób nieusystematyzowany, zamieszczając tam różne dane uniemożliwiające skuteczny nadzór nad obszarem. Jeden departament w ogóle nie prowadził takiego rejestru, a ewidencja podróży krajowych najwyższego Kierownictwa GUS oraz Gabinetu Prezesa nie była aktualizowana oraz nie podlegała weryfikacji¹²⁸. Część rejestrów 2¹²⁹ departamentów uległa zniszczeniu, a 1¹³⁰ nie udało się odnaleźć. Ponadto żadna komórka organizacyjna GUS nie posiadała pełnych informacji nt. całości kosztów danej podróży lub ich *bezkosztowego* charakteru.

Departament Handlu i Usług nie prowadził rejestru krajowych podróży z uwagi na przekonanie, że wystarczy ewidencjonować delegacje jedynie na liście obecności¹³¹. Zakres informacji zamieszczanych w rejestrach prowadzonych przez pozostałe 16 z 17 (94%) komórek organizacyjnych był różny, a rejestry te nie zawierały informacji nt. środka transportu (w 15 komórkach), celu podróży (w 9¹³²) oraz dat podróży (w Dep. Rachunków Narodowych).

W rejestrze podróży krajowych prowadzonym przez Gabinet Prezesa w przypadku 13 podróży Kierownictwa GUS¹³³ (z 140, tj. 9%) wystąpiły niezgodności dot. okresu odbywania podróży (7), miejscowości docelowej (3) oraz celu podróży (1). Ponadto nie zamieszczono w nim informacji o 1 podróży oraz dodatkowo uwzględniono 1 podróż zagraniczną. Wyjaśniono¹³⁴, że ww. błędy stanowiły omyłki pisarskie. Wskazano, że ewidencję tę traktowano jako roboczą, gdyż dane wprowadzano jedynie w celu nadania numeru dla polecenia wyjazdu służbowego.

Żadna komórka organizacyjna nie posiadała zbiorczych informacji nt. kosztów podróży, bowiem do DAB przekazywane były jedynie delegacje kosztowe, natomiast dla delegacji *bezkosztowych* nie ustalono sposobu postępowania. Dokumentacja podróży pozostawała w komórce organizacyjnej danego pracownika, a w przypadku Kierownictwa GUS – w sekretariacie członka Kierownictwa¹³⁵.

Za prowadzenie ewidencji podróży krajowych w poszczególnych komórkach organizacyjnych odpowiedzialne były osoby zatrudnione na stanowiskach sekretarzy/sekretarek, z wyłączeniem

¹²⁴ Pismo Dyrektor DAB z 21 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB02.2720.18.2019.

¹²⁵ Wyjaśnienia Dyrektor Generalnej z 26 lipca 2019 r., znak: GUS-DB02.2720.31.2019.

¹²⁶ Wyjaśnienia Dyrektor Generalnej z 20 sierpnia 2019 r., znak: GUS-DB02.0931.11.2019.

¹²⁷ W dniu rozpoczęcia kontroli w GUS funkcjonowało 18 komórek organizacyjnych, jednakże Departament Handlu i Usług nie prowadził rejestru.

¹²⁸ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.45.

¹²⁹ Gabinetu Prezesa za 2016 r. oraz Departamentu Programowania i Koordynacji Badań za okres do 2 czerwca 2018 r. (tj. okres przed zmianą Statutu GUS).

¹³⁰ Departament Produkcji funkcjonujący do 2 czerwca 2018 r.

¹³¹ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 28 maja 2019 r., znak: GUS-DB02.0931.12.2019.

¹³² W tym w przypadku 3 wskazano jedynie ogólne informacje nt. celu podróży, tj. szkolenie/konferencja bez określenia tematu ww. spotkań.

¹³³ Kierownictwa GUS rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektor, zastępca dyrektora oraz naczelnicz Gabinetu Prezesa.

¹³⁴ Pismo Dyrektor Generalnej z 9 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.27 oraz wyjaśnienia Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.45.

¹³⁵ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.45.

DWM, w którym to zadanie powierzono specjalście. Wyjaśniono¹³⁶, że ewidencje/rejestry podróży krajowych prowadzone są w zakresie niezbędnym dyrektorowi departamentu do kontroli nieobecności pracowników, a także zasadności i celowości wyjazdów.

Nie można zgodzić się z ww. wyjaśnieniami, bowiem rejestry prowadzone przez część komórek organizacyjnych w ogóle nie zawierały informacji dot. celu podróży, a w przypadku 1¹³⁷ komórki również informacji o okresie podróży. Brak tych informacji nie pozwalał na kontrolę zasadności i celowości podróży oraz okresu nieobecności pracowników.

33. [celowość podróży] Zastrzeżenia budzi celowość (14¹³⁸ z 23, tj. 61%) krajowych podróży służbowych dot. udziału w wydarzeniu kulturalnym, wizyt w urzędzie statystycznym oraz jednostce podporządkowanej. W przypadku wizyt w urzędzie statystycznym oraz jednostce podporządkowanej nie dysponowano dokumentacją określającą tematykę spotkań, z której wynikałby zakres zadań realizowanych w czasie wyjazdu, co może budzić wątpliwości co do ich zasadności.

Kontrolowane podróże dot. w szczególności: wizyt w urzędzie statystycznym oraz jednostce podporządkowanej (działania nadzorcze – 13¹³⁹), udziału w konferencjach (8¹⁴⁰), wydarzeniu kulturalnym (1) i olimpiadzie statystycznej (1). W przypadku podróży dot. działań nadzorczych wyjaśniono, że spotkania te z uwagi na specyfikę oraz roboczy charakter nie były objęte szczegółowym harmonogramem¹⁴¹.

Brak określania celu podróży, w szczególności w odniesieniu do działań nadzorczych, budzi wątpliwości w zakresie ich zasadności, w tym poniesienia kosztów związanych z podróżą.

34. [rozliczenie delegacji] Nienależnie wypłacono diety oraz ryczałt za nocleg w ramach 5 z 9¹⁴² (56%, w łącznej wysokości 225 zł) badanych kosztowych podróży krajowych. W przypadku 3¹⁴³ z 5 ww. podróży dieta oraz ryczałt za nocleg zostały wypłacone, pomimo że podróż odbywała się do miejsca stałego zamieszkania delegowanego, natomiast w kolejnych 2¹⁴⁴ przypadkach diety zostały naliczone, pomimo że zapewniono bezpłatne wyżywienie podczas podróży. Powyższe działanie stanowiło naruszenie postanowień § 7 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 rozporządzenia w sprawie *należności z tytułu podróży służbowej*. Dodatkowo w przypadku 1 z 5 ww. podróży zastrzeżenia budzi niepomniejszenie diety o koszty dwóch posiłków w związku z brakiem adnotacji w zakresie zapewnienia wyżywienia.

Dyrektor Generalna¹⁴⁵ przyznała, że diety oraz ryczałt za nocleg dot. podróży do miejsca stałego zamieszkania delegowanego naliczono omyłkowo i GUS wystąpi o ich zwrot. Ponadto w przypadku 1¹⁴⁶ podróży nie pomniejszono diet o koszty 2 śniadań (15 zł) z uwagi na niewskazanie na fakturze hotelowej oraz druku delegacji informacji dot. zapewnienia ww. posiłków.

Wskazać należy, że w sytuacji ww. braków GUS w szczególności powinien zwrócić się o ich uzupełnienie do delegowanego pracownika, a nie wypłacać dietę w wyższej wysokości.

35. Rozliczanie podróży krajowych nie było monitorowane, a jednostka nie dysponowała dokumentacją dot. 10 spośród 140 (7%) podróży Kierownictwa GUS¹⁴⁷ zaewidencjonowanych w rejestrze *krajowych podróży służbowych* w Gabinetie Prezesa. Dodatkowo 11 z 23 (48%) poddanych badaniu podróży oraz 6 z 10 (60%) podróży badanych w ramach systemu zastępstw nie zostało rozliczonych, 1 podróż rozliczono po terminie¹⁴⁸, a w 3 przypadkach brakowało daty złożenia

¹³⁶ Pismo Dyrektora Generalnej z 13 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB02.2720.16.2019.

¹³⁷ Departamentu Rachunków Narodowych.

¹³⁸ Dotyczy delegacji nr: 52/2016, 79/2017, 80/2017, 81/2017, 83/2017, 116/2017, 1/2018, 9/2018, 27/2018, 59/2018, 67/2018, 68/2018, 69/2018, 7/2019.

¹³⁹ W tym jedna podróż, która oprócz wizyty w urzędzie statystycznym dot. również udziału w konferencji *Własność intelektualna w innowacyjnej gospodarce. Startupy w świecie innowacji* w Krakowie.

¹⁴⁰ Z wyłączeniem podróży dotyczącej m.in. udziału w konferencji *Własność intelektualna w innowacyjnej gospodarce. Startupy w świecie innowacji* w Krakowie.

¹⁴¹ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.58.

¹⁴² Pozostałych 14 poddanych badaniu podróży nie generowało kosztów.

¹⁴³ Dotyczy podróży nr: 32/2017; 83/2017; 92/2017.

¹⁴⁴ Dotyczy podróży nr: 52/2016; 38/2018.

¹⁴⁵ Pismo z 20 sierpnia 2019 r., znak: GUS-DB02.0931.11.2019.

¹⁴⁶ Dotyczy podróży nr: 92/2017.

¹⁴⁷ Rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektor, zastępca dyrektora oraz naczelniczy Gabinetu Prezesa.

¹⁴⁸ Z rozliczenia polecenia wyjazdu służbowego wynika, że podróż zakończyła się w dniu 5 września 2017 r., a rozliczona została 10 października 2017 r.

rozliczenia. Powyższe stanowiło naruszenie *Procedury kontroli finansowej*¹⁴⁹, a w 1 przypadku, dotyczącym złożenia rozliczenia po terminie, także postanowień rozporządzenia *w sprawie należności z tytułu podróży służbowej*¹⁵⁰.

W GUS nie są znane przyczyny braku poleceń wyjazdów służbowych¹⁵¹. Natomiast w odniesieniu do nierozliczonych podróży wskazano, że *w przypadku bezkosztowych podróży służbowych przyjętą praktyką jest wypełnianie pierwszej strony polecenia wyjazdu służbowego*. Z kolei 1 podróż służbowa została rozliczona po terminie ze względu na natłok obowiązków.

Wskazać należy, że przyjęta przez GUS praktyka jest nieprawidłowa, bowiem polecenie wyjazdu służbowego nie tylko potwierdza koszty podróży, ale również fakt uczestnictwa w danych wydarzeniach i stanowi uzasadnienie dla nieobecności w stałym miejscu pracy.

36. [realizacja podróży] Część (5 z 23, tj. 22%) poddanych badaniu podróży służbowych odbyło się niezgodnie z poleceniem wyjazdu służbowego. Dodatkowo w przypadku 2 ww. podróży, których rozpoczęcie oraz zakończenie nastąpiło z/do miejscowości stałego zamieszkania nie doliczano wartości pieniężnej nieodpłatnego świadczenia do przychodu delegowanego, w myśl postanowień § 6 ust. 5 *Regulaminu korzystania z samochodów osobowych*.

W 1¹⁵² przypadku wyjazd na konferencję został poprzedzony podróżą do miejsca stałego zamieszkania, a później jej rozpoczęcie nastąpiło z ww. miejscowości, a w kolejnym¹⁵³ przypadku powrót z podróży służbowej nastąpił do miejsca stałego zamieszkania, podczas gdy polecenia wyjazdów nie określały takiej możliwości. Ponadto w 1¹⁵⁴ przypadku powrót miał miejsce po terminie wskazanym w delegacji, a 2¹⁵⁵ kolejne podróże odbyły się innym środkiem transportu niż określony w poleceniu.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁵⁶ powrót z delegacji służbowej po wyznaczonym terminie nastąpił z uwagi na późne zakończenie wizyty i znaczą odległość pomiędzy miejscem podróży a siedzibą GUS. Natomiast w odniesieniu do 2 podróży odbytych innym środkiem transportu podano¹⁵⁷, że przyczyny zamieszczenia PKP jako środka lokomocji na drukach polecenia nie są znane. Podróże te były procedowane jako *bezkosztowe*, tj. wiązały się z wykorzystaniem samochodu służbowego.

Ponadto w myśl § 6 ust. 5 *Regulaminu korzystania z samochodów osobowych* w przypadku wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych, wartość pieniężną nieodpłatnego świadczenia za dany okres dolicza się do przychodu dysponenta. Niedoliczenie ww. wartości w przypadku 2 podróży uzasadniono¹⁵⁸ brakiem praktyki wskazywania w dokumentach dotyczących podróży miejsca zamieszkania jako miejsca zakończenia lub rozpoczęcia delegacji oraz uznaniem ww. wyjazdów za część podróży służbowej.

Wskazać należy, że pracownik jednostki obowiązany jest do odbycia podróży zgodnie z poleceniem wyjazdu służbowego, w którym określono wymogi dotyczące sposobu odbycia danej podróży, natomiast wszelkie zmiany w ww. zakresie powinny mieć odzwierciedlenie w dokumentacji podróży.

37. [rozeznanie rynku] W 3¹⁵⁹ z 6 poddanych badaniu podróży krajowych uwzględniających nocleg nie prowadzono rozeznania rynku. Powyższe było konsekwencją braku regulacji w tym zakresie. W pozostałych 3¹⁶⁰ przypadkach odstępianie od ww. czynności było uzasadnione, skorzystano bowiem z hotelu, w którym zatrzymało się wielu szefów urzędów statystycznych krajów UE, co umożliwiło kontynuację rozmów nt. jakości w statystyce publicznej¹⁶¹.

W GUS nie obowiązywały regulacje wewnętrzne w zakresie wyboru usług hotelowych, bowiem w obszarze tym nie było konieczności stosowania *Regulaminu zamówień publicznych*. Noclegi

¹⁴⁹ § 28 pkt 28 *Procedury kontroli finansowej*, zgodnie z którym osoba delegowana zobowiązana jest do rozliczenia podróży w terminie 7 dni od daty jej zakończenia.

¹⁵⁰ § 5 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie należności z tytułu podróży służbowej* zobowiązujący do rozliczenia kosztów podróży w ciągu 14 dni od dnia zakończenia podróży.

¹⁵¹ Pisma Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.58 oraz 9 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.27.

¹⁵² Dotyczy podróży nr 92/2017.

¹⁵³ Dotyczy podróży nr 52/2016.

¹⁵⁴ Dotyczy podróży nr 83/2017.

¹⁵⁵ Dotyczy podróży nr 9/2018; 7/2019.

¹⁵⁶ Pismo Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.58.

¹⁵⁷ Pismo Dyrektora Generalnej z 20 sierpnia 2019 r., znak: GUS-DB02.0931.11.2019.

¹⁵⁸ Pismo Dyrektora Generalnej z 20 sierpnia 2019 r., znak: GUS-DB02.0931.11.2019.

¹⁵⁹ Dotyczy delegacji nr 52/2016; 81/2017, 92/2017.

¹⁶⁰ Dot. podróży służbowych nr 34/2018, 38/2018, 39/2018 w związku z udziałem w Europejskiej konferencji na temat jakości w statystyce publicznej Q2018.

¹⁶¹ Wyjaśnienia Dyrektora DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.47.

wyberane były przy uwzględnieniu optymalnych warunków pracy, odległości i łatwości dostępu do kluczowych dla wyjazdu miejsc, z zachowaniem limitów przewidzianych przepisami prawa¹⁶².

Odległość i łatwość dostępu do miejsc wydarzeń, których dotyczy dana podróż są ważne przy wyborze oferty noclegowej. Jednakże wskazać należy, że cena stanowi także istotny element ww. wyboru, w szczególności pozwalający na przestrzeganie zasady oszczędnego dokonywania wydatków i optymalnego doboru środków służących osiągnięciu celu. Z tych względów istotne jest prowadzenie rozeznania rynku, pozwalającego na wybór i udokumentowanie najkorzystniejszej oferty. Rozporządzenie w sprawie należności z tytułu podróży służbowej określa jedynie górną granicę kosztów jednej doby hotelowej, co nie oznacza, że każdy wybór noclegu mieszczącego się w limicie określonym przez ww. rozporządzenie będzie działaniem gospodarnym dotyczącym wyboru najkorzystniejszej oferty.

38. [przekazywanie i dokumentowanie informacji] Informacje uzyskiwane podczas spotkań i wydarzeń, których dotyczyły krajowe podróże służbowe były przekazywane współpracownikom. Nie ustanowiono jednak zasad w zakresie obowiązku składania sprawozdania z podróży krajowej bądź dokumentowania w inny sposób informacji uzyskanych podczas podróży.

W GUS informacje uzyskiwane podczas krajowych wyjazdów były wykorzystywane i stosowane w kontekście konkretnych zaplanowanych działań oraz przekazywane pracownikom w ramach spotkań indywidualnych, zespołowych, narad, projektów¹⁶³.

Zagraniczne podróże służbowe

39. [sposób organizacji i rozliczania] Pozytywnym aspektem w zakresie organizacji i rozliczania zagranicznych podróży było wyznaczenie komórki odpowiedzialnej za koordynację procesu oraz przygotowywanie rocznych planów wyjazdów. W obszarze tym wprowadzone zostały regulacje wewnętrzne, jednakże wymagają one modyfikacji ze względu na brak wymogu szczegółowego określania celu podróży w odniesieniu do celów statystyki publicznej, obowiązku prowadzenia udokumentowanego rozeznania rynku oraz wskazywania miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży. Nie sprzyjało to przejrzystości w zakresie celowości i oszczędności wydatków publicznych. Ponadto procedury niejednolicie określały termin rozliczenia wyjazdu zagranicznego, tj. 7 dni bądź 7 dni roboczych.

Istotne zastrzeżenia budzi także brak szczegółowych regulacji wewnętrznych w zakresie łączenia pobytu prywatnego z zagraniczną podróżą służbową, przez co nie zapewniono przejrzystego i prawidłowego rozliczania kosztów w tym obszarze.

Od 1 lipca 2016 r. do 24 maja 2019 r. pracownicy GUS odbyli 1.115 zagranicznych podróży służbowych na łączną kwotę 4.369.640 zł, w tym 630 podróży (57%) dot. Kierownictwa GUS¹⁶⁴, na kwotę 2.589.566 zł (59%). Badaniu poddano¹⁶⁵ 20 z 630 podróży Kierownictwa GUS (3%) na łączną kwotę 188.852 zł z 2.589.566 zł (7%). Ponadto kontrolą objęto 2¹⁶⁶ podróże zagraniczne (100% tego rodzaju wyjazdów w okresie kontrolowanym) osób niezatrudnionych w GUS, sfinansowane z jego środków na łączną kwotę 24.290 zł¹⁶⁷.

Obszar ten w zakresie merytorycznym koordynowany był przez Departament Współpracy Międzynarodowej (dalej: DWM) w oparciu o *Procedury kontroli finansowej*¹⁶⁸, *Zasady i tryb organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych*¹⁶⁹ oraz coroczny *Plan Wyjazdów Zagranicznych*.

¹⁶² Pismo Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.58.

¹⁶³ Pismo Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.58.

¹⁶⁴ Rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów komórek organizacyjnych GUS oraz naczelnicy wydziałów.

¹⁶⁵ Wybór próby nastąpił metodą doboru celowego przy zastosowaniu następujących kryteriów: wysoki koszt wyjazdu, miejsce i czas trwania wyjazdu, częstotliwość wyjazdów danej osoby, budzący wątpliwości cel podróży oraz wybór środka transportu.

¹⁶⁶ Dot. zadań Rządowej Rady Ludnościowej; zrealizowane na podst. zawartych umów: w dniach 6-15 kwietnia 2018 r. oraz 31 marca-7 kwietnia 2019 r. do Nowego Jorku.

¹⁶⁷ W przypadku tych podróży Urząd zobowiązał się do pokrycia ich kosztów na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie należności z tytułu podróży służbowej. Wobec powyższego zostały one opisane w części dotyczącej *Zagranicznych podróży służbowych*, pomimo że nie stanowią one *podróży służbowych* w rozumieniu art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy, bowiem nie były realizowane przez pracownika GUS.

¹⁶⁸ Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 15 Dyrektora Generalnego GUS z 31 marca 2014 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w GUS, załącznik nr 3 do zarządzenia nr 56 Dyrektora Generalnego GUS z 19 sierpnia 2015 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w GUS oraz załącznik nr 1 do zarządzenia nr 49 Dyrektora Generalnego GUS z 30 grudnia 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w GUS.

¹⁶⁹ Załącznik do zarządzenia wewn. nr 28 Prezesa GUS z 9 lipca 2018 r. w sprawie *Zasad i trybu organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych i przyjazdów delegacji zagranicznych w jednostkach służb statystyki publicznej* (obowiązujące od 10 lipca 2018 r.) oraz poprzedzający załącznik do zarządzenia wewn. nr 1 Prezesa GUS z 20 stycznia 2016 r. w sprawie *organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych i przyjazdów delegacji zagranicznych w jednostkach organizacyjnych służb statystyki publicznej*.

Procedury wewnętrzne niejednolicie regulowały termin na rozliczenie wyjazdu, tj. w § 26 ust. 2 *Procedur kontroli finansowej* oraz w § 6 ust. 2 pkt 3 *zarządzenia w sprawie zasad i trybu organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych* określono, że termin na rozliczenie wyjazdu wynosi 7 dni od zakończenia wyjazdu zagranicznego, natomiast w § 28 pkt 29 *Procedur kontroli finansowej* określono, że jest to 7 dni roboczych¹⁷⁰. Regulacje wewnętrzne nie wprowadziły obowiązku wskazywania w dokumentacji wyjazdowej miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży. Ponadto nie określały obowiązku prowadzenia udokumentowanego rozeznania rynku dot. noclegów i nie wymagały wskazania szczegółowego celu podróży, w tym w zakresie jej wartości dodanej dla celów statystyki publicznej. Wyjaśniono¹⁷¹, że wniosek wyjazdowy dotyczy logistyki podróży, natomiast kwestie merytoryczne ujmowane są w instrukcji wyjazdowej – oba te dokumenty tworzą *komplementarną całość*. Bezpośrednia weryfikacja założeń przyjętych w instrukcji wyjazdowej dokonywana jest poprzez akceptację sprawozdania, zawierającego informację o realizacji instrukcji, najważniejsze ustalenia ze spotkania oraz wykaz podjętych na nim zobowiązań.

Należy zauważyć, że wnioski wyjazdowe określały jedynie rodzaj i temat wydarzenia, a w instrukcji zawierano program spotkania i ewentualną aktywność delegowanego. Było to konsekwencją braku odpowiednich regulacji wewnętrznych, które nie wymagały podania szczegółowego celu wyjazdu z określeniem jego przydatności dla statystyki publicznej.

W procedurach¹⁷² przewidziano także możliwość łączenia wyjazdu służbowego z prywatnym, o ile nie skutkuje to zwiększeniem ceny biletu lotniczego z zaznaczeniem, że pozostałe koszty dot. prywatnego pobytu pokrywa osoba wyjeżdżająca. Porównania cen biletów dokonywał DWM. Wyjaśniono¹⁷³, że regulacje przewidują wyłącznie ww. warunek, ponieważ w okresie pobytu prywatnego diety nie są wypłacane, a delegowany sam pokrywa koszty dodatkowych noclegów i wydatków. Jednakże procedury nie zawierały m.in. określenia w jaki sposób ustalany jest czas trwania pobytu służbowego, tj. od kiedy zaczyna się bądź kończy pobyt prywatny.

Brak wskazania ww. zasad wpływał na prawidłowość wyliczenia diet, które w wyniku przyjętych przez GUS założeń uwzględniały również część okresu prywatnego [szerzej: pkt 43 *Projektu*].

40. W Urzędzie nie funkcjonował mechanizm umożliwiający skuteczne pozyskanie informacji w zakresie całościowych kosztów danej podróży.

Za rozliczanie kosztów podróży służbowych odpowiadał DAB. W przypadkach, w których wypłacono zaliczki, posiadał on narzędzie do ustalenia kosztów podróży, gdyż konto *234 Rozrachunki z pracownikami* zawierało układ analityczny w podziale na poszczególnych pracowników oraz informacje nt. rozliczenia zaliczki. Jednakże na koncie tym nie ujmowano wszystkich kosztów, np. ubezpieczenia, opłat wizowych, biletów lotniczych, czy też kosztów za udział w wydarzeniu. Pozostałe zaś konta, nie posiadały ww. analityki. Ustalenie całościowych kosztów wymagało analizy dowodów księgowych danej podróży¹⁷⁴.

41. W Urzędzie nie wprowadzono efektywnego narzędzia do monitorowania i nadzoru nad zagranicznymi podróżami służbowymi. Prowadzony był wprawdzie rejestr wyjazdów zagranicznych (*baza WYJAZDY* – dalej: *baza*), który – z wyjątkiem jednostkowych przypadków – był aktualny i kompletny, jednakże jego ograniczenia funkcjonalne uniemożliwiły sprawne przetwarzanie informacji. Nie posiadał on funkcjonalności pozwalającej na eksport danych do programów edytowalnych. W przypadku łączenia pobytu prywatnego z podróżą służbową *baza* nie zawiera informacji o czasie podróży służbowej, wskazywała jedynie łączny czas trwania wyjazdu. Ponadto w przypadku wydarzeń, w których brało udział kilku uczestników, posiadała informacje o okresie wydarzenia w odniesieniu do osoby, której udział w nim był najdłuższy. W związku z czym w sytuacji uczestnictwa w części wydarzeń przez daną osobę, nie wskazywano faktycznego czasu udziału w wydarzeniach tej osoby. Prowadzenie *bazy WYJAZDY* powierzono jednej osobie, bez wyznaczenia zastępstwa, co rodziło ryzyko w zakresie aktualności danych, w szczególności w przypadku nieplanowanych nieobecności pracownika.

¹⁷⁰ Dyrektor Generalna zadeklarowała zmianę w tym zakresie w piśmie z 20 sierpnia 2019 r., znak: GUS-DB02.0931.11.2019.

¹⁷¹ Pismo Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.10.2019.

¹⁷² § 3 ust. 7 *Zasad i trybu organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych*.

¹⁷³ Pismo Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.10.2019.

¹⁷⁴ Wyjaśnienia Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-DB02.2720.30.2019.

Rejestr podróży zagranicznych, jako koordynator, prowadził DWM za pomocą narzędzia informatycznego pn. *baza WYJAZDY*. Był on – z wyjątkiem jednostkowych przypadków – aktualny i kompletny. Nierzetelne dane w nim zawarte dot. 16 z 632 (3%) podróży Kierownictwa GUS¹⁷⁵, tj.: w przypadku 15 podróży wskazano nieprawidłowe dane dot. daty (13¹⁷⁶) oraz miejsca wyjazdu (2¹⁷⁷), natomiast 1 podróż¹⁷⁸ sfinansowana w całości przez organizatora, nie została zaewidencjonowana.

Za prowadzenie rejestru zagranicznych podróży odpowiadała od momentu jego powstania (22 lata) 1 osoba – konsultant w DWM. Jak wyjaśniono¹⁷⁹, taka organizacja nie powodowała problemów, ponieważ pracownik z wyprzedzeniem wprowadzał zatwierdzone wyjazdy do rejestru. Na wypadek jego dłuższej nieobecności istniała możliwość zainstalowania aplikacji na innym komputerze i nadania innej osobie uprawnień. Ponadto poinformowano, że od września 2019 r. zaplanowano testowanie nowej bazy, którą będą obsługiwały 2 osoby.

42. [celowość podróży] Wszystkie zbadane podróże zagraniczne Kierownictwa¹⁸⁰ i osób niezatrudnionych w GUS (22) były celowe, tj. służyły działalności Urzędu i zadaniom realizowanym przez delegowane osoby. Jednakże dokumentacja dot. 14 (z 22, tj. 64%) podróży nie zawierała szczegółowego celu wyjazdu, co było konsekwencją braku takiego wymogu w regulacjach wewnętrznych. Ponadto w przypadku 1¹⁸¹ podróży dokumentacja nie zawierała informacji o wszystkich spotkaniach, których dotyczyła podróż oraz o terminie, w którym miały one miejsce.

Podróże (22) dot. zadań realizowanych przez GUS i polegały m.in. na prezentowaniu stanowisk, referatów, udziale w międzynarodowych konferencjach, w tym prowadzonych przez organizacje, w których GUS jest zrzeszony, oraz obejmowały spotkania cykliczne. Miejsca docelowe były zróżnicowane, tj. Wiedeń, Chania, Paryż, Titchfield, Ateny i Pireus oraz Nowy Jork i Waszyngton, a także Seul, Marrakesz, New Delhi, Wellington, Rio de Janeiro, Dubaj oraz Kigali. Cele podróży w dokumentacji dot. 14 wyjazdów sformułowano w sposób ogólny.

43. [łączenie pobytu prywatnego z podróżą służbową] Istotne zastrzeżenia budzi brak szczegółowych regulacji wewnętrznych w zakresie łączenia pobytu prywatnego z zagraniczną podróżą służbową. W konsekwencji nieprowadzenia ww. regulacji w przypadku 2 (z 20) badanych podróży termin wykonywania obowiązków służbowych, tym samym wysokość diet, wyliczano na podstawie przyjętych hipotetycznych założeń, a nie stanu faktycznego. Ponadto GUS bezpodstawnie finansował ubezpieczenie obejmujące okres pobytu prywatnego, a dopiero w dalszej kolejności zwracał się do delegowanego o zwrot części kosztów. W efekcie ww. praktyki w 1 z tych przypadków zwrócono się do delegowanego o zwrot kosztów ubezpieczenia obejmującego okres pobytu prywatnego, dopiero w trakcie kontroli KPRM, tj. po upływie blisko 2 lat od zakończenia podróży.

Łączenie wyjazdów służbowych z prywatnymi dot. 5% wszystkich podróży zagranicznych GUS, tj. 52 wyjazdów (35 osób) z 1.117¹⁸², w tym 2% podróży Kierownictwa GUS¹⁸³, tj. 13 wyjazdów (8 osób) z 630¹⁸⁴ podróży Kierownictwa ogółem. W ramach badanych podróży Kierownictwa GUS wystąpiły 2 (z 20) takie przypadki dot. wyjazdów do Nowego Jorku i Wellington oraz 1 (z 2) dot. osoby niezatrudnionej w GUS) do Nowego Jorku¹⁸⁵.

Przyjęcie przez GUS założenia, że rozpoczęcie bądź zakończenie podróży służbowej to termin wylotu/przylotu, który miałyby miejsce w przypadku, gdyby dany wyjazd nie dotyczył pobytu prywatnego, a nie końca pełnienia obowiązków, np. rozpoczęcia/zakończenia konferencji, spowodowało, że dieta była naliczana za czas niewykonywania obowiązków służbowych. Np. w przypadku podróży do Wellington konferencja zakończyła się 7 września 2018 r., o godz. 17³⁰

¹⁷⁵ Rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów komórek organizacyjnych GUS oraz naczelnicy wydziałów.

¹⁷⁶ Dotyczy poz. nr: 32, 33, 36, 243, 244, 279, 285, 289, 319, 473, 474, 540 Szczegółowego zestawienia zagranicznych podróży służbowych Kierownictwa GUS, przekazanego kontrolującą pismem z 19 czerwca 2019 r., znak GUS-WM-01.3030.24.2019 oraz podróży do New Delhi w październiku 2017 r.

¹⁷⁷ Dotyczy poz. nr: 313 i 314 Szczegółowego zestawienia zagranicznych podróży służbowych Kierownictwa GUS.

¹⁷⁸ Dotyczy podróży do Waszyngtonu i Nowego Jorku w dniach 11-20 października 2016 r.

¹⁷⁹ Pismo Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-WM02.090.3.2019.2.

¹⁸⁰ Rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów komórek organizacyjnych GUS oraz naczelnicy wydziałów.

¹⁸¹ Dotyczy podróży w dniach 30 lipca – 7 sierpnia 2016 r., do Nowego Jorku.

¹⁸² Uwzględniono 2 podróże osób niezatrudnionych w GUS, sfinansowane ze środków Urzędu.

¹⁸³ Rozumianego jako Prezes i Wiceprezesi GUS, Dyrektor Generalna, dyrektorzy i zastępcy dyrektorów komórek organizacyjnych GUS oraz naczelnicy wydziałów.

¹⁸⁴ Liczba ta nie uwzględnia 2 podróży osób niezatrudnionych w GUS, sfinansowanych przez Urząd.

¹⁸⁵ Dot. podróży pracowników GUS w dniach: 30 lipca – 10 sierpnia 2017 r. do Nowego Jorku, 2-13 września 2018 r. do Wellington, a także podróży osoby niezatrudnionej w GUS w dniach 6-15 kwietnia 2018 r. do Nowego Jorku.

i od tego momentu delegowany rozpoczął pobyt prywatny, podczas gdy dietę naliczono do dnia 8 września 2018 r., godz. 10⁵⁵, tj. prawdopodobnego przylotu, gdyby nie wystąpił pobyt prywatny.

Ponadto w przypadku podróży w dniach 30 lipca-10 sierpnia 2017 r. do Nowego Jorku, dopiero 16 lipca 2019 r. wystąpiono z wnioskiem o obciążenie pracownika kosztami ubezpieczenia za czas pobytu prywatnego, a sytuację tą uzasadniono błędem pracownika. Wyjaśniono¹⁸⁶, że ww. sytuacja dotyczyła również podróży w dniach 7-10 listopada 2018 r. do Brukseli, gdzie zwrot kosztów ubezpieczenia za pobyt prywatny zwrócono się po upływie 8 m-cy. Wskazano także, że w przypadku prośby pracownika o objęcie ubezpieczeniem również pobytu prywatnego, Urząd wychodząc naprzeciw takim potrzebom, *stara się [im] sprostać*. Dla zachowania podziału na koszty związane z wyjazdem prywatnym i służbowym, po otrzymaniu faktury zbiorczej za dany miesiąc, w którym była wykupiona polisa, GUS zwracał się o obciążenie pracownika kwotą wynikającą z liczby dni pobytu prywatnego.

Zauważyć należy, że brak szczegółowych regulacji w tym obszarze, stwarza szereg ryzyk w zakresie prawidłowego rozliczenia kosztów delegacji. Ponadto nie zabezpiecza interesów GUS, bowiem w przypadku niedokonania zwrotu przez delegowanego, istnieje ryzyko nieodzyskania zaangażowanych środków jednostki.

44. Negatywnie należy ocenić wyrażenie zgody na połączenie pobytu prywatnego z podróżą zagraniczną osobie niebędącej pracownikiem GUS (tj. przedstawicielowi Rządowej Rady Ludnościowej), pomimo braku postanowień umownych w tym zakresie.

W umowie¹⁸⁷ dot. udziału delegowanego w sesji Komisji ONZ w Nowym Jorku nie zawarto postanowień w zakresie możliwości połączenia wyjazdu z pobytem prywatnym. Wskazanie na pobyt prywatny znalazło się w zaakceptowanym wniosku wyjazdowym¹⁸⁸. Diety zostały naliczone w sposób analogiczny jak w przypadku pracowników GUS.

45. [rozliczanie podróży] Sposób monitorowania terminowości rozliczeń podróży służbowych nie był skuteczny. W 9¹⁸⁹ (z 22, tj. 41%) badanych przypadkach delegacje rozliczono z naruszeniem terminu wynikającego z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie należności z tytułu podróży służbowej¹⁹⁰ oraz § 28 pkt 29 *Procedury kontroli finansowej*¹⁹¹. W przypadku 4 z ww. 9 podróży, osoby delegowane nie zwróciły w określonym terminie części zaliczki, tym samym do czasu rozliczenia podróży dysponowały one w sposób nieuprawniony środkami publicznymi w łącznej kwocie 1.231,96 zł.

Opóźnienie¹⁹² w rozliczeniu podróży wynosiło od: 7 dni do ponad 9 m-cy i spowodowane było, m.in. obciążeniem innymi obowiązkami służbowymi, licznymi nieobecnościami osoby delegowanej¹⁹³, koniecznością uzupełnienia rozliczeń. W jednym przypadku¹⁹⁴ nie znano powodów nieterminowego rozliczenia. W przypadku 4¹⁹⁵ z ww. 9 podróży na skutek nieterminowego rozliczenia delegowani dysponowali środkami publicznymi przez okres od 7 dni do ponad 9 m-cy. Wyjaśniono¹⁹⁶, że ww. monitoring prowadzony przez DAB polegał na przypominaniu o obowiązku złożenia rozliczenia, jak również informowaniu przełożonych o upływie terminu rozliczenia się z zaliczki. Jednakże nie dokumentowano czynności podejmowanych w ramach ww. monitoringu.

46. [realizacja podróży] Część (5¹⁹⁷ z 22, tj. 23%) badanych podróży odbyło się niezgodnie z dokumentacją wyjazdową, tj. rozpoczęcie bądź zakończenie podróży nastąpiło z/do miejscowości

¹⁸⁶ Pismo Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.10.2019.

¹⁸⁷ Umowa nr 19/GP-RRL/Z/2018z 8 marca 2018 r.

¹⁸⁸ Wniosek wyjazdowy nr GUS-WM01.084.104.2018.

¹⁸⁹ Dotyczy podróży w dniach: 20-29 października 2017 r. do New Delhi, 1-11 marca 2018 r. do Nowego Jorku/Waszyngtonu, 9-16 września 2018 r. do Rio de Janeiro, 18-22 września 2018 r. do Paryża, 31 października – 1 listopada 2018 r. do Titchfield, 28 lutego – 4 marca 2019 r. do Waszyngtonu, 4-10 marca 2019 r. do Nowego Jorku, 26-31 marca 2019 r. do Aten/Pireusu oraz 27 kwietnia – 5 maja 2019 r. do Kigali.

¹⁹⁰ Rozliczenie kosztów podróży powinno nastąpić nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej podróży.

¹⁹¹ Rozliczenie kosztów podróży powinno nastąpić w terminie 7 dni roboczych.

¹⁹² Opóźnienie względem terminu wskazanego w § 28 pkt 29 *Procedur kontroli finansowej*.

¹⁹³ Pisma Dyrektor Generalnej z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.2.2019, z 1 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.3.2019, z 8 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.6.2019, z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.11.2019 i z 24 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.13.2019 oraz pisma Dyrektor DAB: z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019 i z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

¹⁹⁴ Pismo Dyrektor DAB z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019 (dot. podróży w dniach 31 października – 1 listopada 2018 r. do Titchfield/Newport).

¹⁹⁵ Dot. podróży w dniach: 1-11 marca 2018 r. do Nowego Jorku/Waszyngtonu, 20-29 października 2017 r. do New Delhi, 9-16 września 2018 r. do Rio de Janeiro oraz 27 kwietnia – 5 maja 2019 r. do Kigali.

¹⁹⁶ Pisma Dyrektor Generalnej: z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.11.2019; z 24 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.13.2019; z 25 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.12.2019; z 30 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.15.2019 oraz pismo Dyrektor DAB z 19 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.10.2019.

¹⁹⁷ Dot. podróży w dniach 1-11 marca 2018 r. do Nowego Jorku/Waszyngtonu; w dniach 18-22 września 2018 r. do Paryża; w dniach 31 października – 1 listopada 2018 r. do Titchfield/Newport, w dniach 4-10 marca 2019 r. do Nowego Jorku, w dniach 26-31 marca 2019 r. do Aten/Pireusu.

zamieszkania osoby delegowanej, innej niż siedziba GUS, podczas gdy dokumentacja podróży nie zawierała zgody w powyższym zakresie. W ramach 3¹⁹⁸ z 5 ww. wyjazdów dokonano zwrotu kosztów za przejazd do miejscowości zamieszkania delegowanego¹⁹⁹.

Wyjaśniono²⁰⁰, że miejscem zakończenia tych podróży, a w 1 przypadku również miejscem rozpoczęcia, było miejsce zamieszkania delegowanej osoby, na co pracodawca może wyrazić zgodę w myśl § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie należności z tytułu podróży służbowej. Wskazano²⁰¹ również, że informacje o miejscu rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej w kraju nie zawsze są znane na etapie przygotowania wniosku wyjazdowego, dlatego nie uznawano konieczności każdorazowej akceptacji ww. miejsc przez osoby podpisujące dokumenty wyjazdowe. Z tych względów w 3 przypadkach zwrócono koszty przejazdu do miejscowości zamieszkania, natomiast w 2 pozostałych nie dokonano zwrotu z powodu braku dokumentów.

Pracownik jednostki obowiązany jest do odbycia podróży zgodnie z dokumentacją wyjazdową, tym samym powinna ona określać możliwość rozpoczęcia lub zakończenia podróży z/do miejscowości pobytu stałego pracownika. Dokumentacja ta stanowi także uzasadnienie pokrycia kosztów za przejazd do ww. miejscowości.

47. [rozeznanie rynku] W zdecydowanej większości (21 z 22²⁰²) badanych podróży nie prowadzono udokumentowanego rozeznania rynku dot. oferty noclegowej, co było konsekwencją braku odpowiednich regulacji wewnętrznych. Powyższe nie zapewniało realizacji zasady przejrzystości i nie sprzyjało oszczędności wydatkowania środków publicznych. Udokumentowane rozeznanie powinno zostać przeprowadzone w szczególności w przypadku 2²⁰³ podróży, w których wyrażono zgodę na przekroczenie kwoty za dobę hotelową ponad limit określony w rozporządzeniu w sprawie należności z tytułu podróży służbowej. Pracodawca może wyrazić zgodę na pokrycie kosztów noclegu ponad ww. limit, tylko w uzasadnionych przypadkach, dlatego istotne jest odpowiednie udokumentowanie podjętych decyzji. Korzystanie z usług operatora w zakresie zakupu biletów lotniczych było natomiast pomocne przy wyborze najkorzystniejszej oferty przelotu.

W 21 podróżach nie dokumentowano rozeznania rynku, a w 15 z nich wskazano na wybór noclegu z uwzględnieniem rekomendacji m.in. organizatorów wydarzeń. Powyższe było skutkiem nieobowiązania w GUS odpowiednich regulacji wewnętrznych, bowiem w przypadku wyboru hotelu nie było konieczności stosowania *Regulaminu zamówień publicznych*. Wyjaśniono²⁰⁴, że głównym aspektem brany pod uwagę przy wyborze noclegu był limit wydatków określony w rozporządzeniu w sprawie należności z tytułu podróży służbowej; a w wyjątkowych przypadkach DWM występował z wnioskiem do Dyrektora Generalnej o zgodę na jego przekroczenie. Pozostałymi kryteriami wyboru noclegów w ramach ww. limitów były optymalne warunki pracy oraz odległość i łatwość dostępu do kluczowych dla wyjazdu miejsc.

Podobnie jak w przypadku podróży krajowych, ww. kryteria należy uznać za uzasadnione przy wyborze noclegu, jednak cena stanowi także istotny element wyboru, w szczególności pozwalający na przestrzeganie zasady oszczędnego dokonywania wydatków i optymalnego doboru środków służących osiągnięciu celu. Z tych względów istotne jest prowadzenie udokumentowanego i racjonalnego rozeznania rynku, pozwalającego na rzetelny wybór i weryfikację najkorzystniejszej oferty. Rozporządzenie w sprawie należności z tytułu podróży służbowej określa jedynie górną granicę kosztów jednej doby hotelowej, co nie oznacza, że każdy wybór noclegu mieszczącego się w limicie będzie działaniem gospodarnym. Rekomendacja hotelu przez organizatora również nie powinna mieć charakteru decydującego, w oderwaniu od ceny noclegu.

¹⁹⁸ Dot. podróży w dniach: 31 października – 1 listopada 2018 r. do Titchfield/Newport; 4-10 marca 2019 r. do Nowego Jorku; 26-31 marca 2019 r. do Aten/Pireusu.

¹⁹⁹ Na łączną kwotę 169,71 zł, w tym prowizja za zapłatę służbową kartą płatniczą w wysokości 0,73 zł.

²⁰⁰ Pismo Dyrektora DAB z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019 oraz z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

²⁰¹ Pismo Dyrektora Generalnej z 20 sierpnia 2019 r., znak GUS-DB02.0931.11.2019.

²⁰² Nie dotyczy podróży w dniach 31 października – 1 listopada 2018 r. do Newport/Titchfield (nocleg sfinansowany przez instytucję zapraszającą).

²⁰³ Podróże: w dniach 18-22 września 2018 r. do Paryża oraz w dniach 26-31 marca 2019 r. do Aten/Pireus.

²⁰⁴ Pismo Dyrektora Generalnej z 23 lipca 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.58, pismo Dyrektora DAB z 21 czerwca 2019 r., znak: GUS-DB02.2720.18.2019 oraz wyjaśnienia w ramach badania próby podróży zagranicznych: pisma z 26 czerwca, znak: GUS-WM01.3030.24.1.2019; z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.2.2019; z 1 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.3.2019; z 8 lipca 2019 r. GUS-WM01.3030.24.6.2019; z 9 lipca 2019 r. GUS-WM01.3030.24.5.2019; z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019, z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

Rozeznania cen biletów lotniczych dokonywał zewnętrzny operator wyłoniony przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej, który przedstawiał GUS wariantową informację dot. połączeń. DWM dokonywał wyboru oferty najkorzystniejszej z punktu widzenia dat i godzin wylotu, a także kosztów. W 13 z 22 (59%) podróży dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty w świetle ww. kryteriów.. W 8 przypadkach GUS nie posiadał dokumentacji, gdyż przechowywano ją przez okres nie dłuższy niż 2 lata²⁰⁵. Stwierdzono jednostkowy przypadek²⁰⁶ wyboru oferty mniej korzystnej cenowo, jednakże wybrano ją ze względów bezpieczeństwa (wyeliminowano przesiadkę poza Europą).

48. [sprawozdania z podróży] Za nieskuteczny należy uznać sposób prowadzenia monitoringu terminowości składania sprawozdań z podróży zagranicznych. W 2 (z 22, tj. 9%) przypadkach nie sporządzono sprawozdania, a w 18 (z 22, tj. 82%) złożono je po terminie, co stanowiło naruszenie regulacji wewnętrznych²⁰⁷ oraz, w 1 przypadku²⁰⁸, postanowień umowy. Opóźnienia w składaniu sprawozdań wyniosły od 9 dni do ponad 8 m-cy.

Oceny realizacji przebiegu podróży oraz aktywności osób delegowanych dokonywano przede wszystkim w oparciu o sprawozdania z wyjazdu zagranicznego. Zgodnie z § 2 ust. 7 *Zasad i trybu organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych* sprawozdanie z wyjazdu zagranicznego należy złożyć w terminie 10 dni roboczych od zakończenia wyjazdu, natomiast w myśl § 2 ust. 8 zarządzenia w sprawie organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych, termin ten w przypadku sprawozdania pełnego wynosił 10 dni roboczych, a skróconego – 5 dni roboczych. W umowie zobowiązano zaś wykonawcę do przedłożenia sprawozdania w terminie 14 dni roboczych. W przypadku 2 wyjazdów niezłożenie sprawozdania wynikało z *natłoku bieżących obowiązków służbowych*²⁰⁹, a opóźnienia w terminowości składania sprawozdań wynikały z nadmiaru innych obowiązków oraz dłuższych nieobecności w pracy²¹⁰. DWM monitorował terminowość sprawozdań poprzez kontakt telefoniczny i elektroniczny oraz przekazywanie do sekretariatów departamentów raportów dot. zaległych sprawozdań. Jednakże nie udokumentowano czynności w ramach tego monitoringu²¹¹. Sprawozdania z wyjazdów dostępne były dla wszystkich pracowników w *bazie WYJAZDY*.

49. [informacje przekazywane do KPRM] Informacje przekazywane do organu nadzoru dot. zagranicznych wyjazdów służbowych Prezesa GUS w zakresie osoby pełniącej zastępstwo w czasie nieobecności Prezesa GUS oraz pełnego planu wizyty zagranicznej były nierzetelne. W 14 z 54 (26%) podróży zagranicznych podano bowiem błędne dane dotyczące osoby zastępującej. Nie przekazywano informacji nt. pełnego okresu nieobecności Prezesa GUS, podając jedynie czas wydarzeń, których dotyczyła podróż. Ponadto w 2²¹² przypadkach nie wystąpiono o zgodę na udział w dodatkowym wydarzeniu w ramach podróży.

W pismach kierowanych do KPRM wskazywano osobę zastępującą Prezesa GUS, jednakże faktycznie obowiązki w zakresie zastępstwa pełniły inne osoby. W 11 z 14 ww. przypadków (79%) zmiana osoby zastępującej nastąpiła po przekazaniu informacji, natomiast w 3 kolejnych wskazano osobę pełniącą zastępstwo, podczas gdy wcześniej została wyrażona zgoda na jej urlop. Prezes GUS wyjaśnił²¹³, że pisma kierowane do KPRM przygotowywane są z wyprzedzeniem i często na tym etapie nie można przewidzieć, ze względu na nieoczekiwane okoliczności, nieobecności osoby zastępującej. Natomiast pełen okres nieobecności nie był wskazywany, gdyż w momencie sporządzania tych pism nie były jeszcze znane dokładne programy spotkań oraz terminy podróży²¹⁴.

Prezes GUS podczas podróży dot. spotkania w Urzędzie Statystycznym Grecji w Pireusie, dodatkowo uczestniczył w 87. konferencji międzynarodowej IAES w Atenach²¹⁵, o której nie informowano

²⁰⁵ Pismo Dyrektor DAB z 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.1.2019 oraz pismo Dyrektor Generalnej z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.2.2019.

²⁰⁶ Do Wellington w dniach 2-13 września 2018 r.

²⁰⁷ § 2 ust. 7 *Zasad i trybu organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych* (obowiąz. od 10 lipca 2018 r.) oraz § 2 ust. 8 poprzedniego zarządzenia nr 1 Prezesa GUS z 20 stycznia 2016 r. w sprawie organizacji służbowych wyjazdów zagranicznych i przyjazdów delegacji zagranicznych w jednostkach organizacyjnych służb statystyki publicznej.

²⁰⁸ Umowa nr 19/GP-RR/L/Z/2018 z dnia 8 marca 2018 r.

²⁰⁹ Pisma Dyrektor DAB z: 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019 oraz z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

²¹⁰ Pisma Dyrektor Generalnej: z 28 czerwca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.2.2019; z 1 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.3.2019; z 8 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.6.2019; z 9 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.5.2019 oraz pisma Dyrektor DAB z: 26 czerwca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.1.2019; z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019; z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

²¹¹ GUS posiadał jedynie fragmenty korespondencji elektronicznej dotyczącej terminowości składania sprawozdań w odniesieniu do 4 podróży w dniach: 1-11 marca 2018 r. do Nowego Jorku/Waszyngtonu, 6-15 kwietnia 2018 r. do Nowego Jorku, 8-13 lipca 2018 r. do Chanii oraz 28 lutego – 4 marca 2019 r. do Waszyngtonu.

²¹² Podróż w dniach 26-31 marca 2019 r. oraz w dniach 31 października – 1 listopada 2018 r. (do spotkania w Newport *ostatecznie nie doszło ze względu na opóźnienie lotu* – wyjaśnienia z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019).

²¹³ Pismo z 12 sierpnia 2019 r., znak: GUS-GP01.0933.1.2019.59.

²¹⁴ Pisma Dyrektor DAB z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019 oraz z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

²¹⁵ W dniach 28 i 30 marca 2019 r.

PRM. Wyjaśniono²¹⁶, że informacje otrzymane od strony greckiej nie były wyczerpujące. Odrębne zaproszenie na konferencję IAES wpłynęło do GUS po skierowaniu pisma do KPRM. Natomiast w odniesieniu do wizyty w Centrum ds. Big Data w Newport wskazano²¹⁷, że ww. spotkanie nie było potwierdzone w momencie sporządzania pisma do KPRM. W piśmie zaznaczono jednak, że Prezes GUS podczas pobytu w Wielkiej Brytanii chciałby poruszyć kwestie wykorzystania Big Data.

Z pisma skierowanego do KPRM wynika, że kwestie wykorzystania Big Data miały zostać omówione przy okazji pobytu w Titchfield i posiedzeniu Rady Statystyki Wielkiej Brytanii, podczas gdy ostatecznie wizyta w Centrum ds. Big Data stanowiła odrębne wydarzenie w dniu 31 października 2018 r., w Newport, o którym Kancelaria nie była informowana. Dobrą praktyką natomiast byłoby zgłaszanie do KPRM wszelkich zmian dot. podróży w celu zapewnienia aktualności wcześniej przekazanych informacji, na podstawie których wyrażano zgodę na podróż.

50. [system zastępstw] System zastępstw Prezesa GUS, z zastrzeżeniem jednego przypadku, funkcjonował prawidłowo zarówno w odniesieniu do podróży zagranicznych, jak i krajowych, tj. na czas nieobecności zastępstwo pełnili Wiceprezesi Urzędu²¹⁸, a w przypadkach ich łącznej nieobecności wydawane były upoważnienia szczególne dla Dyrektora Generalnego albo wyznaczonego dyrektora komórki organizacyjnej GUS. Zastrzeżenia budzi natomiast nieustanowienie zastępstwa podczas łącznej nieobecności Prezesa i Wiceprezes GUS (1 dzień)²¹⁹.

W przypadku nieobecności Kierownictwa jednostki wydawano upoważnienia szczególne. W okresie objętym kontrolą wydano 20²²⁰ takich upoważnień, a brak w tym zakresie dot. 1 dnia.

Godziny pracy GUS zostały określone w przedziale czasowym od 8¹⁵ do 16¹⁵²²¹, w związku z tym zastępstwo powinno być tak ustalone, aby zapewnić ciągłość pracy Urzędu.

51. [kontrole i audyty] W okresie kontrolowanym nie prowadzono audytów i kontroli wewnętrznych dot. krajowych i zagranicznych podróży służbowych.

Wyjaśniono²²², że ww. zadaniom nie nadano charakteru priorytetowego w ramach audytu, a analiza ryzyka nie wykazała także konieczności prowadzenia kontroli wewnętrznej.

Wskazać należy, że skorzystanie z powyższych narzędzi wzmocniłoby mechanizm nadzoru nad ww. obszarem.

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

1. Zintensyfikowanie działań w celu opracowania i wdrożenia kompleksowego, spójnego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniającego poufność, dostępność, integralność gromadzonych i przetwarzanych informacji oraz dokonywanie okresowej ewaluacji tego procesu.
2. Wdrożenie *Rekomendacji* w zakresie wyeliminowania umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu poprzez skuteczne działania systemowe, ze szczególnym uwzględnieniem organizacyjnego zabezpieczenia realizacji wszystkich zadań ustawowych GUS.
3. Wzmocnienie nadzoru nad obszarem umów cywilnoprawnych, w tym:
 - a) wyeliminowanie zawierania umów w formie ustnej,
 - b) wprowadzenie mechanizmów gwarantujących umieszczenie w umowach postanowień dotyczących poufności i bezstronności wykonawców,

²¹⁶ Pismo Dyrektor DAB z 17 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.8.2019.

²¹⁷ Pismo Dyrektor DAB z 16 lipca 2019 r., znak: GUS-WM01.3030.24.7.2019.

²¹⁸ Do 14 listopada 2016 r. obowiązywał § 6 zarządzenia wew. nr 20 Prezesa GUS z 29 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia podziału zadań pomiędzy członków Kierownictwa GUS, określający, że Prezesa GUS zastępuje Wiceprezes GUS, a w sytuacji również jej nieobecności – drugi Wiceprezes. Od 15 listopada 2016 r. w GUS zatrudniony był jeden Wiceprezes.

²¹⁹ Tj. krajowej podróży służbowej Prezesa GUS oraz urlopu Wiceprezes GUS.

²²⁰ 14 dla Dyrektora Generalnego, 5 dla Dyrektora Gabinetu Prezesa oraz 1 dla Dyrektora Departamentu Finansowo-Księgowego.

²²¹ Źródło: <https://bip.stat.gov.pl/>, dostęp w dniu 1 sierpnia 2019 r.

²²² Pismo Dyrektora Generalnego z 20 sierpnia 2019 r., znak GUS-DB02.0931.11.2019.

- c) prawidłowe rozliczanie umów,
 - d) prowadzenie aktualnego i rzetelnego rejestru umów cywilnoprawnych.
4. Wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie organizacji i rozliczania krajowych i zagranicznych podróży służbowych, w tym:
- a) zapewnienie przejrzystego i prawidłowego sposobu rozliczania kosztów zwłaszcza w przypadku łączenia delegacji z pobytem prywatnym,
 - b) wprowadzenie efektywnego narzędzia do monitorowania i nadzoru w celu uzyskania rzetelnych informacji nt. przebiegu, efektów i kosztów danej podróży.

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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Władysław Jwozugh".