



---

## Wyniki przeglądu i oceny Instytutu De Republica

Ocena.....	2
Siedziba – utrzymanie .....	2
Stan zatrudnienia .....	2
Wynagrodzenia.....	2
Rada Naukowa.....	3
Umowy cywilnoprawne, w tym zlecenie zadań na zewnątrz.....	3
Ocena poniesionych nakładów do efektów/efektywność .....	4
Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli NIK i KPRM.....	4

## Ocena

- Utworzony 16 lutego 2021 r.<sup>1</sup>
- Na rzecz KPRM przygotowano jedynie 1 analizę.
- Przy zatrudnieniu 26 osób w Zespole badawczym pracują jedynie 3 osoby. Nie pozwala to na przygotowywanie złożonych analiz lub ekspertyz, a Instytut nie dysponuje niezbędną kadrą naukową ani zapleczem naukowo-badawczym.
- Negatywne oceny funkcjonowania jednostki (przeprowadzone kontrole NIK i KPRM). Efekty nie są współmierne do poniesionych nakładów.
- Media negatywnie oceniły pracę Instytutu, informując opinię publiczną, że w IDR pieniądze wydawane są w niejasny, nietransparentny i niecelowy sposób.
- W latach 2021-2023 zadania w zakresie prowadzenia badań i analiz na tematy zlecone przez Prezesa Rady Ministrów, w tym badań i analiz istotnych ze względu na interesy narodowe i cele strategiczne RP - nie były zlecane.

## Siedziba – utrzymanie

- Utrzymanie siedziby Instytutu jest kosztowne. Wydatki na najem lokalu w 2023 r. stanowiły kwotę 639 971 zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 54% (w 2022 r. wynosiły 415 722 zł)<sup>2</sup>. Użytkowanie siedziby (np. sprzętanie, wyposażenie) wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów (na 2024 r. zaplanowano 494,2 tys. zł).

## Stan zatrudnienia

- Stan faktycznego zatrudnienia na 31 grudnia 2023 r. wynosił 26 osób (25,5 etatu). W IDR pracuje 26 osób, z tego w komórkach merytorycznych 15 osób (Zespół Badawczy – 3 osoby; Zespół Popularyzatorski – 4 osoby; Zespół Wydawniczy – 8 osób). Pozostałe osoby to p.o. Dyrektora, audytor oraz 9 stanowisk obsługowych. Liczba stanowisk obsługowych wydaje się niewspółmierna do liczby stanowisk merytorycznych.

## Wynagrodzenia

- Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 3 794 439 zł, a w 2022 r. 2 990 279 zł. Plan na 2024 r. – 14 139 zł na 1 zatrudnionego.

<sup>1</sup> Zarządzenie Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica (M.P. z 2021 r. poz. 194 z późn. zm.). Działalność rozpoczęto 22 lutego 2021 r.

<sup>2</sup> Na podstawie Informacji o wydatkach na wynajem siedziby IDR (...) – pismo IDR.BAF.-WaiK060.02.01.JG z 17 stycznia 2024 r.

- Niektórzy pracownicy otrzymywali także wynagrodzenia z tytułu zawartych dodatkowych umów cywilnoprawnych na wykonywanie zadań, które wynikały również z ich zakresów obowiązków.
- W latach 2021-2022 zawarto 22 umowy z 6 pracownikami, na kwotę 408 833 zł, w tym 6 umów podpisał z IDR sam Dyrektor Instytutu (prof. Bogumił Szmulik), na łączną kwotę 152 016 zł.
- Zawieranie umów z pracownikami było nieprawidłowe i niezgodne z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*<sup>3</sup>. Dyrektor zawierając umowy cywilnoprawne w czasie pełnienia funkcji naruszył art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2019 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zgodnie z którym niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej, stanowiącej podstawę zatrudnienia, dyrektorowi przysługuje wyłącznie wynagrodzenia miesięczne oraz mogą być przyznane świadczenia dodatkowe i nagroda roczna.

### **Rada Naukowa**

- W grudniu 2023 r. Rada liczyła 29 osób i wydaje się to niewspółmierne do liczby pracowników w IDR (26). Członkom Rady za udział w pracach rady przysługuje miesięczne wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości ustalonej przez Dyrektora IDR oraz zwrot kosztów podróży i zakwaterowania - zgodnie z Kodeksem Pracy.

### **Umowy cywilnoprawne, w tym zlecenie zadań na zewnątrz**

- Łącznie w latach 2021-2022 Instytut zawarł 925 umowy cywilnoprawne na kwotę 7 885 781 zł.
- W wykazie umów istotną pozycję kosztową stanowi zakup kolekcji składającej się z książek, woluminów, starodruków i czasopism wydawanych w okresie 1500–2006 (łącznie co najmniej 15 tys. egzemplarzy), za kwotę 811 120 zł.
- Największą uwagę zwraca wzrost planu wydatków na 2024 r. w stosunku do wykonania 2023 r. z tytułu wydatków bieżących o 46%, wynagrodzeń osobowych o 34% (i ich pochodnych).
- W ramach współpracy z polskimi ośrodkami kultury Instytut był partnerem lub współorganizatorem 2 wystaw:
  - „Janusz Fiszer. Kolekcjoner” - wystawa czasowa z 2022 r. w Muzeum Uniwersytetu Warszawskiego prezentująca m.in. bulle papieskie,

<sup>3</sup> Pismo znak: COA.WN.580.13.2016.MW z 29 sierpnia 2016 r.

korespondencje monarchów europejskich, dokumenty sygnowane przez osoby mające wpływ na historię XX w. czy zbiór papierów wartościowych z XIX i XX w.),

- „Mumia Tajemniczej Damy. Studia i perspektywy” - wystawa czasowa z 2023 r. w Muzeum Archeologicznym w Poznaniu, przygotowana przez Muzeum Śląskie w Katowicach. Ekspozycja prezentowała nowatorskie podejście do muzealnictwa, zwłaszcza do badania eksponatów oraz poświęcona była badaniom polskich naukowców z zakresu Starożytnego Egiptu).

### **Ocena poniesionych nakładów do efektów/efektywność**

- Dochód ze sprzedaży książek (w formie sprzedaży internetowej) w latach 2022-2023 wynosił 165 tys. zł. Tylko w znikomej części kompensuje koszty działalności wydawniczej (uzyskiwane dochody nie są zatrzymywane w Instytucie). Przewiduje się, że w 2024 r. koszty obsługi sklepu internetowego wyniosą 130 tys. zł, a usługi magazynowania, pakowania i wysyłek książek oraz prawidłowego działania sklepu to dodatkowe 108 tys. zł. Zatem uzyskane dochody ze sprzedaży książek w 2022 r. (64,2 tys. zł), w 2023r. (100,7 tys. zł) i planowane w każdym roku do 2026 r. w kwocie 59 tys. zł (łącznie 177 tys. zł) – są niskie. Działalnością wydawniczą w tym obszarze działalności mogą realizować inne jednostki.
- Spośród 35 przygotowanych opinii i analiz tylko jedna pozycja (2021) r. była opracowana na rzecz KPRM pn. „Poeta człowieczeństwa i poeta drobiazgow – dwie twarze Norwida”. Pozostałe opracowania (34) wynikały z bezpośredniej inicjatywy IDR.

### **Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli NIK i KPRM**

- W 2022 r. przeprowadzono w IDR dwie kontrole: NIK oraz KPRM. Obie kontrole stwierdziły istotne nieprawidłowości.
- NIK negatywnie oceniła<sup>4</sup> wykonanie budżetu IDR za 2021 r. Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły:
  - zaciągnięcia zobowiązania finansowego w kwocie 651,9 tys. zł w wyniku zawarcia umowy najmu z naruszeniem art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
  - niecelowego wydatkowanie 876,2 tys. zł (28,6% badanych wydatków i 5,8% wszystkich wydatków) na usługi i towary, które nie były niezbędne do prawidłowej realizacji zadań statutowych IDR

<sup>4</sup> Kontrola P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego IDR. Wystąpienie pokontrolne znak: LWA.410.001.06.2022 z 6 kwietnia 2022 r., zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji rozstrzygającej w NIK z 25 maja 2022 r.

(m.in. materiały identyfikacyjno-promocyjne, dekoracje świąteczne, a także usługi makijażu),

- zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami oraz osobami z zewnątrz na realizację zadań zbieżnych z zakresem działania komórek organizacyjnych IDR,
- zawarcia dwóch umów cywilnoprawnych z Dyrektorem IDR, z naruszeniem art. 5 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi,
- udzielenia zamówień na dostawę materiałów identyfikacyjno-promocyjnych oraz sprzętu komputerowego o łącznej wartości przekraczającej 130 tys. zł bez zastosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: PZP)<sup>5</sup>.
- ustalenia NIK dotyczyły również prowadzenia księgowości w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel oraz niezamknięcia ksiąg rachunkowych wszystkich okresów sprawozdawczych. KPRM była informowana o skierowaniu przez NIK zawiadomienia do prokuratury w tym zakresie.
- Powyższe nieprawidłowości świadczyły o niezapewnieniu przez IDR rzetelnego i skutecznego nadzoru oraz kontroli nad realizacją planu finansowego Instytutu.
- NIK wydała 4 zalecenia pokontrolne dotyczące:
  - dokonywania wydatków niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej w sposób celowy, w tym zrationalizowanie wydatków na promocję IDR,
  - opracowania oraz wdrożenia zasad zawierania umów cywilnoprawnych gwarantujących prawidłowe i celowe ich zawieranie,
  - dokonania przez Dyrektora IDR zwrotu na rachunek Instytutu, pobranego na podstawie dwóch umów cywilnoprawnych, wynagrodzenia wraz z odsetkami,
  - prowadzenia procesu udzielania zamówień publicznych, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, w tym publikowanie w terminie określonym w art. 23 ust. 1 PZP planu postępowań o udzielenie zamówień.
- NIK złożyła również zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do rzecznika dyscypliny finansów publicznych wobec ówczesnego Dyrektora.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła w Instytucie kontrolę doraźną dot. *realizacji wybranych projektów w latach 2021-2022*. Kontrolę zainicjował Departament Programowania Prac Rządu (DPPR), informując o

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

niestosowaniu Prawa zamówień publicznych przy realizacji dwóch projektów: *Prawo warstwowe*<sup>6</sup> oraz *Uchwały krajobrazowe. Akty prawa miejscowego jako narzędzie ochrony krajobrazu*<sup>7</sup>.

- Kontrola potwierdziła problemy zasygnalizowane przez DPPR oraz zdiagnozowała istotne nieprawidłowości:
  - Instytut realizował projekty *Prawo warstwowe* i *Uchwały krajobrazowe*, które nie wpisywały się w cele działania jednostki.
  - IDR udzielił zamówienia na opracowanie dzieła – nieurzędowego projektu aktu prawnego w zakresie Prawa warstwowego o wartości 896 tys. zł z naruszeniem Prawa zamówień publicznych, wymagającym by do zamówień o wartości równej lub przekraczającej kwotę 130.000 zł, stosować przepisy tej ustawy.
  - Umowę zawarto bez udokumentowanego szacowania kosztów i przeprowadzenia badania rynku. Komisja ds. odbioru dzieła stwierdziła, że wynagrodzenie wielokrotnie przewyższa stawki rynkowe; umowa została uznana za niegospodarną.
- Nieprawidłowość ta wskazuje na przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych i w tym obszarze KPRM przekazała zawiadomienie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych<sup>8</sup>.
- Skala umów cywilnoprawnych zawieranych przez IDR był bardzo duża. Łącznie w latach 2021-2022 Instytut zawarł 925 umowy cywilnoprawne (2021 r.: 210 i 2022 r.: 715) na kwotę 7 885 781 zł:
  - 903 umowy z wykonawcami zewnętrznymi na kwotę 7 476 948 zł (94,8%) oraz
  - 22 umowy z wąskim gronem pracowników IDR (6 osób) na kwotę 408 833 zł (część umów rozwiązano, kwota po rozwiązaniu 358 341 zł).
- IDR zawarł 6 umów z b. Dyrektorem w czasie pełnienia funkcji na łączną kwotę 152 016 zł; kwota po rozwiązaniu umów i wydatkowana 133 159 zł, w tym 3 z 2021 r. skontrolowane przez NIK i 3 z 2022 r. poddane kontroli KPRM na kwotę 31 300 zł.
- Niegospodarnymi były w szczególności umowy cywilnoprawne dot.:
  - ekspertyzy prawnej w zakresie *Prawa warstwowego* na kwotę 120 000 zł<sup>9</sup> (w tym 4-stronnicowy bardzo ogólny dokument, za który zapłacono 36 000 zł),
  - opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej na kwotę 61 500 zł<sup>10</sup> zamówionej jedynie na potrzeby byłego Dyrektora w związku

<sup>6</sup> Głównym celem projektu było przygotowanie projektu nieurzędowego aktu prawnego wprowadzającego nową instytucję prawa warstwowego w Polsce.

<sup>7</sup> Celem projektu były działania na rzecz ochrony krajobrazu oraz podnoszenie świadomości społeczeństwa i innych podmiotów w zakresie wartości krajobrazów, ich roli w społeczeństwie i gospodarce oraz wprowadzanych w tym zakresie zmian.

<sup>8</sup> Sprawa znak: DNK.WK.1741.8.2022 z 8 grudnia 2023 r.

<sup>9</sup> IDR/148/2021/OS.

<sup>10</sup> Umowa z 20 kwietnia 2022 r. na sporządzenie opinii prawnej i świadczenia pomocy prawnej (bez znaku).

z koniecznością złożenia zastrzeżeń do wyników kontroli NIK (w sytuacji, kiedy w IDR było zatrudnionych dwóch radców prawnych).

- Instytut w sposób nieprawidłowy powierzył do wykonania zadania w ramach 6 badanych umów cywilnoprawnych, tj. wykonawcy realizowali równolegle takie same zadania, w tym samym okresie, bez ich zróżnicowania co do zakresu zadań i wynagrodzeń, a następnie nie rozliczano ich szczegółowo (dot. 4 umów dla *Uchwał krajobrazowych* i 2 dla *Prawa warstwowego*), ponieważ umowy nie zawierały postanowień o konieczności dokumentowania czasu pracy zleceniobiorców. Łączna kwota umów wynosiła 184 164 zł. (kwota po rozwiązaniu 149 306 zł).
- Niecelowym było zlecenie na zewnątrz zadań o charakterze obsługowym, które powinny być wykonane przez pracowników *IDR* – umowy dot. koordynacji prac *Zespołu ds. Uchwał krajobrazowych*, odbioru dzieł w ramach *Prawa warstwowego*, sporządzenia opinii i świadczenia usług prawnych oraz czynności organizacyjno-merytorycznych dla projektu *Prawo warstwowe* (5 z 15 badanych).
- Były Dyrektor nie sporządził na lata 2021 i 2022 projektu kierunków działalności wydawniczej, naukowej i popularyzatorskiej wykonywanych przez Instytut, co było niezgodne z § 6 pkt 6 Statutu. Nie opracowywano również innych dokumentów zarządczych na potrzeby Instytutu, z których wynikałby cel realizacji badanych projektów.
- KPRM skierowała do Dyrektora IDR dwa zalecenia pokontrolne dotyczące:
  - Przeglądu i optymalizacji procedur wewnętrznych oraz ich wdrożenia w celu zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Instytucie, ze szczególnym uwzględnieniem stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych oraz procesu zawierania umów.
  - Skutecznego wdrożenia wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK<sup>11</sup>.
- Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane. IDR pojął działania windykacyjne, w tym wezwał<sup>12</sup> byłego Dyrektora do zwrotu nienależnie pobranego wynagrodzenia na podstawie 2 umów cywilnoprawnych (72 114 zł).

<sup>11</sup> Wystąpienie pokontrolne w zakresie wykonania budżetu państwa w 2021 r. – wykonanie planu finansowego IDR z 6 kwietnia 2022 r. zmienione uchwałą nr KPK-KPO.443.58.2022 Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 25 maja 2022 r. (LWA.410.001.06.2022).

<sup>12</sup> Pismo z 15 grudnia 2022 r., bez znaku.