



BM-V.0912.2.2022

Warszawa, 22 maja 2023 r.

Pan
dr hab. Marcin Wielec
Dyrektor
Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, ul. Krakowskie Przedmieście 25, 00-071 Warszawa (dalej: IWS lub Instytut).

Kontrolerzy: Marcin Kwaśny - główny specjalista, Magdalena Dąbrowska - główny specjalista, Edyta Waszkiewicz - główny specjalista działający na podstawie upoważnień nr 11/2022, 12/2022 i 13/2022 z 25 kwietnia 2022 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez zastępcę dyrektora Biura Ministra, Jakuba Jamkę.

Tematyka kontroli: Ocena działalności finansowej i organizacji pracy Instytutu; zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach; przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy w trakcie realizacji wydatków ujętych w planie finansowym na dany rok budżetowy.

Termin kontroli: 26.04 - 31.05.2022 r.

Okres objęty kontrolą: 2019 r. - 2021 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły.

[akta kontroli str. 1-11]

II. USTALENIA WSTĘPNE

Szczegółowy zakres działania Instytutu określa Statut IWS stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2016 r.¹, a jego strukturę i organizację regulamin organizacyjny będący załącznikiem do Zarządzenia Dyrektora Instytutu z 28 marca 2022 r.² Wcześniej, w okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny w wersji jednolitej po ostatniej zmianie dokonanej 27.02.2018 r.

Organami Instytutu są: dyrektor i rada naukowa. Szczegółowy zakres zadań dyrektora został określony w § 7 Statutu. Zgodnie z § 7 pkt. 2 Statutu dyrektor wykonuje zadania za pomocą zastępców dyrektora, nad których pracą sprawuje bezpośredni nadzór, a także głównego księgowego oraz kierowników samodzielnych komórek organizacyjnych.

Dyrektorem Instytutu jest dr Marcin Wielec (dalej: Dyrektor), powołany na stanowisko 5 czerwca 2019 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił dr Marcin Romanowski. [redacted] jest [redacted] powołany na stanowisko również 5 czerwca 2019 r. (dalej: Zastępca Dyrektora). Wcześniej zastępcą dyrektora był obecny dyrektor dr Marcin Wielec. Funkcję [redacted] do 28.02.2022 r. pełnił [redacted]. Od 1.04.2022 r. na [redacted] wyznaczono [redacted] Instytutu od 1.04.2018 r. jest natomiast [redacted] (dalej: [redacted]).

¹ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2016 r., poz. 167.

² Zarządzenie nr S.020.5.2022.

Jednocześnie, zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminem organizacyjnym, w Instytucie przewidziano stanowisko zastępcy dyrektora ds. finansowo-administracyjnych. Stosownie do § 5 pkt. 3 kierował on działalnością Instytutu w zakresie m. in. opracowywania i wykonywania planu finansowego; ponadto jego zadaniem było podejmowanie działań na rzecz wyposażenia technicznego Instytutu, właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, ustalanie zakresów obowiązków pracowników na poszczególnych stanowiskach oraz nadzór nad przestrzeganiem dyscypliny pracy.

Stanowiska zastępcy dyrektora ds. finansowo-administracyjnych nie przewidziano w aktualnie obowiązującym regulaminie organizacyjnym. Ww. zadania przypisano w głównej mierze osobie zatrudnionej na stanowisku koordynatora ds. administracyjno-organizacyjnych (m.in. wspomaganie przygotowania i koordynacja wykonywania planu finansowego; prowadzenie działań służących zapewnieniu wyposażenia i obsługi technicznej Instytutu; koordynacja działań związanych z zapewnieniem właściwych warunków bezpieczeństwa i higieny pracy; nadzór i koordynacja procesu zawierania przez Instytut umów niedotyczących prowadzenia prac naukowo-badawczych: przyjmowanie wniosków, zamówień, zapotrzebowania oraz dokonywanie zakupów materiałów i wyposażenia do bieżącej działalności Instytutu).

[akta kontroli str. 12-90]

III. USTALENIA SZCZEGÓLWE

1. Wykonanie budżetu i gospodarowanie środkami publicznymi

1.1. Plan finansowy dochodów i wydatków i jego realizacja

Plany finansowe na kolejne lata zostały ustalone odpowiednio 19.02.2019 r., 08.04.2020 r. oraz 22.02.2021 r. W poszczególnych latach dokonano odpowiednio 20, 21 i 34 zmian/y w planach finansowych, które zostały prawidłowo ujęte na koncie 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*³.

Plan i realizację największych kwotowo dochodów Instytutu⁴ w latach 2019-2021, ustalonych na podstawie rocznych sprawozdań Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych*, przedstawia poniższa tabela (w zł)⁵:

§	31.12.2019		31.12.2020		31.12.2021	
	plan	Wykonanie	Plan	wykonanie	plan	wykonanie
0830	2 000,00	1 418,00	1 000,00	1 134,40	1 000,00	1 418,00
0840	0,00	2 402,00	12 000,00	15 131,89	10 000,00	19 728,30
0940	7 000,00	7 535,01	10 000,00	11 237,02	7 000,00	11 215,44
Suma	10 000,00	14 361,56	25 000,00	28 887,31	18 000,00	36 062,87

W 2019 r. w IWS dochody zostały wykonane w 143,6 %, w 2020 r. w 115,5 %, a w 2021 r. w 200,0 %. Otrzymane dochody⁶ przekazano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa⁷ w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁸.

Źródło dochodów stanowiły w głównej mierze: sprzedaż książek (§ 0840 *Wpływy ze sprzedaży wyrobów*), zwroty z ZUS za lata ubiegłe nadpłaty składek za pracowników Instytutu (§ 0940 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*) oraz przeniesienie własności na wydawcę egzemplarzy danego numeru czasopisma „Prawo w Działaniu” (§ 0830 *Wpływy z usług*).

³ Stwierdzono na próbie 2021 r. (obroty konta 980 za okres obrotowy 2021).

⁴ dział 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75507 *Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości*.

⁵ Dochody wystąpiły w §§ 0780, 0830, 0840, 0870, 0940, 0950, 1510.

⁶ Próba - okres 01.07 - 31.12.2020 oraz 01.01 - 30.06.2021.

⁷ Zestawienie pn. *Terminy pobrania i odprowadzenia dochodów budżetowych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w okresie od 01.07.2020 do 31.12.2020 oraz w okresie od 01.01.2021 do 30.06.2021* stanowi akta kontroli str. 604-612.

⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 259, z późn. zm.

Pobrane dochody zostały zaklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹.

[akta kontroli str. 604-711]

Plan i realizację wydatków Instytutu¹⁰ ustalonych na podstawie rocznych/półrocznych sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, ze wskazaniem rodzajów wydatków, których udział w ogólnej kwocie wydatków był największy (w tym wydatków w grupie wydatków bieżących - § 4000) + podróże służbowe, przedstawia poniższa tabela¹¹:

§	31.12.2019		31.12.2020		31.12.2021	
	plan po zmianach	wykonanie	plan po zmianach	wykonanie	plan po zmianach	wykonanie
Wynagrodzenia + pochodne, honoraria, umowy cywilnoprawne¹²						
4010	2 684 320,00	2 684 320,00	2 868 200,00	2 868 200,00	3 148 824,00	3 026 324,53
4040	152 730,00	152 729,59	151 253,00	151 252,92	172 018,00	172 017,48
4090	437 828,00	437 827,02	436 266,00	416 265,34	380 973,00	377 534,03
4110	451 941,00	451 940,36	481 772,00	481 771,71	536 362,00	516 561,82
4120	58 710,00	58 709,24	63 023,00	63 022,05	73 277,00	70 376,48
4170	612 895,00	612 894,25	841 715,00	831 714,01	2 754 622,00	2 740 731,82
Suma	4 398 424,00	4 398 420,46	4 842 229,00	4 812 226,03	7 277 576,00	6 988 970,34
Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń						
3020	2 102,00	2 101,95	600,00	600,00	3 492,00	3 491,49
Grupa wydatków bieżących¹³						
4040	1 987 387,00	156 267,38	1 381 138,00	242 293,58	2 008 692,00	385 132,02
4270		139 899,59		173 672,79		12 448,57
4300		1 670 036,00		897 693,23		1 297 419,78
4400		122 530,20		140 708,83		173 430,35
Podróże służbowe						
4410	9 369,00	9 368,65	3 515,00	3 514,95	6 232,00	6 231,19
4420	25 826,00	25 825,09	0,00	0,00	0,00	0,00
Wydatki na zakupy inwestycyjne						
6060	26 000,00	25 480,00	0,00	0,00	46 863,00	46 863,00
Wydatki ogółem	6 726 000,00	6 725 031,75	6 505 000,00	6 474 943,53	9 681 829,00	9 250 028,57

Wydatki IWS zostały wykonane (w stosunku do planu po zmianach) odpowiednio: w 2019 r. w 99,98%, w 2020 r. - 99,53%, w 2021 r. - 95,54%. W 2021 r. nastąpił wzrost ogólnej kwoty wydatków Instytutu o 30% w stosunku do roku 2020¹⁴; większa o 2 775 085,04 zł kwota dotyczyła przede

⁹ Dz. U. z 2022 r., poz. 513, z późn. zm.

¹⁰ dział 755 Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75507 Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości

¹¹ W 2021 r. Instytut wydatkował również środki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (§ 4016, § 4096, § 4116, § 4126, § 4176, § 4306) – Współfinansowanie innych środków bezwrotnych.

¹² § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników, § 4040 Dodatkowe wynagrodzenie roczne, § 4090 Honoraria, § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne, § 4120 Składki na Fundusz Pracy, § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe.

¹³ W tym wydatki poniesione w największych kwotach, czyli: § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia, § 4270 Zakup usług remontowych, § 4300 Zakup usług pozostałych, § 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe.

¹⁴ O 27,29% w stosunku do 2019 r.

wszystkim wydatków poniesionych w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* – o 1 972 286,01 zł¹⁵ oraz w § 4300 *Zakup usług pozostałych* – o 424 489,00 zł¹⁶.

W latach 2020–2021 wydatki poniesione na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi (łącznie z wynagrodzeniami bezosobowymi) stanowiły ok. 75% ogółu wydatków Instytutu¹⁷; wcześniej w 2019 r. – 65,41%. Jednocześnie, w tej grupie wydatków wydatki z tytułu umów zlecenia/o dzieło¹⁸ to 13,94% w 2019 r., 17,29% w 2020 r. oraz 39,22% w 2021 r. Znaczny wzrost wydatków z tytułu umów zlecenia/o dzieło w 2021 r. spowodowany był głównie zawarciem przez IWS umów cywilnoprawnych¹⁹ w ramach realizowanego międzynarodowego projektu badawczego „Polish-Hungarian Research Platform”. Jak wskazał Dyrektor IWS²⁰, było to efektem rozwoju Instytutu jako jednostki badawczej, w tym na arenie międzynarodowej. Zagadnienie dotyczące umów cywilnoprawnych opisano szczegółowo w pkt. 4.5. niniejszego dokumentu pokontrolnego.

Następnymi wydatkami pod względem ich wysokości były wydatki poniesione w tzw. *grupie wydatków bieżących*²¹. Biorąc pod uwagę planowane wydatki (po zmianach), w kolejnych okresach stanowiły one kolejno: w 2019 r. – 29,55% ogółu planowanych całorocznych wydatków, w 2020 r. – 21,23%, a w 2021 r. – 20,75%. Przy czym, w tej grupie wydatków zdecydowaną większość stanowiły wydatki poniesione na zakup pozostałych usług (§ 4300)²². Zgodnie z przywołanymi wyżej wyjaśnieniami Dyrektora IWS zwiększone w tym paragrafie wydatki w 2019 r. oraz 2021 r. w stosunku do 2020 r. związane były z rozwojem Instytutu jako instytucji badawczej na arenie międzynarodowej, co z kolei niosło ze sobą wzrost wydatków np. na obsługę konferencji, seminariów, catering itp. W 2019 r. rozwinęły się projekty, w tym edukacyjne nastawione na kształcenie młodych (np. Pracownia Liderów Prawa, Pracownia Liderów Prawa Junior). Tego rodzaju działania spowolniły w kolejnym 2020 r. ze względu czas pandemii. Ponowny wzrost działań w tym zakresie nastąpił w kolejnym roku.

Środki finansowe za zakupy inwestycyjne (§ 6060) wydatkowano w 2019 r. i 2021 r., z przeznaczeniem na zakup serwera oraz systemu klimatyzacji. Powyższe opisano szczegółowo w kolejnym punkcie.

[akta kontroli str. 406-537]

1.2. Wydatki inwestycyjne

Wydatki inwestycyjne Instytutu (§ 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) przedstawiono w tabeli w poprzednim punkcie. Jednocześnie w IWS w okresie objętym kontrolą nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych w § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*.

W 2019 r. wydatki w § 6060 poniesione zostały na zakup serwera²³. Z kolei w roku 2021 zakupiono system klimatyzacji (2 szt.)²⁴. Ww. środki trwałe zostały prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wykazane odpowiednio na koncie 011 *Środki trwałe*. Na dowodach OT – przyjęcie środka trwałego wskazano m. in. numer inwentarzowy środka trwałego, jego miejsce użytkowania, datę przyjęcia, symbol Klasyfikacji Środków Trwałych, stawkę amortyzacyjną oraz osobą materialnie odpowiedzialną.

Zakupiony sprzęt został zakwalifikowany do grup środków trwałych zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie *Klasyfikacji Środków*

¹⁵ Dotyczy łącznie § 4170 i § 4176.

¹⁶ Dotyczy łącznie § 4300 i § 4306.

¹⁷ w 2020 r. – 74,32%, w 2021 r. – 75,56%.

¹⁸ § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*.

¹⁹ 23 umowy zawarte na łączną kwotę 2 088 000,00 zł.

²⁰ Pismo z 24.03.2023 r. (znak: D.0800.1.2022).

²¹ Wydatki planowane w § 4000.

²² w 2019 r. – 79,96%, w 2020 r. – 61,73%, w 2021 r. – 68,53%.

²³ Faktura VAT nr F/005760/19 z 23.12.2019 r. na kwotę 25 480,00 zł; OT/2019/12/0001.

²⁴ Faktura VAT nr 2021/12/073 z 28.12.2021 r. na łączną kwotę 80 073,00 zł (w tym system klimatyzacji na sumę 46 863,00 zł – 18 819,00 zł i 28 044,00 zł); OT/2021/12/0001 i OT/2021/12/0002.

*Trwałych (KŚT)*²⁵. Jednocześnie zastosowano roczną stawkę amortyzacyjną przewidzianą w wykazie rocznych stawek amortyzacyjnych, stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁶.

[akta kontroli str. 538-603]

1.3. Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Sprawozdania budżetowe²⁷ zostały sporządzone, zatwierdzone i przekazane do właściwego dysponenta części budżetowej – Ministra Sprawiedliwości w terminie określonym w załączniku nr 38 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁸.

Dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych Rb-23, Rb-27 i Rb-28 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki, czym wypełniono wymogi wynikające z § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia.

Podobnie, co roku terminowo sporządzano i przekazywano Rb-N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, tj. zgodnie odpowiednio z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁹ oraz załącznikiem nr 5 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³⁰. Z ww. sprawozdań wynikało, że w IWS na koniec okresów sprawozdawczych objętych kontrolą nie wystąpiły należności oraz zobowiązania wymagalne.

[akta kontroli str. 712-883]

1.4. Wydatki związane z podróżami służbowymi (krajowymi i zagranicznymi)

Zgodnie z wewnętrznymi przepisami dotyczącymi podróży służbowych, zawartymi w *Instrukcji w sprawie zasad zaciągania zobowiązań oraz sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych*³¹ (dalej: *Instrukcja*), rejestr krajowych podróży służbowych prowadzi Sekretariat IWS, natomiast ewidencję podróży zagranicznych - Główna Księgowa. Jak wynika z rejestru, pracownicy IWS odbyli w 2019 r. - 27 podróży służbowych (w tym 17 podróży krajowych i 10 zagranicznych), w 2020 r. wyłącznie 5 podróży krajowych, a w 2021 r. 6 podróży krajowych.

W przypadku delegowania pracownika w podróż służbową samochodem niebędącym własnością pracodawcy, każdorazowo zawierano z nim umowę, a przy rozliczaniu kosztów delegacji pracownik przedstawiał ewidencję przebiegu pojazdu, którą akceptował pracodawca. Dyrektor Instytutu nie skorzystał z możliwości ustalenia w jednostce niższej stawki za jeden kilometr przebiegu, wobec tego w Instytucie stosowano stawkę maksymalną określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy³².

Na podstawie skontrolowanych poleceń wyjazdów służbowych³³ ustalono, iż w podróż służbową delegował Dyrektor, a w czasie jego nieobecności osoba go zastępująca. Przedstawiane do rozliczenia

²⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1864.

²⁶ Dz. U. z 2021 r., poz. 1800, z późn. zm.

²⁷ Ustaleń dokonano na podstawie sprawozdań budżetowych: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, na koniec roku 2019, 2020 i 2021.

²⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1564, z późn. zm.

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773, z późn. zm.

³⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 2396, z późn. zm.

³¹ Załącznik nr 7 do zarządzenia Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości z dnia 15 stycznia 2018 r.

³² Dz. U. Nr 27, poz. 271, z późn. zm.

³³ Próba kontrolna: 13 poleceń wyjazdów służbowych, w tym 10 krajowych i 3 zagraniczne.

rachunki były sprawdzane pod względem formalnym i rachunkowym przez pracownika działu księgowości oraz zatwierdzane przez Dyrektora.

Jednocześnie stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w zakresie rozliczania kosztów podróży krajowych³⁴. Pracownicy przedkładając do rozliczenia polecenia wyjazdów służbowych, nie wypełniali w nich wszystkich wymaganych rubryk, nie wskazując tym samym m.in.: godzin rozpoczęcia i zakończenia podróży, daty wyjazdu służbowego lub rodzaju i klasy środka transportu. Niejednokrotnie dane zawarte w poleceniach wyjazdów służbowych nie miały odzwierciedlenia w załączanych do nich biletach czy umowach na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. Wspomniane umowy także obciążone były błędami, gdyż nie wskazywano w nich numeru delegacji, której dotyczył wyjazd służbowy. Przy rozliczaniu podróży z wykorzystaniem samochodu stwierdzono przypadek, gdzie pracownik nie podpisał wypełnionej ewidencji przebiegu pojazdu lub sytuację, gdy nie było na niej akceptacji pracodawcy. W przypadku jednej z delegacji niewłaściwie określono § wydatku (zamiast § 4410 wpisano § 4110).

Ponadto, jedna z delegacji³⁵ rozliczona została po terminie, czym naruszono § 5 rozporządzenia z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*³⁶ oraz § 11 pkt 1 ppkt 2 *Instrukcji*. Jak wyjaśniono³⁷, służby finansowe podejmowały kroki celem wyegzekwowania terminowego rozliczenia ww. podróży, jednakże ze względu na liczne obowiązki służbowe pracownika, jej rozliczenie nastąpiło z opóźnieniem.

W zakresie delegacji zagranicznych³⁸ ustalono, że pracownicy nieprawidłowo wyliczali czas podróży³⁹, jednakże niezgodność ta nie miała wpływu na wysokość diety. W jednym przypadku⁴⁰ delegowany pracownik nie określił godziny przyjazdu do miejsca delegowania, nie przytoczono także numeru tej delegacji w umowie na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych, wskazano jedynie nr delegacji krajowej - 14/2019 (wyjazd służbowy podzielony został i rozliczony na podstawie dwóch delegacji). Ponadto, druk polecenia wyjazdu nie zawierał podpisu Głównego Księgowego będącego potwierdzeniem zabezpieczenia środków finansowych na wyjazd.

Niezależnie od powyższego stwierdzono, że pracownicy prawidłowo i zasadniczo terminowo (poza 1 przypadkiem) rozliczali koszty podróży służbowej (w tym diety, ryczałty). Stawkę należną za jeden kilometr przebiegu ustalano zgodnie z rozporządzeniem *w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy*.

[akta kontroli str. 884-987]

1.5. Zamówienia publiczne

IWS sporządził i przekazał do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych *Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2021 w terminie wynikającym z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych*⁴¹ (dalej: ustawa Pzp) oraz *Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w roku 2019 i 2020 zgodnie z art. 98 ust. 2, poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴² (dalej: poprzednia ustawa Pzp).

[akta kontroli str. 988-1043]

³⁴ Polecenia wyjazdu służbowego nr: 9/2019, 6/2019, 9/2019, 12/2019, 13/2019, 16/2019, 3/2020, 5/2020, 2/2021 i 5/2021.

³⁵ Polecenie wyjazdu służbowego nr 9/2019 - podróż służbowa zakończona 20.09.2019 r. została rozliczona przez pracownika 14.10.2019 r.

³⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 167.

³⁷ Pismo Dyrektora z 14.02.2023 r. (znak: SSPA.0800.1.2022).

³⁸ Polecenia wyjazdu służbowego nr: 2/2019, 5/2019 oraz 10/2019.

³⁹ Wskazując 3 doby, 14 godzin i 20 minut zamiast 3 doby, 14 godzin i 10 minut (PWS nr 2/2019) lub 1 dobę, 23 godziny i 30 minut zamiast 1 dobę, 23 godziny i 20 minut (PWS nr 5/2019).

⁴⁰ Polecenie wyjazdu służbowego nr 10/2019.

⁴¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129, z późn. zm.

⁴² Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, z późn. zm.

1.5.1. Procedury wewnętrzne w zakresie zamówień

W okresie objętym kontrolą w IWS w zakresie zamówień publicznych obowiązywały następujące procedury wewnętrzne:

- *Regulamin udzielania zamówień w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości* stanowiący załącznik do Zarządzenia Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z dnia 11 października 2018 r. (dalej: *Regulamin*) (obowiązujący do 25.01.2021 r.)⁴³,
- *Regulamin zamówień publicznych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości* stanowiący załącznik do Zarządzenia nr S.020.3.2021 Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2021 r. (dalej: *nowy Regulamin*) (obowiązujący od 26.01.2021 r.)⁴⁴.

Przy czym, *Regulamin* z 2018 r. określał tryb i zasady udzielania wyłącznie tzw. zamówień podprogowych. Instytut w latach objętych kontrolą – 2019-2020 nie posiadał zatem regulacji wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych realizowanych w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Została ona wprowadzona dopiero na mocy ww. zarządzenia Dyrektora z 2021 r. W ocenie kontroli, niezależnie od procedury udzielania zamówień wynikającej wprost z przepisów ww. ustawy zasadnym było wprowadzenie wcześniej tego rodzaju regulacji wewnętrznych, które z uwzględnieniem specyfiki jednostki określałyby proces udzielania zamówień (np.: planowanie zamówień, przygotowanie postępowania, zawieranie umowy, tryb pracy komisji przetargowej itp.); tym bardziej, że w Instytucie w 2019 r. udzielono zamówienia w trybie ustawowym.

Zgodnie zarówno z procedurą z 2018 r., jak i z 2021 r., wybór trybu postępowania uzależniony był od kwoty zamówienia. Tym samym, wcześniej, do zamówień nieprzekraczających wartości 5 000 zł brutto należało stosować zasady opisane w rozdziale 2⁴⁵ *Instrukcji w sprawie zasad zaciągania zobowiązań oraz sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych*⁴⁶ (dalej: *Instrukcja*). Zgodnie z ww. *Instrukcją* pracownik inicjujący zaciągnięcie zobowiązania powinien złożyć do dyrektora Instytutu wniosek według określonego wzoru, zaakceptowany przez głównego księgowego oraz zastępcę dyrektora ds. finansowo-administracyjnych. W ocenie kontroli postanowienia ww. rozdziału *Instrukcji*, gdzie procedurę akceptacji wniosku uzależniono od kwot 7 000 zł lub 15 000 zł (brak wskazania netto czy brutto), były niespójne z przywołanym *Regulaminem*. Ten bowiem wprost wskazywał, że procedura określona w *Instrukcji* winna być stosowana dla zamówień nieprzekraczających 5 000 zł brutto. Ponadto, zwrócono uwagę, że w związku z tym, że od II kwartału 2022 r. w Instytucie nie przewidziano już funkcji dyrektora ds. finansowo-administracyjnych, powyższa *Instrukcja* wymaga aktualizacji; podobnie ze względu na nieaktualną kwotę 14 000 euro, powyżej której zamawiający jest zobligowany do stosowania procedur wynikających z aktualnie obowiązującej ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Dla zamówień przewyższających 5 000 zł brutto do 15 000 zł brutto wymagane było z kolei dokonanie rozeznania rynku, udokumentowane notatką służbową sporządzoną według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do *Regulaminu*. W przypadku trzeciej grupy zamówień – powyżej 15 000 zł brutto, po złożeniu do dyrektora Instytutu pisemnego wniosku o realizację zamówienia, udzielenie zamówienia następowało w drodze pisemnego zapytania ofertowego kierowanego do konkretnych wykonawców lub poprzez publikację zapytania na stronie internetowej Instytutu. W przypadku tych zamówień wymagana była forma pisemna umowy z wykonawcą⁴⁷.

Natomiast w *nowym Regulaminie* (z 2021 r.) tryb udzielenia zamówienia uzależniono od następujących progów kwotowych zamówienia:

- dla zamówień o wartości nieprzekraczającej 2 000 zł netto *nowy Regulamin* nie miał zastosowania,
- dla zamówień o wartości nieprzekraczającej 50 000 zł netto wymagane było przeprowadzenie rozeznania rynku,
- dla zamówień o wartości w przedziale powyżej 50 000 zł netto do kwoty poniżej 130 000 zł netto wymagane było pozyskanie ofert w drodze zapytania ofertowego skierowanego do konkretnych

⁴³ Zarządzenie poprzedniego dyrektora IWS, Marcina Romanowskiego.

⁴⁴ W części nagłówkowej *nowego Regulaminu* wskazano, że stanowi on załącznik do zarządzenia nr 1 Dyrektora IWS, mimo że zarządzenie to miało nr S.020.3.2021. Zarządzenie obecnego dyrektora IWS, Marcina Wielca.

⁴⁵ Zgodnie z § 2 ust. 1 *Regulaminu*.

⁴⁶ Załącznik nr 7 do Zarządzenia Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości z dnia 15 stycznia 2018 r.

⁴⁷ W przypadku zamówień związanych z przeniesieniem praw autorskich forma pisemna była obligatoryjna bez względu na wartość zamówienia.

wykonawców lub poprzez upublicznienie zapytania na stronie internetowej Instytutu albo za pośrednictwem systemu zakupowego.

Każde z zamówień winno być jednocześnie udokumentowane z zastosowaniem wzorów poszczególnych dokumentów stanowiących załączniki do *nowego Regulaminu*.

Umowa w formie pisemnej była wymagana w zamówieniach na roboty budowlane. W przypadku natomiast dostaw i usług było to uzależnione od specyfiki przedmiotu zamówienia.

Jak wynikało z § 4 *nowego Regulaminu*⁴⁸ komisja przetargowa winna przeprowadzać postępowanie nie tylko w przypadku zamówień ustawowych, ale również w przypadku zamówień podprogowych o wartości powyżej 50 000 zł netto oraz poniżej 130 000 zł netto. Tym samym, w obydwóch przypadkach członkowie komisji byli zobligowani do złożenia oświadczenia o istnieniu albo braku istnienia okoliczności konfliktu interesów, w obydwóch też przypadkach pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (§ 8 *nowego Regulaminu*). Zaznaczyć należy, że w przypadku zamówienia podprogowego wymóg złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej określono, nie posiadając ku temu podstawy prawnej. Postanowienie o składaniu oświadczenia pod tym rygorem musi bowiem wynikać wprost z ustawy *Prawo zamówień publicznych* lub innej ustawy. Treść oświadczenia może być zatem podobna, jednak w przypadku zamówień, do których nie ma zastosowania ustawa *Prawo zamówień publicznych*, nie powinna zawierać ww. klauzuli o odpowiedzialności karnej.

[akta kontroli str. 1044-1120]

1.5.2. Zamówienia publiczne realizowane w trybie ustawowym

Zgodnie z zestawieniem⁴⁹ w okresie objętym kontrolą w IWS przeprowadzono 2 postępowania o zamówienie publiczne w reżimie ustawy *Prawo zamówień publicznych*, jedno w 2019 r. (zamówienie na usługi społeczne na podstawie art. 138o poprzedniej ustawy *Pzp*⁵⁰), a drugie w 2021 r., w trybie podstawowym zgodnie z art. 275 ust. 1 ustawy *Pzp*.

Kontrolą w zakresie prawidłowości procedury wyboru wykonawcy objęto obydwa zamówienia, których przedmiotem było:

- a) Zapewnienie w okresie od dnia 13 grudnia 2019 r. do dnia 23 sierpnia 2020 r. usług hotelarskich i konferencyjnych na potrzeby organizacji 13 zjazdów szkoleniowych, w tym pokoi hotelowych (noclegowych), wyżywienia oraz bufetu kawowego dla uczestników, miejsc parkingowych oraz sal konferencyjnych wraz z wyposażeniem i obsługą o wartości szacunkowej 564 800 zł brutto,
- b) Realizacja badania ankietowego i zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI) dotyczących dostępności systemu wsparcia relacji w ramach projektu „Zintegrowany system zapobiegania przemocy domowej” o wartości szacunkowej 203 220 zł brutto⁵¹.

Opis postępowań

Zapewnienie w okresie od dnia 13 grudnia 2019 r. do dnia 23 sierpnia 2020 r. usług hotelarskich i konferencyjnych na potrzeby organizacji 13 zjazdów szkoleniowych (...)

*W związku z tym, że osoby będące członkami komisji powołanej do przeprowadzenia postępowania, nie były już pracownikami Instytutu, a nie wszystkie istotne czynności zostały udokumentowane, niektórych zdarzeń/danych dotyczących przebiegu postępowania oraz wyboru wykonawcy zamówienia nie udało się podczas kontroli ustalić/potwierdzić, a niektóre ustalenia dokonano wyłącznie na podstawie wyjaśnień Dyrektora*⁵².

Postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi społeczne realizowano na podstawie art. 138o ust. 1 poprzedniej ustawy *Pzp*, tzn. jeżeli wartość zamówienia na usługi społeczne jest

⁴⁸ Dział I, rozdział 3.

⁴⁹ Zestawienie udzielonych zamówień publicznych w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. o wartości szacunkowej przekraczającej 30.000 euro/130 000 zł, sporządzone na potrzeby kontroli.

⁵⁰ O wartości mniejszej niż wyrażona w złotych równowartość 750 000 euro.

⁵¹ Zamówienie udzielane zgodnie z Porozumieniem z 16.11.2020 r. nr 2/20/DSF/NMF zawartym z Operatorem Programu – Ministrem Sprawiedliwości w sprawie dofinansowania projektu „Zintegrowany system zapobiegania przemocy domowej”, współfinansowanego z środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 w ramach Programu Operacyjnego Sprawiedliwość.

⁵² Pismo Dyrektora z 21.03.2023 r. (znak: D.0800.1.2022).