



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 8.05. 2017 r.

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego

BKA-I-0912-18/17/2

UNP: 170428-00764

Pan
dr Marcin Romanowski
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, Instytut)

Kontrolerzy:

Agnieszka Wilamowska – główny specjalista, Marcin Kwaśny – główny specjalista,
działający na podstawie upoważnień nr 46/2016 oraz 47/2016 z dnia 20 września
2016 r., wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Jakuba Jamkę,
zastępcę dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego oraz upoważnień nr 60/2016
i 61/2016 z dnia 2 listopada 2016 r., wydanych z upoważnienia Ministra
Sprawiedliwości przez Krzysztofa Rybkę, dyrektora ww. Biura.

Zakres kontroli: wykonanie budżetu oraz prowadzenie polityki kadrowej

Termin kontroli: 22.09.2016 - 11.10.2016 r. oraz 02-07.11.2016 r.

Okres objęty kontrolą: 2012 r. - 2015 r.; stan zatrudnienia również do dnia 30.06.2016 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły

[akta kontroli str. 1-10]

II. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE¹

1. INFORMACJE ORGANIZACYJNE

1.1. Kierownictwo Instytutu

W okresie objętym kontrolą dyrektorem Instytutu do 5 kwietnia 2015 r. był prof. zw. dr hab. Andrzej Siemaszko. Od dnia 1 listopada 2015 r. funkcję tę pełnił prof. IWS dr hab. Roman Trzaskowski (dalej: Dyrektor IWS), który wcześniej w okresie 7 kwietnia – 31 października 2015 r. był pełniącym obowiązki dyrektora. Następnie z dniem 8 listopada 2016 r. na stanowisko Dyrektora powołany został dr Marcin Romanowski.

Zastępcą dyrektora Instytutu w okresie od 1 kwietnia 2013 r. do 6 kwietnia 2015 r. był prof. IWS dr hab. Roman Trzaskowski. Z kolei od 20 czerwca ubiegłego roku funkcję tę pełnił obecny dyrektor dr Marcin Romanowski.

Funkcję zastępcy dyrektora ds. finansowo-administracyjnych od 1 listopada 2010 r. pełni natomiast Krzysztof Wasilewski (dalej: Zastępca Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych)².

Głównym księgowym jednostki w okresie od 1 czerwca 2007 r. do 31 lipca 2013 r. była ██████████, a od dnia 1 sierpnia 2013 r. jest ██████████ (dalej: Główna Księgowa).

[akta kontroli str. 11-13]

1.2. Status i organizacja Instytutu

IWS został utworzony na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r.³ i rozpoczął funkcjonowanie od dnia 1 kwietnia 2009 r.

IWS jest państwową jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzącą działalność naukowo-badawczą, funkcjonującą jako dysponent środków budżetu państwa trzeciego stopnia.

Na dzień kontroli obowiązywał statut Instytutu⁴, stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2016 r.⁵ oraz regulamin organizacyjny

¹ W odniesieniu do pytań, które dotyczyły kwestii wykraczających poza zakres czasowy lub przedmiotowy pełnionych przez Dyrektora IWS funkcji odpowiedzi na pytania kontrolerów (wyjaśnienia) oparte są na informacjach uzyskanych przez Dyrektora IWS od pracowników Instytutu, a w szczególności od prof. zw. dr hab. Andrzeja Siemaszki, poprzedniego dyrektora oraz od Krzysztofa Wasilewskiego, zastępcy dyrektora ds. finansowo-administracyjnych.

² zatrudniony na 0,5 etatu

³ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 3, poz. 11, z późn. zm.

⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały statuty wprowadzone zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości: z dnia 10 marca 2009 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 3, poz. 11, z późn. zm.); z dnia 12 lipca 2010 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 7, poz. 88), a także uchwalony przez Radę Naukową w dniu 29 listopada 2012 r. i zatwierdzony przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 28 stycznia 2013 r.

wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie z dnia 22 lutego 2016 r.⁶

Zgodnie ze statutem oraz regulaminem organizacyjnym organami IWS jest dyrektor oraz rada naukowa. W jednostce funkcjonują następujące komórki organizacyjne: Sekcja Prawa Cywilnego, Sekcja Prawa Karnego, Sekcja Prawa Ustrojowego i Postępowania Cywilnego⁷, Sekcja Kryminologii i Metodologii Badań, Sekcja Ekonomicznych Analiz Wymiaru Sprawiedliwości⁸, Sekcja Prawa Rodzinnego⁹, Dział Księgowości, Sekretariat oraz Samodzielne Stanowisko ds. Pracowniczych i Administracyjnych.

[akta kontroli str. 125-169]

1.3. Realizacja zaleceń wydanych w wyniku poprzednich kontroli ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości

Dotychczas ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości przeprowadzono w Instytucie dwie kontrole; obydwie przez Wydział Kontroli Biura Ministra¹⁰:

- w dniach 17-28.10.2011 r. w zakresie wykonania budżetu za 2010 r. oraz I półrocze 2011 r.;
- w terminie 26-30.03 oraz 17.04.2012 r. w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi, jak również dokonania oceny aktualnego stanu realizacji zadań realizowanych przez Instytut oraz aktualnego stanu zatrudnienia.

Z informacji udzielonych w odpowiedzi na wydane ze strony kontrolującego zalecenia pokontrolne¹¹ wynika, iż Instytut zalecenia zrealizował.

Niniejsza kontrola potwierdziła, że w przypadku drugiej z ww. kontroli zalecenia w zakresie zatrudniania, zaciągania zobowiązań oraz zawierania umów zostały wykonane.

Z kolei w przypadku kontroli przeprowadzonej w 2011 r. stwierdzono, iż w jednostce ustalono procedury wewnętrzne dotyczące zamówień, których równowartość w złotych nie przekracza progu, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹² (dalej: ustawa *Pzp*). Ponadto, nie zawierano z pracownikami umów,

⁵ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2016 r., poz. 167

⁶ Poprzednio w okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin wprowadzony zarządzeniem z dnia 6 kwietnia 2011 r. zmieniony zarządzeniem z dnia 26 lutego 2013 r.

⁷ komórka utworzona z dniem 1 marca 2013 r. jako Sekcja Prawa Ustrojowego

⁸ wcześniej jako Sekcja Analiz Statystycznych i Realizacji Badań

⁹ komórka wprowadzona od dnia 22 lutego 2016 r.

¹⁰ Obecnie Wydział Kontroli znajduje się w strukturze Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego

¹¹ odpowiednio pismo z dnia 20 lutego 2012 r. (znak: IWS/081/1/2011) oraz pismo z dnia 12 czerwca 2012 r. (znak: IWS/081/1/2012)

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.; Dz. U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm.; Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, z późn. zm.

na podstawie których zezwalano by na wykorzystanie samochodu nie będącego własnością pracodawcy dojazd lokalnych¹³. Nie w pełni natomiast zrealizowano zalecenie dotyczące wyeliminowania działań budzących wątpliwości co do obiektywnego dokonywania wyboru wykonawców zadań. Niniejsze dotyczy zlecenia przez Instytut dostaw sprzętu informatycznego i komputerowego firmie AMIR, której właścicielem był mąż pracownika zatrudnionego na samodzielnym stanowisku ds. pracowniczych i administracyjnych. Z ustaleń obecnej kontroli wynika bowiem, iż w latach 2012-2014 nadal na znaczną skalę zlecano ww. wykonawcy usługi i dokonywano u niego zakupy z branży informatycznej. Powyższe ograniczono dopiero w 2015 r., po objęciu funkcji dyrektora Instytutu przez prof. IWS dr. hab. Romana Trzaskowskiego¹⁴. Powyższe szczegółowo opisano w pkt. 3.3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[fakta kontroli str. 91-104, 170-175]

2. REALIZACJA ROCZNEGO PLANU PRAC NAUKOWO-BADAWCZYCH

Realizacja rocznych planów prac naukowo-badawczych, stanowiących statutową i zasadniczą część działalności Instytutu łączy się ściśle przede wszystkim z realizowaną przez jednostkę polityką kadrową, a także z gospodarowaniem środkami finansowymi na wynagrodzenia (gospodarki finansowej), tj. obszarami stanowiącymi przedmiot niniejszej kontroli, opisanymi odpowiednio w pkt. 3 i 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.1. Zmiany w działalności Instytutu

W okresie objętym kontrolą istotny wpływ na politykę kadrową Instytutu oraz strukturę wydatków budżetowych miały zmiany w działalności Instytutu zaproponowane pod koniec 2012 r. przez Ministra Sprawiedliwości¹⁵. Zostały one zaprezentowane na posiedzeniu Rady Naukowej IWS w dniu 29.11.2012 r.¹⁶

Zasadniczą przyczynę zmian stanowiła konieczność powiązania badań i realizacji zadań z potrzebami Ministra Sprawiedliwości. Poza tym, badania miałyby być realizowane zarówno

¹³ na podstawie rozporządzenia 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 pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271, z późn. zm.)

¹⁴ co potwierdzają również wyjaśnienia Dyrektora IWS z dnia 17.10.2016 r. (na wniosek nr 8)

¹⁵ pismo z dnia 08.03.2013 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Jacka Gołaczyńskiego stanowiło m. in. wniosek do dyrektora IWS, prof. zw. dr. hab. Andrzeja Siemaszko o podjęcie działań mających na celu stosowną reorganizację IWS, w związku z planowanymi zmianami (znak: DPK-II-0100-8/13/2)

¹⁶ Szczegóły zmian zawarto w dokumencie stanowiącym załącznik do protokołu z posiedzenia Rady Naukowej.

przez pracowników IWS, jak również przez wykonawców zewnętrznych wyłonionych w drodze konkursów.

W rezultacie, na przestrzeni okresu objętego kontrolą, struktura zadań ujętych w rocznych planach prac naukowo-badawczych uległa odpowiednim zmianom. O ile w 2012 r. zarówno zadania własne IWS jak i zlecane ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: MS) stanowiły po ok. 50%, o tyle w kolejnych latach liczba zadań zleczanych z MS¹⁷ uległa istotnemu zwiększeniu (wzrost do ponad 80% na rzecz zadań zleczanych ze strony MS)¹⁸. Znacznie (ponad siedmiokrotnie) wzrosła również liczba umów cywilnoprawnych zawartych w tym okresie z osobami nie będącymi pracownikami IWS na wykonanie prac naukowo-badawczych¹⁹. Spowodowało to jednocześnie zmiany w zatrudnieniu oraz wielkościach wydatków budżetowych przeznaczonych na wynagrodzenie osobowe pracowników i wynagrodzenie bezosobowe. Kwestie finansowe oraz kadrowe wprowadzonych zmian opisano w pkt. 3 i 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto, zmiany w działalności Instytutu przedstawione w 2012 r. miały dotyczyć również m.in.:

a) w zakresie *zadań Instytutu*

- rozważenia możliwości zlecenia przez większą liczbę organów państwowych przygotowywania przez IWS analiz, ekspertyz i studiów,
- zlecenia Instytutowi zadań w postaci sporządzania informacji (opinii) o treści prawa obcego,
- skupienia się w szerszym stopniu na problematyce związanej z prawem Unii Europejskiej,
- uzupełnienia zakresu prac badawczych o kwestie ustroju sądownictwa w Polsce,

b) w zakresie *publicznej prezentacji wyników badań*

- publikacji raportów i opracowań Instytutu na stronie internetowej, przy jednoczesnej przebudowie serwisu internetowego,
- upowszechniania wyników prac Instytutu na częściej organizowanych konferencjach naukowych i seminariach oraz na cyklicznych spotkaniach oraz podjęcia w tym celu współpracy z wydawnictwami prawniczymi i czasopismami celem objęcia tych wydarzeń patronatem medialnym,

c) w zakresie *współpracy naukowej oraz współpracy z innymi instytucjami*

¹⁷ łącznie z działającymi przy Ministrze Sprawiedliwości Komisjami Kodyfikacyjnymi Prawa Karnego i Cywilnego

¹⁸ w 2013 r. – 85%, w 2014 r. – 68 %, w 2015 r. – 81%

¹⁹ w 2012 r. – 20 umów, w 2013 r. – 70 umów, w 2014 r. – 48 umów, w 2015 r. – 149 umów

- zintensyfikowania współpracy z innymi jednostkami naukowymi, w tym zagranicznymi, celem ułatwienia prowadzenia badań porównawczych,
- szerszej współpracy z innymi jednostkami podległymi MS lub przez niego nadzorowanymi (np. Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury, Instytutem Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna, komisjami kodyfikacyjnymi),
- ubiegania się o prowadzenie prac badawczych w ramach programów zleczanych przez Instytucje Unii Europejskiej.

Opis realizacji ww. zadań Dyrektor IWS zawarł w wyjaśnieniu²⁰, w którym w sposób szczegółowy odniósł się do poszczególnych założeń, wskazując zarazem, iż ich zakres był precyzowany w toku późniejszych rozmów prowadzonych ze strony IWS z Kierownictwem MS. W uzgodnieniu z Kierownictwem MS miano również odstąpić od niektórych z założeń, bądź uznano je jako nie będące priorytetowymi, tym samym nie położono znaczącego nacisku na ich realizację²¹. Niemniej jednak, przykładowo w przypadku pierwszego z założeń dotyczących *zadań Instytutu*, kierowano zaproszenia do formułowania propozycji tematów badawczych do komisji kodyfikacyjnych działających przy Ministrze Sprawiedliwości. Pośród przeprowadzonych działań należy wymienić przede wszystkim utworzenie w strukturze IWS w 2013 r. Sekcji Prawa Ustrojowego w odpowiedzi na postulat uzupełnienia zakresu prac badawczych Instytutu o kwestie ustroju sądownictwa w Polsce. Ponadto, wskazać należy, że podpisane w kwietniu br. porozumienie z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie, dotyczące w głównej mierze współdziałania w zakresie projektowania i realizacji projektów badawczych, współorganizowania seminariów i konferencji, a także udostępniania wyników badań Instytutu na potrzeby działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły.

W protokole z posiedzenia Rady Naukowej w dniu 29.11.2012 r. wskazano ponadto, iż MS miało udzielić wsparcia Instytutowi, przy jednoczesnym założeniu, że zadania te miały być realizowane w ramach posiadanego zasobu kadrowego IWS. Jak wynika z wyjaśnienia²², Instytut nie otrzymywał dotychczas szczególnego wsparcia w tym zakresie. Podkreślono jednocześnie, że działalność IWS jest w całości finansowana ze środków MS, a wiele projektów badawczych było realizowanych z inicjatywy Kierownictwa i dyrektorów departamentów MS.

²⁰ z dnia 19.10.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 7)

²¹ dotyczy pierwszych dwóch założeń w zakresie *zadań Instytutu* oraz pierwszego założenia z zakresu *współpracy naukowej oraz współpracy z innymi instytucjami*

²² z dnia 19.10.2016 r. Dyrektora IWS, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 7)

Jak wynika z tego samego protokołu w 2012 r. gotowy był też projekt ustawy, z której można byłoby skorzystać w celu nadania Instytutowi podmiotowości prawnej, celem m. in. umożliwienia Instytutowi pozyskiwania na badania naukowe środków z tytułu grantów. Dyrektor IWS wyjaśnił, że według jego wiedzy prace te zostały zaniechane.

[akta kontroli str. 70-90, 176-185, 3524]

2.2. Realizacja planów naukowo-badawczych

Realizacja zadań naukowo-badawczych w latach 2012-2015 przedstawia się następująco²³. W 2012 r. zrealizowano łącznie 86% ujętych w planie zadań²⁴, w 2013 r. 65%²⁵, w 2014 r. 91%²⁶ oraz w 2015 r. 88% zaplanowanych zadań²⁷. Przyczyną najniższego wykonania zadań w 2013 r. było przede wszystkim rozwiązanie stosunku pracy z 8 pracownikami Instytutu. Ponadto, w tym samym roku jak i w innych latach jako przyczyny wskazano m. in. konieczność realizacji pilniejszych zadań, odstąpienie przez zlecającego oraz przeniesienie zadania na kolejny rok. W poszczególnych latach część z zaplanowanych zadań została zrealizowana z opóźnieniem²⁸. *Jak wynika z wyjaśnienia²⁹ przyczyną niemożności przedstawienia pełnych danych na temat opóźnień był brak w latach 2012-2014 dokumentacji dotyczącej bieżącego monitoringu realizacji zadań³⁰, jak również brak w tym samym okresie pisemnych rocznych sprawozdań z wykonania zadań IWS* Propozycje do planu prac naukowo-badawczych zgłaszane były głównie przez następujące komórki organizacyjne MS³¹: Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości³², Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka³³, Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej oraz Departament Prawa Cywilnego i Departament Prawa Karnego³⁴. Od 2013 r. wzrosła też liczba zleceń od działających przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji

²³ zgodnie z wyjaśnieniem z dnia 19.10.2016 r. (na wniosek nr 7) – dotyczy okresu 2012-2014 oraz zgodnie ze *Sprawozdaniem z wykonania zadań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w roku 2015*

²⁴ 38 spośród 44 zaplanowanych oraz 2 pozaplanowe

²⁵ 31 spośród 47 zaplanowanych oraz 6 pozaplanowych

²⁶ 42 spośród 46 zaplanowanych oraz 3 pozaplanowe

²⁷ 38 spośród 43 zaplanowanych oraz 1 pozaplanowe

²⁸ przykładowo: z planu na 2012 r. – 3 zadania, na 2013 r. – 4 zadania, na 2014 r. – 8 zadań

²⁹ wyjaśnienie Dyrektora IWS z dnia 19.10.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 7)

³⁰ Pod koniec 2015 r. w IWS wdrożono system informatyczny („Moduł Prace”), który, po wprowadzeniu do niego odpowiednich danych, umożliwia dyrektorowi i kierownikom sekcji monitorowanie postępu realizacji poszczególnych prac.

³¹ zgodnie z rocznymi planami prac naukowo-badawczych oraz korespondencją otrzymaną przez IWS z MS na etapie tworzenia planów

³² wcześniej Departament Sądów Powszechnych

³³ wcześniej oddzielnie Departament Praw Człowieka i Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego

³⁴ wcześniej Departament Legislacyjno-Prawny

Kodyfikacyjnych Prawa Cywilnego i Karnego. Ponadto, wystąpiły pojedyncze przypadki zlecenia zadań bezpośrednio przez członków Kierownictwa MS.

Stwierdzono, że w latach 2012-2014 ówczesny dyrektor IWS, prof. zw. dr hab. Andrzej Siemaszko nie sporządzał i nie przedstawiał Ministrowi Sprawiedliwości rocznych sprawozdań z działalności/wykonania zadań Instytutu, do czego był zobligowany na podstawie § 7 statutów IWS obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Z wyjaśnień Kierownictwa IWS³⁵ opartych m. in. na wyjaśnieniach poprzedniego dyrektora IWS wynika, że Kierownictwo MS otrzymywało na bieżąco raporty z wszystkich prowadzonych w danym roku prac naukowo-badawczych³⁶, co uznawano za *sui generis* częściowe sprawozdania z działalności IWS. Realizacja zadań miała być ponadto omawiana na spotkaniach dyrekcji Instytutu z członkami Kierownictwa MS nadzorującymi IWS³⁷. Pojawiające się niekiedy informacje zwrotne z MS, bez zachowania formy pisemnej, miały dotyczyć tylko realizacji poszczególnych zadań (raportów).

Dopiero obecny Dyrektor IWS sporządził i przekazał Ministrowi Sprawiedliwości sprawozdanie za 2015 r.³⁸. Ustalono jednocześnie, iż do Instytutu nie dotarła żadna informacja zwrotna odnosząca się do zawartości merytorycznej sprawozdania.

Również w formie ustnej przedstawiane były sprawozdania za lata 2012-2014 Radzie Naukowej, która zgodnie z przypisanymi jej zadaniami na mocy statutu IWS³⁹, sprawozdania przyjęła⁴⁰.

[akta kontroli str. 70-90, 105-114, 186-596]

3. WYKONANIE BUDŻETU I GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI PUBLICZNYMI

3.1. Plan finansowy dochodów i wydatków oraz sprawozdawczość budżetowa

3.1.1. Plan finansowy dochodów i wydatków i jego realizacja

Plany finansowe na kolejne lata w okresie 2012-2015 zostały ustalone odpowiednio w dniach 06.04.2012 r., 04.03.2013 r., 24.02.2014 r. oraz 17.02.2015 r. i przekazane

³⁵ z dnia 19.10.2016 r. Dyrektora IWS, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 7) oraz z dnia 04.11.2016 r. zastępcy dyrektora IWS, dra Marcina Romanowskiego, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 9)

³⁶ Przykładowe pismo zawierające informacje o przekazaniu Ministrowi Sprawiedliwości konkretnych opracowań naukowo-badawczych wraz z krótkimi streszczeniami stanowi akta kontroli str. 577-578.

³⁷ Zgodnie z wyjaśnieniem roczne sprawozdanie zostało sporządzone za 2011 r. (przekazane Ministrowi Sprawiedliwości w marcu 2012 r.)

³⁸ pismem z dnia 30.03.2016 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu, dr Marcina Warchoła (znak: IWS/033/1/2016)

³⁹ § 10 ust. 2 pkt 5 statutu z 2012 r.

⁴⁰ zgodnie z protokołami z posiedzenia Rady Naukowej z dnia 25 lutego 2013 r., 17 lutego 2014 r., 17 lutego 2015 r. oraz 30 marca 2016 r.

do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej⁴¹ w Ministerstwie Sprawiedliwości⁴². Ustalono, że w poszczególnych latach dokonano odpowiednio 17, 18, 20 i 18 zmian w planach finansowych. Stwierdzono, że zmiany w planach wydatków budżetowych dokonane w okresie objętym kontrolą przez dyrektorów Instytutu zostały poczynione zgodnie z corocznie udzielonymi im upoważnieniami przez Ministra Sprawiedliwości⁴³ (na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴ (dalej: *ufp*)). Zmiany planu⁴⁵ zostały prawidłowo ujęte na koncie 980 *Plan finansowy wydatków budżetowych*⁴⁶.

[akta kontroli str. 597-723]

Plan i realizację dochodów Instytutu⁴⁷ w latach 2012-2015, ustalonych na podstawie rocznych sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, przedstawia poniższa tabela (w zł):

DOCHODY								
paragraf	31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014		31.12.2015	
	plan	wykonanie	Plan	wykonanie	Plan	wykonanie	Plan	wykonanie
0750	0,00	0,00	0,00	90,00	0,00	0,00	---	---
0830	10.000,00	2.142,86	5.000,00	8.690,14	5.000,00	5.772,00	3.000,00	1.000,00
0870	0,00	250,00	---	---	---	---	7.000,00	11.467,48
0970	0,00	15.079,19	10.000,00	19.331,10	10.000,00	8.316,83		
Suma	10.000,00	17.472,05	15.000,00	28.111,24	15.000,00	14.088,83	10.000,00	12.467,48

W 2012 r. w IWS dochody zostały wykonane w 174,7 %, w 2013 r. – w 187,4 %, w 2014 r. - w 93,9 % oraz w 2015 r. – w 124,7 %.

Uzyskane dochody⁴⁸ przekazano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa⁴⁹ w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵⁰.

⁴¹ w przypadku planu na 2012 i 2013 r. do Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności

⁴² odpowiednio: pismo z dnia 10.04.2012 r. (znak: IWS/F/311/12/2012); pismo z dnia 05.03.2013 r. (znak: IWS/F/311/8/2013); pismo z dnia 24.02.2014 r. (znak: IWS/F/311/07/2014) i pismo z dnia 17.02.2015 r. (znak: IWS/F/311/06/2015)

⁴³ z dnia 13.04.2012 r. (znak: DB-I-311-537/12/5); z dnia 25.02.2013 r. (znak: DB-I-311-197/13/5); z dnia 19.02.2014 r. (znak: DB-I-311-194/14/2); z dnia 19.02.2015 r. (znak: DB-I-311-272/15/2 i z dnia 28.04.2015 r. (znak: DB-I-311-680/15/2)

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

⁴⁵ na próbie planu finansowego na 2015 r.

⁴⁶ obroty konta 980-w za okres 01.01.2015 – 31.12.2015

⁴⁷ dział 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75507 *Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości*

Źródło dochodów stanowiły w głównej mierze zwroty z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za lata ubiegłe nadpłaty składek za pracowników Instytutu (§ 0970), wynagrodzenie za udzielenie licencji na korzystanie z utworów zamieszczonych w czasopiśmie „Prawo w Działaniu” wydawanym przez ██████████ (§ 0970), cena za przeniesienie przez Instytut na ww. wydawcę własności egzemplarzy danego numeru tegoż czasopisma (§ 0830), należności z tytułu sprzedaży książek Instytutu (§ 0830).

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 zagranicznych⁵¹.

[akta kontroli str. 724-962]

Poniższe zestawienie przedstawia natomiast plan i realizację wydatków Instytutu w latach 2012-2015, wynikające ze sprawozdania Rb-28 z wykonania wydatków budżetu państwa, ze wskazaniem rodzajów wydatków, których udział w ogólnej kwocie wydatków był największy (w zł):

WYDATKI								
paragraf	31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014		31.12.2015	
	plan	wykonanie	Plan	wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	wykonanie
Wynagrodzenia + pochodne, umowy cywilnoprawne, honoraria⁵²								
4010	2.145.653	2.145.653,00	1.975.553	1.975.553,00	1.935.819	1.935.819,00	1.965.313	1.965.313,00
4040	136.637	136.636,79	149.310	149.309,30	122.724	122.723,51	122.200	122.195,03
4110	346.474	333.658,01	305.446	305.445,49	304.154	304.153,93	300.000	299.995,99
4120	38.967	38.966,29	37.700	37.699,18	38.247	38.246,83	35.907	35.906,41
4090	30.600	30.600,00	70.500	70.500	225.261	225.260,50	228.408	228.408,00
4170	49.732	49.732,00	122.000	111.390,00	36.858	36.857,50	95.954	95.954,00
Suma	2.748.063	2.735.246,09	2.660.509	2.649.896,97	2.663.063	2.663.061,27	2.747.782	2.747.772,43
Zakup materiałów i wyposażenia								
4210	43.764	43.763,49	99.109	97.897,03	120.757	120.756,23	115.556	115.530,56

⁴⁸ dotyczy okresu 01.07.2013-31.12.2013 oraz 01.01.2015-30.06.2015 (próba kontroli)

⁴⁹ zestawienie pn. *Terminy pobrania i odprowadzenia dochodów budżetowych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w okresie od 01.07.2013 do 31.12.2013 oraz w okresie od 01.01.2015 do 30.06.2015* stanowi akta kontroli str. 724-725, 882.

⁵⁰ odpowiednio z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 245, poz. 1637, z późn. zm.) oraz z dnia 15 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 69)

⁵¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207, z późn. zm. oraz Dz. U. z 2014 r., poz. 1053, z późn. zm.

⁵² § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, § 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne*, § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, § 4120 *Składki na Fundusz Pracy*, § 4090 *Honoraria*, § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe*

Zakup środków dydaktycznych i książek								
4240	41.835	41.834,16	59.000	57.842,93	103.758	103.757,63	65.224	65.119,04
Zakup usług pozostałych								
4300	186.111	186.110,22	336.890	334.949,64	292.321	292.320,53	371.114	371.013,78
Wydatki roczne ogółem	3.199.000	3.186.176,93	3.396.000	3.380.872,54	3.357.000	3.356.991,14	3.457.000	3.456.753,27

Wydatki IWS zostały wykonane (w stosunku do planu po zmianach) odpowiednio: w 2012 r. – w 99,59%, w 2013 r. - w 99,55%, w 2014 r. - w 99,99%, w 2015 r. - w 99,99%. Na przestrzeni czterech lat ogółem nastąpił ich wzrost z kwoty 3.186.176,93 do 3.456.753,27, czyli o 8,49 %. Corocznie około 80 % ogółu wydatków IWS⁵³ stanowiły wydatki poniesione na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi (łącznie z wynagrodzeniami bezosobowymi i honorariami). Przy czym, wynagrodzenia osobowe (§ 4010) na przestrzeni czterech lat zmniejszyły się o 8,4%, tj. z kwoty 2.145.653,00 do 1.965.313,00. Jednocześnie w tym samym okresie nastąpił niemal dwukrotny wzrost wydatków dotyczących wynagrodzeń bezosobowych - w tym z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych - (§ 4170) z kwoty 49.732,00 do kwoty 95.954,00 (wzrost o 92,94%) oraz ponad siedmiokrotny wzrost z tytułu honorariów (§ 4090) z kwoty 30.600,00 do kwoty 228.408,00 (wzrost o 746,43%).

Kolejnymi wydatkami pod względem ich wielkości w stosunku do ogółu były wydatki poniesione na zakup pozostałych usług (§ 4300). Przy czym, w 2012 r. stanowiły one kwotę 186.110,22 zł, natomiast w 2015 r. - 371.013,78 zł; tym samym nastąpił ich niemal dwukrotny wzrost (o 199,35 %). Podobną tendencję w latach 2012-2015 wykazywały kolejne pod względem wielkości wydatki na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210). W stosunku do 2012 r. wzrosły one na koniec 2015 r. o 263,98 %.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora IWS⁵⁴, udzielonych w oparciu o informacje przekazane przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych, przyczyną odpowiednio zwiększeń/zmniejszeń wydatków na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe⁵⁵ były zmiany w działalności Instytutu zaproponowane przez Ministra Sprawiedliwości pod koniec 2012 r., opisane w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Pociągały one za sobą również wzrost wydatków⁵⁶ m. in. na popularyzację wyników badań (usługi wydawnicze i drukarskie), a także zwiększenie liczby spraw sądowych podlegających badaniu (usługi pocztowe i kurierskie), czy też zwiększenie usług cateringowych i zakupów

⁵³ w 2012 r. – 85,84%, w 2013 r. – 78,37%, w 2014 r. – 79,32%, w 2015 r. – 79,48

⁵⁴ wyjaśnienie z dnia 14.10.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 5)

⁵⁵ dotyczy § 4010 *Wynagrodzenie osobowe pracowników*, § 4170 *Wynagrodzenie bezosobowe* oraz § 4090 *Honoraria*

⁵⁶ dotyczy § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* oraz § 4300 *Zakup usług pozostałych*

materiałów biurowych w związku z organizowanymi seminariami i konferencjami. Dodatkowo wzrost wydatków w ramach § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* spowodowany był koniecznością dostosowania pomieszczeń wobec konieczności zwrotu w 2015 r. 3 pokoi wówczas Prokuraturze Apelacyjnej w Warszawie (obecnie Regionalnej), będących w dyspozycji IWS (zakup mebli biurowych). Ponadto, w tym samym roku wymiany wymagała część stacji roboczych.

Stwierdzono, iż wydatki zrealizowane w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej nie przekraczały obowiązującego planu finansowego wydatków Instytutu⁵⁷.

[akta kontroli str. 43-51, 963-980]

Zgodnie z ewidencją księgową oraz sprawozdawczością budżetową Instytut nie dokonywał na przestrzeni objętych kontrolą czterech lat (2012-2015) wydatków inwestycyjnych⁵⁸. W tym samym okresie w jednostce nie realizowano również zakupów oraz nie zlecano dostaw, usług ani robót budowlanych w trybie wynikającym z ustawy *Pzp*, tj. zamówień, których wartość przekraczała, stanowiącą równowartość w złotych 14 000/30 000 euro⁵⁹, a o których to jest mowa w art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*. Z tego względu, zgodnie z wyjaśnieniem⁶⁰, w jednostce nie ustalano procedur wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 14 000/30 000 euro. Zamówienia, których wartość nie przekraczała ww. (tzw. podprogowe) opisano z kolei w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[akta kontroli str. 14-18]

3.1.2. Sprawozdawczość budżetowa⁶¹

Sprawozdania budżetowe Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa i Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych z wyłączeniem rachunków izb celnych, a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzono w terminach⁶² wynikających odpowiednio z załącznika

⁵⁷ na dzień 14.10.2015 r., 15.11.2015 r., 06.12.2015 r. i 30.12.2015 r. (próba kontroli)

⁵⁸ ujmowanych w § 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* i § 6060 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*

⁵⁹ Kwota 14 000 obowiązywała do dnia 15 kwietnia 2014 r.

⁶⁰ wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych z dnia 30.09.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 1)

⁶¹ próba kontroli: sprawozdania za III kwartały oraz sprawozdania na końcowo-roczone za okres 2012-2015

⁶² dotyczy sprawozdań Rb-23, Rb-27, Rb-28

nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶³ oraz w terminach⁶⁴ określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁵.

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-23 były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-28. Ponadto, stan rachunków bankowych dochodów, wydatków oraz pozostałych rachunków Instytutu potwierdzały dane otrzymane/pozyskane z Narodowego Banku Polskiego, Oddziału Okręgowego w Warszawie.

Stosownie do obowiązku wynikającego z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dane zawarte w sprawozdaniach w zakresie dochodów i wydatków, co do zasady były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki⁶⁶. Wyjątek stanowiły dane dotyczące § 4300 *Zakup usług pozostałych* na dzień 30 września każdego roku z okresu 2012-2015⁶⁷. Zgodnie z wyjaśnieniem⁶⁸ wykonanie wydatków w tym paragrafie było zgodne z analityką konta 130-w-4300 wraz z saldem pogotowia kasowego ujętego na koncie 130-w-P⁶⁹.

Jak wynika ze sprawozdań Rb-28 oraz odpowiednio sprawozdań Rb-Z i Rb-N w jednostce nie wystąpiły zarówno należności, jak i zobowiązania wymagalne. W sprawozdaniach Rb-N na koniec 2013 i 2015 r. wykazano natomiast należności niewymagalne, odpowiednio z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne⁷⁰ oraz z tytułu dostaw towarów i usług⁷¹. Ustalono, iż zostały one uregulowane w kolejnym roku. Stwierdzono zarazem, że należności dotyczące roku 2013, na kwotę 2.772,00 zł⁷², zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-N nieprawidłowo w pozycji N5.2 z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne zamiast w poz. N5.1 pozostałe należności z tytułu dostaw towarów i usług.

⁶³ odpowiednio z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1015, z późn. zm.)

⁶⁴ dotyczy sprawozdań Rb-Z, Rb-N

⁶⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773, z późn. zm.

⁶⁶ z zestawieniami obrotów i sald 130-W i 130-D za okres rachunkowy od 1 stycznia do 30 września oraz od 1 stycznia do 31 grudnia za lata 2012-2015

⁶⁷ różnica w 2012 – 1,764,92 zł; 2013 – 7.758,99 zł; 2014 – 2.003,41 zł; 2015 – 10.000,00 zł

⁶⁸ wyjaśnienie z dnia 04.11.2016 r. zastępcy dyrektora IWS, dra Marcina Romanowskiego, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 9)

⁶⁹ Zgodnie z polityką rachunkowości Instytutu stan gotówki w kasie zwiększa wykonanie w § 4300.

⁷⁰ na kwotę 2.772,00 zł

⁷¹ na kwotę 4.000,32 zł

⁷² Stanowiące należność od Wydawnictwa Oficyna Naukowa w związku z podpisanym porozumieniem o rozłożeniu spłat należności z dnia 22.02.2013 r.

Sprawozdania zostały podpisane przez główną księgową IWS⁷³ oraz zatwierdzone przez kierownika jednostki⁷⁴.

[akta kontroli str. 105-114, 981-1089, 1893-1910]

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

Sekretariat IWS prowadzi rejestr krajowych podróży służbowych, a ewidencję podróży zagranicznych - Główna Księgową. Pracownicy IWS odbyli: w 2012 r. - 24 podróże służbowe, w tym 10 podróży krajowych i 4 zagraniczne; w 2013 r. - 12 podróży, z tego 6 krajowych i 6 zagranicznych, w 2014 r. - 19 podróży, w tym 14 krajowych i 5 zagranicznych oraz 11 podróży w roku 2015 r., w tym 9 krajowych i 2 zagraniczne.

Z oświadczenia⁷⁵ Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych wynika, że z pracownikami IWS nie zawierano umów na używanie samochodów prywatnych do celów służbowych na jazdy lokalne. Niemniej jednak, w przypadku delegowania pracownika w podróż służbową samochodem prywatnym, każdorazowo zawierano umowę, na podstawie której Pracodawca zezwalał pracownikowi na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych dojazd w czasie delegacji⁷⁶.

Na podstawie analizy poleceń wyjazdów służbowych⁷⁷ ustalono, iż w podróż służbową pracowników delegował Dyrektor, a w czasie jego nieobecności osoba go zastępująca. Natomiast w przypadku podróży służbowej pełniącego obowiązki Dyrektora IWS, polecenie wyjazdu służbowego nr 3/2015 z dnia 22.05.2015 r. do Krakowa podpisał Zastępca Dyrektora ds. Finansowo – Administracyjnych, co stoi w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej⁷⁸, zgodnie z którymi pracownika w podróż służbową deleguje pracodawca. Zgodnie z art. 24 ust. 2-4 ustawy o instytutach badawczych (dalej: *uoib*) pracodawcą dla dyrektora instytutu, czy jak w tym przypadku p.o. Dyrektora jest Minister Sprawiedliwości, zatem to Minister mógł delegować Dyrektora/p.o. Dyrektora

⁷³ ██████████ (za 2012 r.); ██████████ (za lata 2013-2015)

⁷⁴ dyrektora IWS prof. zw. dr. hab. Andrzeja Siemaszko (za lata 2012-2014); p.o. dyrektora IWS prof. IWS dr. hab. Romana Trzaskowskiego lub zastępcę dyrektora ds. finansowo-administracyjnych Krzysztofa Wasilewskiego (za 2015 r.)

⁷⁵ pismo z dnia 30 września 2016 r.

⁷⁶ Pracodawca ustalał stawkę należną za jeden kilometr przebiegu i była ona tożsama z maksymalną stawką określoną w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy.

⁷⁷ próba kontroli: 15 poleceń wyjazdów służbowych, w tym 9 krajowych i 6 zagranicznych

⁷⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 167

w podróż służbową. Jednocześnie rozliczenie ww. polecenia wyjazdu służbowego p.o. Dyrektora, pod względem merytorycznym sprawdził i podpisał sam p.o. Dyrektora, czym nie zapewniono realizacji funkcji kontroli⁷⁹ oraz naruszono wewnętrzne przepisy dotyczące podróży służbowych zawarte w *Instrukcji w sprawie zasad zaciągania zobowiązań oraz sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych*⁸⁰ (dalej: *Instrukcja*), zgodnie z którą sprawdzenia merytorycznego rozliczenia kosztów podróży służbowych dyrektora dokonuje zastępca dyrektora.

Ponadto, ustalono, że:

- w poleceniu wyjazdu służbowego - delegacja zagraniczna nr 2⁸¹, nie podano dokładnego czasu trwania podróży służbowej, tj. nie wskazano godziny przekroczenia granicy w czasie rozpoczęcia wyjazdu, jak i godziny przekroczenia granicy w drodze powrotnej, a co jest istotne celem ustalenia czasu trwania podróży służbowej. Tym samym nie dotrzymano dyspozycji wynikającej z § 11 pkt 1 ust. 2 *Instrukcji*.
- w rozliczeniu polecenia wyjazdu służbowego nr 3/2013 do Kazimierza delegowany pracownik wskazał miejsce rozpoczęcia i zakończenia podróży niezgodne z umową na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych dojazd w czasie delegacji. W umowie zawartej pomiędzy Pracodawcą a Pracownikiem jednoznacznie określono trasę Warszawa-Kazimierz, Kazimierz-Warszawa, natomiast w rozliczeniu polecenia wyjazdu służbowego pracownik podał jako miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej Pruszków, i tak też rozliczył ilość przejechanych kilometrów. Dyrektor IWS przekazując wyjaśnienia⁸² Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych podał, że umowa została zawarta wyłącznie do celów dowodowych, a wskazanie konkretnego miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej nastąpiło w oparciu o przepisy § 3 i § 6 rozporządzenia w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej. W ocenie zespołu kontrolnego, powyżej opisane działanie jest nieprawidłowe, bowiem postanowienia zawartej umowy powinny być przestrzegane w całości, a nie wybiórczo. Delegowany pracownik nie dotrzymał zatem warunków

⁷⁹ W oparciu o przepisy *ustawy o rachunkowości, ufp*, jak i obowiązujące w IWS przepisy *Instrukcji*, należy podkreślić, że kontroli dowodów księgowych należy dokonywać w taki sposób, aby zapewnić realizację funkcji kontroli, tj. sprawdzenia dowodu księgowego pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzenie do wypłaty, przy czym wskazanych czynności nie powinna dokonywać ta sama osoba. Przede wszystkim osoba wystawiająca dokument, nie powinna dokonywać jego sprawdzenia.

⁸⁰ załącznik do zarządzenia Dyrektora Instytutu z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji w sprawie zasad zaciągania zobowiązań oraz sporządzania, obiegu i kontroli dowodów finansowo-księgowych*

⁸¹ delegacja do Włoch RDzEW/2015/0002

⁸² pismo Dyrektora IWS z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 5)

umowy, a osoby sprawdzające złożone rozliczenie zaakceptowały je pomimo, że nie było ono zgodne z zawartą umową.

- w *Zestawieniu kosztów Rozliczenia czasu i kosztów podróży* polecenia wyjazdu służbowego - delegacji zagranicznej nr 1⁸³ nie wykazano łącznej kwoty w walucie Euro wynikającej z zestawienia poszczególnych kosztów, a jedynie ich przeliczenie na PLN.
- polecenia wyjazdów służbowych nr 4/2015, 5/2015, 6/2015 oraz 7/2015 do Katowic nie zawierają daty delegowania przez p.o. dyrektora.

Niezależnie od powyższego, stwierdzono, że pracownicy terminowo i prawidłowo rozliczali koszty podróży służbowej (w tym diety, ryczałty). Stawkę należną za jeden kilometr przebiegu ustalano z kolei 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. 43-51, 1090-1258]

3.3. Realizacja zamówień, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000/30 000 euro

IWS sporządził i przekazał do Urzędu Zamówień Publicznych coroczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, zgodnie z wymogiem i terminem wynikającym z art. 98 ustawy Pzp.

[akta kontroli str. 1259-1295]

3.3.1. Procedury wewnętrzne w zakresie zamówień

Zasady i tryb wyboru wykonawców zadań oraz sposób dokumentowania w tym zakresie określono w rozdziale 2 *Instrukcji*. Wybór trybu przeprowadzania oraz dokumentowania analizy rynku celem wyboru najkorzystniejszego wykonawcy zadania uzależniony był od kwoty zamówienia⁸⁴. Procedurę zakupu wszczynął wniosek pracownika inicjującego zaciągnięcie zobowiązania.

W ocenie kontrolerów procedura była nie do końca jednoznaczna. W przypadku bowiem zamówień, których wartość, wynikająca z wniosku wszczynającego postępowanie, przekraczała w złotych równowartość 14 000 euro, zawarto jedynie ogólny zapis, iż czynności związane z udzieleniem zamówienia powierza się komisji przetargowej, nie

⁸³ RDz Ew/2015/0001 do Portugalii

⁸⁴ od 5 001 zł do równowartości w złotych 14 000 euro – wymagano przynajmniej 3 ofert cenowych; powyżej równowartości w złotych 14 000 euro – czynności związane z udzieleniem zamówienia wykonywać miała komisja przetargowa

wskazując zarazem zasad dokonywania i dokumentowania analizy rynku, a co uczyniono przykładowo w przypadku zamówień z przedziału cenowego o niższej wartości. Co prawda w 2014 r. podniesiono z kwoty 14 000 euro do 30 000 euro ustawowy próg wartości zamówień, do których stosuje się obligatoryjnie zasady wyboru wykonawcy zamówienia wynikające z ustawy *Pzp*, niemniej jednak w procedurze Instytutu nie dokonano w związku z tym analogicznych zmian, wskazując⁸⁵, iż IWS stosuje „reguły bardziej rygorystyczne”. Uwzględniając przyjętą kwotę 14 000 euro, decydującą o zastosowaniu odpowiedniego trybu wyboru wykonawcy zamówienia publicznego, stwierdzono, iż w jednostce, w przypadku zamówień o wartości wyższej, nie opracowano procedury określającej zasady i tryb pracy komisji przetargowej, w tym m.in. zakres obowiązków i odpowiedzialności członków komisji (tzw. regulaminu komisji przetargowej). *Instrukcja* przewidywała jednocześnie możliwość odstąpienia za zgodą dyrektora Instytutu od zasad wyłaniania wykonawców zamówień publicznych o wartości zarówno z przedziału od 5001 zł do kwoty stanowiącej równowartość 14 000 euro, jak i zamówień przekraczających tą wartość.

Ponadto, procedura nie dookreślała w sposób jednoznaczny kryteriów, które miały stanowić podstawę uznania oferty danego wykonawcy za najkorzystniejszą⁸⁶, a także warunków decydujących o konieczności zawarcia z wykonawcą pisemnej umowy. Umowy, stosownie do złożonego wyjaśnienia, zawierane są w IWS w przypadkach, w których zachodzi trudność w precyzyjnym opisie cech przedmiotu zamówienia lub istnieje ryzyko niewłaściwej realizacji umowy. W ocenie kontrolerów zasadnym byłoby uwzględnienie dodatkowo kryterium wartości umowy w celu uniknięcia sytuacji zawierania pisemnej umowy o wartości zamówienia 6 500 zł, przy jednoczesnym jej braku w przypadku wartości przekraczającej 20 000 zł.

W § 3 ust. 2 *Instrukcji* określono z kolei zasady zatwierdzania wniosków inicjujących zamówienie, w zależności od wartości planowanego zamówienia. Jednak z ww. przepisu nie wynika jednoznacznie czy wprowadzony próg 15 000 zł to wartość netto czy brutto.

[akta kontroli str. 91-104, 1296-1344]

⁸⁵ wyjaśnienie z dnia 17.10.2016 r. Dyrektora IWS, udzielone w oparciu o informacje uzyskane od Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 8)

⁸⁶ Z dokumentacji zgromadzonej w ramach objętych kontrolą zamówień, wymienionych w pkt. 3.3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, również nie wynika jednoznacznie jakie kryterium zastosowano przy wyborze danego wykonawcy.

3.3.2. Realizacja zamówień

Kontrolą objęto prawidłowość wyboru wykonawców oraz prowadzenia w tym zakresie dokumentacji w przypadku następujących zamówień⁸⁷:

- zlecenia usługi konferencyjnej w Kazimierzu Dolnym na kwotę 20.618,28 zł brutto (ZRP/2013/0121),
- zakupu sprzętu informatycznego na kwotę 31.051,84 zł brutto (ZRP/2013/0342),
- zakupu mebli na kwotę 11.391,03 zł brutto (ZRP/2013/0344),
- usługi cateringowej na kwotę 6.500,00 zł brutto (ZRP/2014/0228),
- zakupu mebli na kwotę 20.730,24 zł brutto (ZRP/2014/0337),
- zakupu sprzętu informatycznego na kwotę 20.057,49 zł brutto (ZRP/2014/0323),
- zakupu materiałów papierniczych na konferencję na kwotę 11.439,00 zł brutto (ZRP/2015/0255),
- usługi remontowej na kwotę 6.355,83 zł brutto (ZRP/2015/0157).

Stwierdzono, iż w przypadku 7⁸⁸ na 8 ww. zamówień nie sporządzono w ogóle wniosku inicjującego postępowanie o zamówienie, bądź sporządzony wniosek nie obejmował całości asortymentu, co było wymagane na podstawie § 3 ust. 1 *Instrukcji*. W 2 przypadkach⁸⁹ kiedy przedmiotowy wniosek został sporządzony, nie zawierał on potwierdzenia dokonania przez Główną Księgową wstępnej kontroli zgodności planowanego wydatku z planem finansowym Instytutu, czym naruszono § 3 ust. 2 *Instrukcji*.

Z kolei we wszystkich zamówieniach nie dochowano wymogu wynikającego z § 3 ust. 8 lit. a ww. *Instrukcji* poprzez nieprzeprowadzenie i nieudokumentowanie, bądź dokonanie w sposób niekompletny analizy rynku planowanej usługi czy zakupu⁹⁰. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora IWS⁹¹, opartymi na informacjach Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych, powyższe uczyniono na zalecenie bądź za akceptacją odpowiednio ówczesnego dyrektora Instytutu prof. zw. dr. hab. Andrzeja Siemaszki⁹² lub obecnego dyrektora prof. IWS dr. hab. Romana Trzaskowskiego⁹³, stosując § 3 ust. 9 *Instrukcji*. Ww. przepis umożliwiał co prawda odstępnie za zgodą dyrektora Instytutu

⁸⁷ próba kontrolna: po trzy zamówienia z 2013 i 2014 r. oraz 2 zamówienia z 2015 r. z przedziału kwotowego zamówień od 5 001,00 zł do kwoty stanowiącej równowartość 14 000/30 000 euro, wskazanego w § 3 ust. 8a

⁸⁸ dotyczy zamówień: ZRP/2013/0121, ZRP/2013/0342, ZRP/2013/0344, ZRP/2014/0228, ZRP/2014/0337, ZRP/2014/0323, ZRP/2015/0157

⁸⁹ dotyczy zamówień: ZRP/2014/0323 i ZRP/2015/0255

⁹⁰ brak przynajmniej trzech ofert cenowych

⁹¹ z dnia 17.10.2016 r. znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 8)

⁹² dotyczy zamówień z okresu 2013-2014

⁹³ dotyczy zamówień z 2015 r.

od zasad dokonywania analizy rynku wynikających z § 3 ust. 8 lit. a, niemniej jednak negatywnie należy ocenić fakt, iż został on zastosowany w 100% objętych kontrolą zamówień. Pragmatyka zamieszczania w procedurach/przepisach tego rodzaju postanowień powinna bowiem wskazywać na możliwość jego zastosowania wyłącznie w pojedynczych, szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ponadto, w wyjaśnieniach wskazano dodatkowo, iż w niektórych przypadkach rezygnacja z ustanowionej procedury prowadzenia zamówień spowodowana była pilnością zakupu, czy też podjętą decyzją o skorzystaniu ze sprawdzonego już wykonawcy. Niekiedy miano też przeprowadzić analizę wymaganej liczby ofert; jednak nie zostało to udokumentowane. Odpowiedzialność z tego tytułu ponoszą kolejni Dyrektorzy IWS, którzy zlecali zamówienia w oparciu o tzw. tryb szczególny przewidziany na mocy ww. § 3 ust. 9 *Instrukcji*, a także pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. pracowniczych i administracyjnych, który zgodnie z § 3 ust. 3 *Instrukcji* odpowiadał za realizację zatwierdzonych wniosków dotyczących zakupów m. in. wyposażania technicznego, materiałów biurowych, oprogramowania, drobnych zakupów akcesoriów, wydawnictw itp. Należy jednocześnie podkreślić, iż w przypadku 3 zamówień⁹⁴ za ich realizację miał w praktyce odpowiadać Zastępca Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych⁹⁵.

W przypadku 2 zamówień⁹⁶, w których z wykonawcą zawarto pisemną umowę, Główna Księgowa nie dokonała wstępnej kontroli zgodności planowanego wydatku z planem finansowym Instytutu, czym naruszył art. 54 ust. 1 *ufp* oraz § 3 ust. 7 *Instrukcji* lub/i Zastępca Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych nie parafował niniejszych umów, stosownie do tych samych postanowień *Instrukcji*. Odnosząc się do pierwszego z ww. zamówień, jako dodatkową przyczynę wskazano m. in. fakt, iż treść umowy była osobiście negocjowana przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych oraz uzgadniana z Główną Księgową pod kątem kwoty i terminu zapłaty zobowiązań.

Stwierdzono, iż zakupu sprzętu informatycznego⁹⁷ dokonano w firmie [REDAKTOWANO] z siedzibą w Warszawie. Jak ustalono, w latach 2012-2014 Instytut dokonywał u ww. wykonawcy zakupy/zlecał usługi na znaczną skalę⁹⁸. Niniejsze dowodzi, iż nie w pełni

⁹⁴ dotyczy zamówień: ZRP/2013/0342, ZRP/2014/0323, ZRP/2015/0255

⁹⁵ zgodnie z wyjaśnieniem z dnia 17.10.2016 r. Dyrektora IWS, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 8)

⁹⁶ dotyczy zamówień: ZRP/2014/0228, ZRP/2014/0337

⁹⁷ zamówienia ZRP/2013/0342, ZRP/2014/0323

⁹⁸ przykładowo: w 2013 r. - w § 4210-01-AMIR '[REDAKTOWANO]' to niemal 75% ogółu wydatków w § 4210-01 'Środki trwałe 500-3500'; w § 4300-08-AMIR to ponad 75 % ogółu wydatków w § 4300-08 'Zakup usług informatycznych'; w 2014 r. - w § 4210-01-AMIR '[REDAKTOWANO]' to blisko 40 % ogółu wydatków w § 4210-01 'Środki trwałe 500-3500'; w § 4210-09-AMIR '[REDAKTOWANO]' to 90 % ogółu wydatków w § 4210-09 'Części komputerowe' oraz w § 4300-08-AMIR '[REDAKTOWANO]' blisko 100% wydatków w § 4300-08 'Zakup usług informatycznych'; w 2015 r. - w § 4210-09-AMIR '[REDAKTOWANO]' to ponad 50 % ogółu wydatków w § 4210-09 'Części komputerowe' oraz

wykonane zostały zalecenia pokontrolne wydane w wyniku kontroli przeprowadzonej przez służby kontrolne MS w Instytucie w IV kwartale 2011 r.⁹⁹ W jej trakcie ujawniono bowiem, że właściciel wykonawcy był mężem jednego z pracowników IWS, a sam pracownik uczestniczył w procesie realizacji w Instytucie zamówień. Tym samym zidentyfikowano ryzyko braku w pełni obiektywnego i konkurencyjnego zlecenia zadań w tym zakresie. Z wyjaśnień Dyrektora IWS¹⁰⁰, opartych na podstawie informacji uzyskanych od Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych, wynika, iż wskazany pracownik został wyłączony z realizacji ww. zakupów. Dodatkowo, Dyrektor IWS wskazał, iż niezwłocznie po objęciu funkcji osoby pełniącej obowiązki dyrektora Instytutu, celem uzyskania oszczędności oraz wykluczenia mogących budzić wątpliwości relacji zawodowych, rozwiązał umowę ze wskazanym wykonawcą, dotyczącą świadczenia usług informatycznych. Przyznał, jednocześnie, iż funkcjonujące obecnie w IWS rozwiązanie w postaci zlecenia tego rodzaju usług (na podstawie umowy zlecenia) informatykowi zatrudnionemu w Prokuraturze Regionalnej przynosi ok. 50% oszczędności w stosunku do dotychczasowych wydatków. Również udział ww. wykonawcy w całości zakupów sprzętu informatycznego wykazuje od 2015 r. tendencję malejącą. Ponadto, zdaniem Dyrektora IWS, obecnie przypadki kierowania do ww. wykonawcy zamówień wynikają wyłącznie ze składania przez niego konkurencyjnych ofert.

Stwierdzono jednocześnie, że Instytut dokonywał zapłaty zobowiązań w terminach wyznaczonych przez wykonawców. Wydatki zostały również w sposób prawidłowy ujęte w ewidencji księgowej jednostki. Nie wniesiono również zastrzeżeń do celowości zleconych usług oraz dokonanych zakupów.

[akta kontroli str. 91-104, 1345-1521]

3.3.2.1. Zlecenie usług kurierskich

W okresie objętym kontrolą w IWS obowiązywała umowa o świadczenie usług przewozu oraz doręczania przesyłek w obrocie krajowym zawarta 15.06.2011 r. z Siódmką S.A. z siedzibą w Warszawie¹⁰¹; załącznik nr 1 do umowy stanowił cennik indywidualny usług. Od dnia 30.04.2015 r. [REDAKTOWANE] połączyła się z [REDAKTOWANE], z siedzibą w Warszawie. Wszelkie umowy zawarte przez poprzedni podmiot pozostały w mocy, a ich

w § 4300-08-AMIR: [REDAKTOWANE] to ponad 75 % wydatków w § 4300-08 'Zakup usług informatycznych' [REDAKTOWANE]

⁹⁹ informacje o kontroli - patrz pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego

¹⁰⁰ z dnia 17.10.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 8)

¹⁰¹ umowę aneksowano w dniu 31.05.2013 r.

stroną stała się [REDAKTOWANE]. Połączenie nie miało wpływu na ich ważność, zakres oraz sposób wykonywania¹⁰².

Uwzględniając stosunkowo odległą datę zawarcia przedmiotowej umowy oraz fakt, iż została ona zawarta na czas nieokreślony, w ocenie kontroli zasadnym było bieżące monitorowanie/weryfikowanie warunków świadczonych usług w porównaniu z usługami tego samego rodzaju świadczonymi przez inne podmioty. Celowym było monitorowanie, czy na przestrzeni ponad 5 lat warunki oferowane przez wykonawcę, z którym zawarto umowę w 2011 r., były/są nadal najkorzystniejsze dla Instytutu. Jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora IWS¹⁰³, opartych na informacjach uzyskanych od Zastępcy Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych, Zastępca Dyrektora miał dokonywać porównań warunków realizacji umów, jednak wyłącznie w odniesieniu do usług Poczty Polskiej, z którym to wykonawcą IWS miał podpisaną umowę przed 2011 r. Biorąc pod uwagę fakt, iż na przestrzeni ostatnich lat rynek usług kurierskich znacznie się rozwinął, zasadnym było bieżące monitorowanie warunków usług pocztowych i kurierskich na znacznie szerszym rynku, aniżeli w porównaniu do jednego podmiotu. Podkreślić należy, iż Instytut corocznie wydatkował na realizację tego rodzaju usług kwotę od ok. 13 000 zł do ok. 23 000 zł¹⁰⁴.

Stwierdzono jednocześnie, że główna księgową w przypadku umowy z 2011 r. nie dokonała wstępnej kontroli zgodności planowanego wydatku z planem finansowym Instytutu, czym naruszył art. 54 ust. 1 *ufp*

[akta kontroli str. 91-104, 1522-1557]

3.3.2.2. Zlecenie usług wydawniczych

W okresie objętym kontrolą w zakresie zlecenia usług wydawniczych obowiązywały m. in. 2¹⁰⁵ tzw. umowy główne („ramowe”) zawarte z [REDAKTOWANE] z siedzibą w Warszawie, które określały zasady zlecenia Wykonawcy przez Instytut przeprowadzania procesu wydawniczego w stosunku do pojedynczych numerów czasopisma „Prawo w działaniu”. Zgodnie z § 5 umów Instytut zlecał Wykonawcy usługę przygotowania do druku i druku egzemplarzy oddzielnie do każdego numeru czasopisma, na podstawie odrębnych umów. Stwierdzono, że podpisując w latach 2014-2015 4¹⁰⁶ z ww. pojedynczych umów, powołano się w nich na umowę główną z dnia 25.10.2011 r., pomimo tego, iż ta

¹⁰² zgodnie z pismem [REDAKTOWANE] z dnia 30 kwietnia 2015 r.

¹⁰³ z dnia 17.10.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 8)

¹⁰⁴ w 2013 r. – 13.874,30 zł; w 2014 r. – 23.149,50 zł; w 2015 r. – 23.359,42 zł

¹⁰⁵ umowa z dnia 25.10.2011 r. oraz umowa na 2015 r. (brak konkretnej daty zawarcia umowy)

¹⁰⁶ zawartych w dniu: 08.04.2014 r., 01.09.2014 r., 01.10.2014 r., 09.04.2015 r.

została zawarta na dwa lata i tym samym przestała obowiązywać z dniem 25.10.2013 r. Jak wskazano¹⁰⁷, ww. umowa z 2011 r. miała charakter „umowy ramowej” i tym samym nie była ona samoistną podstawą praw i obowiązków żadnej ze stron. Treść wzajemnych praw i obowiązków stron miała wynikać zatem z jednostkowej umowy, dotyczącej wydania konkretnego numeru czasopisma „Prawo w działaniu”. Po okresie obowiązywania, zgodnie z wyjaśnieniem, umowy z 2011 r. strony zdecydowały się kontynuować współpracę na tych samych zasadach. Nie w pełni jednak można podzielić ww. stanowisko. Przedmiotowa umowa z 2011 r. określała bowiem również m. in. wspólne zobowiązania finansowe stron¹⁰⁸. Niezależnie od powyższego zasadnym było zawarcie kolejnej umowy w formie pisemnej, tym bardziej, że kolejną umowę o takim samym charakterze na 2015 r. zawarto również w formie pisemnej. Ponadto, z wyjaśnień złożonych w zakresie trybu zawierania w Instytucie umów z kontrahentami¹⁰⁹ wskazano, iż zawierane są one w przypadkach, w których zachodzi trudność w precyzyjnym opisie cech przedmiotu zamówienia lub istnieje ryzyko niewłaściwej realizacji umowy. A tego rodzaju okoliczności w ocenie IWS wystąpiły, skoro w podobnym zakresie w formie pisemnej zawarto umowę w 2011 r. i obowiązującą w 2015 r.

Ponadto, w 2 umowach¹¹⁰ zawartych z ██████████ nie określono daty ich zawarcia. Jako powód wskazano¹¹¹ m. in. nie do końca zrozumiąły fakt, iż umowy rzadko podpisywane są przy jednoczesnej obecności obu kontrahentów, co w przypadku ewidencjonowania umów w Instytucie powodowało trudności techniczne w chronologicznym wpisywaniu ich do rejestru umów. W związku z tym w 2015 r. miano odstąpić od tej praktyki, zastępując to rozwiązaniem wpisywania daty przez strony obok składanego podpisu na umowie. Powyższej praktyki nie zdają się bowiem potwierdzać choćby 3 umowy¹¹² zawarte w 2015 r. z Wolters Kluwer.

Wydatki poniesione przez Instytut na usługi zlecane ██████████ wyniosły rocznie brutto: 92.958,84 zł w 2013 r., 58.243,78 zł w 2014 r. i 90.808,25 zł.¹¹³ Uwzględniając wielkość corocznych wydatków, stwierdzono, iż w roku 2013, kiedy zlecenie usług w trybie ustawy *Pzp* było obowiązkowe w przypadku zadań o wartości przekraczającej w złotych

¹⁰⁷ wyjaśnienie z dnia 04.11.2016 r. zastępcy dyrektora IWS, dra Marcina Romanowskiego, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 9)

¹⁰⁸ § 4 pkt 9, § 6 pkt 14, § 7 pkt 5, § 10 pkt 3, § 11 pkt 2

¹⁰⁹ patrz pkt 3.3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego

¹¹⁰ w umowie dotyczącej wydania nr 22/2015 „Prawo w działaniu” oraz w tzw. umowie głównej zawartej na 2015 r.

¹¹¹ w wyjaśnieniu z dnia 04.11.2016 r. zastępcy dyrektora IWS, dra Marcina Romanowskiego, znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 9)

¹¹² z dnia 09.04.2015 r. (dotyczącej nr 19/2014 „Prawo w działaniu”), 30.11.2015 r. (dotyczącej nr 20/2014 i dotyczącej nr 21/2015 „Prawo w działaniu”)

¹¹³ zgodnie z *Obrotu konta 202-4300-04-WOLTERS KLUWER za lata 2013, 2014, 2015*

równowartość 14 000 euro, wydatki z tytułu samych usług wydawniczych w 2013 r., wynikające z umów zawartych z Wolters Kluwer w 2013 r., wyniosły brutto 62.853,00 zł, tym samym ze względu na łączną kwotę wydatków wybór zlecniodawcy nie podlegał rygorowi ww. ustawy. Uzasadnieniem wyboru ww. świadczeniodawcy był m. in. fakt dysponowania największym udziałem w rynku wydawnictw prawniczych, gwarancja możliwości wprowadzania publikacji naukowych do bazy informacji prawnej LEX czy też niższa cena za wydanie tomu aniżeli cena ówczesnego wydawcy, Wydawnictwa Oficyna Naukowa¹¹⁴.

Ponadto stwierdzono, iż w przypadku 2 umów¹¹⁵ Główna Księgowa nie dokonała wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym, czym naruszył art. 54 ust. 1 *ufp* oraz § 3 ust. 7 *Instrukcji w Z* kolei 9 umów¹¹⁶ nie parafował Dyrektor ds. Finansowo-Administracyjnych, do czego był zobowiązany na podstawie tego samego przepisu ww. *Instrukcji*.

[akta kontroli str. 105-114, 1558-1619]

3.4. Koszty eksploatacji pomieszczeń Instytutu

Rozliczeń kosztów eksploatacji pomieszczeń Instytutu, w tym m. in. mediów, ochrony i opłat komunalnych dokonywano zgodnie z postanowieniami umowy zawartej przez IWS z Prokuraturą Apelacyjną w Warszawie¹¹⁷ w dniu 30.03.2009 r., dotyczącej użyczenia przez Prokuraturę pomieszczeń na rzecz IWS. W związku ze zmianą powierzchni użytkowanej przez IWS w dniu 31 grudnia 2015 r. zawarto kolejną umowę, w której określono szczegółowe zasady użytkowania oraz opłat.

Podstawą do dokonania płatności przez Instytut były noty obciążeniowe wystawiane przez Użyczającego¹¹⁸. Stwierdzono, że Instytut regulował zobowiązania wobec Prokuratury w terminie wynikającym z umowy zawartej w 2009 r.

[akta kontroli str. 1620-1789]

3.5. Koszty rozmów telefonicznych¹¹⁹

Na świadczenie usług telekomunikacyjnych w zakresie sieci stacjonarnej IWS zawarł umowę z [REDAKTOWANE]¹²⁰. Wykonawca obciążał comiesięcznie Instytut

¹¹⁴ zgodnie z wyjaśnieniem zastępcy dyrektora IWS, dra Marcina Romanowskiego z dnia 04.11.2016 r., znak: IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 9)

¹¹⁵ z dnia 25.09.2013 r. i 30.11.2015 r.

¹¹⁶ z dnia: 05.11.2012 r., 09.11.2012 r., 14.12.2012 r., 25.09.2013 r., 08.04.2014 r., 01.09.2014 r., 22.01.2014 r., 01.10.2014 r., 09.04.2015 r.

¹¹⁷ obecnie Prokuraturą Regionalną w Warszawie

¹¹⁸ Kontroli dokonano na próbie grudnia 2014 r. oraz marca, lipca, sierpnia, października 2015 r.

¹¹⁹ próba kontrolna: wydatki dotyczące sieci stacjonarnej za I kwartał 2014 r. i I kwartał 2015 r.

kosztami usług na podstawie miesięcznych faktur. Koszty obejmowały opłaty stałe (abonament oraz serwis centrali telefonicznej) oraz na bieżąco naliczane koszty z tytułu zrealizowanych połączeń. Stwierdzono, że miesięczne koszty rozmów nie przekraczały każdorazowo praktycznie 20,00 zł brutto. Ustalono jednocześnie, iż w związku z powyższym w Instytucie nie było konieczności szczegółowego monitorowania połączeń telefonicznych. Zgodnie z postanowieniami umowy IWS w cyklach miesięcznych otrzymywał również pełne zestawienia bilingowe dla wszystkich numerów telefonicznych.

Stwierdzono jednocześnie, iż Instytut realizował płatności w terminach wskazanych przez Usługodawcę.

[akta kontroli str. 1790-1892]

4. POLITYKA KADROWA

4.1. Analiza zatrudnienia

Zmiany w zatrudnieniu w IWS w okresie od 2012 r. do 30.06.2016 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Grupy pracowników	31.12.2012		31.12.2013		31.12.2014		31.12.2015		30.06.2016	
	Osoby	etaty	Osoby	Etaty	osoby	etaty	osoby	etaty	osoby	Etaty
dyrektorzy	2	1,5	3	2,5	3	2,5	2	1,5	3	2,5
naukowi	27	26,5	21	19,5	19	17,5	23	21,3	23	20,4
badawczo-techniczni	3	3	4	4	3	3	3	3	6	4,85
administracyjno-ekonomiczni	5	4,5	4	4	5	5	5	5,2	6	6,2
łącznie	37	35,5	32	30	30	28	33	31	38	33,95

W 2014 r. w porównaniu do roku 2012 liczba pracowników naukowych zmalała o 8 osób i tyle samo etatów, natomiast o 0,5 etatu wzrosła ilość etatów w grupie pracowników administracyjno-ekonomicznych. W pozostałych grupach zatrudnienie pozostało niezmiennie. Natomiast na dzień 30.06.2016 r. w porównaniu do roku 2012 nastąpił 100% wzrost osobowy pracowników badawczo-technicznych, a liczb etatów wzrosła o 1,85 etatu, o 1,7 etatu i o jedną osobę wzrosła liczba pracowników administracyjno-ekonomicznych, a liczba pracowników naukowych ponownie wzrosła i wynosiła 23 osoby, zatrudnione na 20,4 etatu.

¹²⁰ umowa nr 833/08/2013/PAP/2013 z dnia 26 sierpnia 2013 r. i umowa nr 751/09/2014/PAP/2014 z dnia 27 sierpnia 2014 r.

Zmniejszenie liczby pracowników naukowych w 2014 r. wiązało się z zaleceniami¹²¹ Ministra Sprawiedliwości, dotyczącymi potrzeby zmian organizacyjnych w IWS, co zostało szczegółowo opisane w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Rozwiązano umowy z 8 pracownikami naukowymi, a część prac zaczęto zlecać na zewnątrz. Niemniej jednak od 2015 r. nastąpił przyrost ilości etatowych pracowników naukowych, przy czym nie spadła, a wręcz uległa zwiększeniu, ilość zawieranych umów cywilnoprawnych na prace naukowo - badawcze, z osobami niebędącymi pracownikami IWS, o czym więcej mowa jest w pkt. 4.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Rotację pracowników w kolejnych latach przedstawiono poniżej:

Grupy pracowników	2012		2013		2014		2015		I półrocze 2016	
	rozwiązano stosunek pracy	zatrudnieni	rozwiązano stosunek pracy	zatrudnieni	rozwiązano stosunek pracy	zatrudnieni	rozwiązano stosunek pracy	Zatrudnieni	rozwiązano stosunek pracy	zatrudnieni
Naukowi	0	1	7	2	3	1	0	3	3	2
badawczo-techniczni	0	0	0	1	1	0	0	0	1	3
administracyjno-ekonomiczni	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Łącznie	0	1	8	3	4	2	0	3	4	7

Wskazane zmiany w zatrudnieniu spowodowały zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia osobowe. Największy spadek w stosunku do 2012 r. miał miejsce w roku 2014 – o 209.834 zł, natomiast na koniec 2015 r. różnica ta wyniosła w stosunku do 2012 r. – 180.340 zł.

Szczegółowo poniesione przez IWS wydatki na wynagrodzenia w okresie objętym kontrolą, przedstawia tabela zawarta w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[akta kontroli str. 1911-1943, 1949-1953]

4.2. Oceny okresowe pracowników naukowych i badawczo-technicznych

Pierwszą okresową ocenę pracowników naukowych i badawczo-technicznych przeprowadzono dopiero w 2016 r. pomimo, iż przepisy art. 44 ust. 4 i art. 50 *uoib* obowiązujące w okresie objętym kontrolą nakładały obowiązek przeprowadzania co 4 lata ocen pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku profesora zwyczajnego

¹²¹ pismo Jacka Gołaczyńskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2013 r., znak: DPK-II-0100-8/13/2

i nadzwyczajnego i co 2 lata pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku asystenta i adiunkta oraz pracowników badawczo-technicznych.

Przed 14.03.2016 r. kiedy to wprowadzony został *Regulamin dokonywania oceny okresowej pracowników naukowych i badawczo-technicznych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*¹²² (dalej: Regulamin), w IWS nie obowiązywały żadne przepisy regulujące kwestię ocen pracowników naukowych i badawczo-technicznych. Dyrektor IWS w oparciu o informacje przedłożone przez poprzedniego Dyrektora podał¹²³, że „*ani statut określony zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. (...) ani statut wprowadzony zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2010 r. (...), nie przewidywał obowiązku dokonywania okresowej oceny pracowników naukowych albo badawczo-technicznych*”. Dopiero w statucie z dnia 13 stycznia 2013 r. wprowadzono zapis zobowiązujący Radę Naukową do dokonywania okresowych ocen pracowników. Poprzedni Dyrektor wychodził z założenia, że terminy ocen okresowych określone ustawą, obowiązują dopiero od dnia wprowadzenia statutu, przewidującego ten obowiązek.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uznane za zasadne. Aktem „wyższego rzędu” nad statutem jest ustawa, zatem wiążącymi są i były przepisy art. 44 ust. 4 *uoib* jednoznacznie wskazujące, że tryb oceny okresowej określa regulamin ustanowiony przez dyrektora. Jednocześnie, zarówno art. 44, jak i art. 50 ww. ustawy precyzyjnie wskazują terminy, w jakich powinny zostać przeprowadzone oceny. W związku z powyższym, za niedopełnienie obowiązku wynikającego z powyższego przepisu w zakresie nieustanowienia regulaminu ocen odpowiada poprzedni Dyrektor IWS.

W Regulaminie przewidziano 3 stopniową skalę ocen: negatywna, pozytywna i wyróżniająca.

W dniu 18 maja 2016 r. ocenionych zostało 20 pracowników, tj. 17 pracowników naukowych oraz 3 pracowników badawczo-technicznych, zatrudnionych w IWS co najmniej 2 lata¹²⁴. Ocena pracowników dokonywana była na podstawie sporządzanych przez pracowników *Sprawozdań z działalności pracownika* oraz opinii bezpośrednich przełożonych. Pracownicy IWS zostali zobligowani do przekazania pracownikowi odpowiedzialnemu za sprawy kadrowe ww. *Sprawozdań* do dnia 1.04.2016 r. Pięciu pracowników złożyło sprawozdania po terminie (3-4 dni później). Zgodnie z § 3 pkt 7 ww. Regulaminu w dniu 04.04.2016 r. pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw

¹²² wprowadzony zarządzeniem Dyrektora IWS z dnia 14 marca 2016 r.

¹²³ wyjaśnienie Dyrektora IWS z dnia 11.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 4)

¹²⁴ Oceniony nie został były Dyrektor IWS pomimo, że po zakończeniu pełnienia funkcji dyrektora w dniu 5.04.2015 r. nadal pozostawał pracownikiem IWS na stanowisku prof. zwyczajnego.

kadrowych poinformował przewodniczącego Komisji Oceniającej o niezłożeniu przez te osoby Sprawozdań. Z uwagi na dość szybkie przekazanie *Sprawozdań z działalności pracownika* nie miała miejsca sytuacja, o której mowa w § 3 ust. 8 Regulaminu w myśl którego Komisja Oceniająca na uzasadniony wniosek pracownika może wyznaczyć mu dodatkowy termin złożenia sprawozdania. Oceny przeprowadzono w terminach określonych w Regulaminie.

W myśl § 7 ust. 2 Regulaminu, karty oceny pracownika dołączane są do teczek akt osobowych. Niemniej jednak nie zawierają one uzasadnienia, co nie zapewnia przejrzystości przyznanej oceny, a pracownik nie ma możliwości natychmiastowego zapoznania się z uzasadnieniem oceny jaką otrzymał.

[akta kontroli str. 26-42, 2466-2717]

4.3. Akta osobowe pracowników

W IWS zarówno z dyrekcją, główną księgową, jak i pracownikami naukowymi, nie zawierano umów o zakazie konkurencji, co narusza art. 28 ust. 3 i art. 47 ust. 5 *uoib*. W opinii Dyrektora IWS¹²⁵ uwzględniając niekomercyjny charakter prowadzonej przez IWS działalności oraz z uwagi na przepis art. 66 ust. 1 *uoib*, który przewiduje stosowanie przepisów ustawy odpowiednio, tj. „z modyfikacjami wynikającymi z uwzględnienia specyfiki sytuacji, do których przepis stosowany odpowiednio jest odsyłany”, umowy o zakazie konkurencji nie są konieczne. Równocześnie Dyrektor zwrócił uwagę na fakt, iż Minister z nim również nie zawarł umowy o zakazie konkurencji.

Przedstawione przez Dyrektora IWS stanowisko wydaje się być nieuzasadnionym. Nie można przyjąć, że przesłanką do zawierania umów o zakazie konkurencji jest tylko prowadzenie przez podmiot działalności komercyjnej. Przykładowo, Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 3.03.2015 r. wskazał, że¹²⁶ „Konkurencyjną działalnością jest aktywność przejawiana w tym samym lub takim samym zakresie przedmiotowym i skierowana do tego samego kręgu odbiorców, pokrywająca się - chociażby częściowo - z zakresem działalności podstawowej lub ubocznej pracodawcy. W rezultacie zakazana może być taka działalność, która narusza interes pracodawcy lub mu zagraża”. Zatem zabezpieczając interesy Instytutu realizującego prace naukowe i badawcze, uzasadnionym jest zawieranie umów o zakazie konkurencji z osobami przewidzianymi w *uoib*.

W dokumentacji osobowej pracowników IWS nie ma informacji jednoznacznie świadczącej, że IWS jest dla poszczególnych pracowników pierwszym, bądź kolejnym

¹²⁵ wyjaśnienie Dyrektora IWS z dnia 11.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 4)

¹²⁶ III APa 13/14

miejscem pracy. Tylko w teście akt osobowych 1 pracownika znajduje się wniosek o wyrażenie zgody na prowadzenie działalności gospodarczej w związku z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. W odpowiedzi na powyższy wniosek, Dyrektor IWS wyraził zgodę w formie pisemnej. Poza tym z informacji powziętej od Dyrektora wynika, że udzielił on ustnie zgody na dodatkowe zatrudnienie jeszcze dwóm innym pracownikom. Dyrektor podał¹²⁷, że „informacja o tym, czy zatrudnienie w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości jest jedynym lub też kolejnym miejscem pracy pracownika ustalana jest na etapie procesu rekrutacji (w toku procedury konkursowej i finalizowania zawarcia umowy o pracę). (...). Z uwagi na niewielką liczebność zespołu Instytutu i wynikający stąd bezpośredni kontakt dyrektora z wszystkimi pracownikami, w dotychczasowej praktyce przyjmowano, że zgoda taka wyrażana jest ustnie”.

Tak przyjęte rozwiązanie i brak wiedzy instytucjonalnej może prowadzić do utraty kontroli nad ewentualnym dodatkowym zatrudnieniem pracowników IWS - wiedzę w tym zakresie posiada tylko Dyrektor IWS, a sam fakt uzyskania zgody nie jest nigdzie odnotowany. Szczególne ryzyko utraty kontroli w przedmiotowym zakresie istnieje w przypadku zmiany na stanowisku dyrektora. Zaznaczyć należy, że w myśl art. 47 ust. 1 *uoib* jednym z powodów rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem jest podjęcie przez pracownika, dla którego instytut jest pierwszym miejscem pracy, dodatkowego zatrudnienia bez uprzedniego uzyskania zgody. Z uwagi na powyższe, brak potwierdzenia w formie pisemnej wydanej zgody na podjęcie przez pracownika dodatkowego zatrudnienia, w spornych sytuacjach związanych z wypowiedzeniem/rozwiązaniem umowy, może mieć negatywne skutki zarówno dla pracownika, jak i pracodawcy.

Poza powyższym, w teściach akt osobowych pracowników naukowych, jak również badawczo-technicznych (poza kierownikami sekcji) stwierdzono brak zakresów obowiązków.¹²⁸ Z wyjaśnień specjalisty ds. personalnych i administracyjnych IWS¹²⁹ zatwierdzonych przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych wynika, że zakresy obowiązków sporządzane są tylko w przypadku konieczności doprecyzowania określonego w umowie rodzaju pracy, np. w przypadku stanowisk administracyjnych. Pracowników naukowych i badawczo-technicznych obowiązują zadania określone wprost *uoib* oraz Regulaminie pracy Instytutu. Niemniej jednak, w opinii zespołu kontrolnego zasadnym wydaje się powierzanie pracownikom zadań (odpowiedzialności za określone

¹²⁷ wyjaśnienie z dnia 11.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 4)

¹²⁸ Próba kontroli: teści akt osobowych 33 pracowników IWS

¹²⁹ ██████████ z dnia 5.10.2015 r.

zadania) w sformalizowany sposób - w formie pisemnej. Dobrą praktyką jest sporządzanie zakresów obowiązków w formie pisemnej, co pracownik potwierdza własnoręcznym podpisem, iż zapoznał się z zakresem zadań i obowiązków oraz się z nimi zgadza. Przyjęte rozwiązanie może być istotne np. dla celów dowodowych w sporach pomiędzy pracodawcą i pracownikiem. Tym bardziej, że przepis § 8 ust. 2 pkt 3 statutu obowiązującego w okresie od 2010 r. do stycznia 2013 r.¹³⁰, określał, iż obowiązkiem zastępcy dyrektora ds. finansowo-administracyjnych jest ustalanie zakresu obowiązków pracowników Instytutu na poszczególnych stanowiskach, a zakres obowiązków Zastępcy Dyrektora, Romana Trzaskowskiego z dnia 31 grudnia 2013 r precyzuje, że Zastępca Dyrektora „współdziała z Dyrektorem IWS w zakresie prowadzenia polityki kadrowej, dotyczącej sekcji prawa cywilnego i sekcji prawa ustrojowego, a w szczególności wnioskuje o zmiany zakresu obowiązków lub wynagrodzenia pracowników”.

[akta kontroli str. 26-42, 11-120, 1944-1948]

4.4. Prawidłowość zatrudniania pracowników naukowych oraz innych pracowników

Statut IWS wprowadzony zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2010 r. nie określał sposobu ani kryteriów przeprowadzenia konkursu, nie wypełniając tym samym wymogów określonych art. 43 ust. 7 *uoib*. Dopiero statutem z 2013 r. określono procedurę konkursową na pracownika naukowego. Jednocześnie, w IWS nie istnieją żadne procedury konkursowe na pozostałe stanowiska poza naukowymi.

W okresie 2012 r. - 30 czerwca 2016 r. w IWS zatrudniono 16 osób, w tym na stanowisku pracownika naukowego 9 osób¹³¹, w tym 8 w drodze konkursu, 4 osoby jako pracowników badawczo-technicznych i 3 osoby na stanowiskach administracyjno-ekonomicznych.

W dniu 1.04.2012 r., przed wprowadzeniem procedury konkursowej w statucie, w IWS zatrudniono pracownika naukowego z pominięciem konkursu. Z wyjaśnień poprzedniego Dyrektora prof. dr. hab. A. Siemaszko przekazanych przez Dyrektora prof. IWS dr hab. Romana Trzaskowskiego¹³² wynika, że zatrudniony pracownik „jeszcze przed swoim zatrudnieniem wykonywał zadania na rzecz IWS na podstawie umowy zlecenia i w pełni potwierdził przydatność do pracy na zajmowanym stanowisku”. Odnosząc się do wyjaśnień należy wskazać, że wprawdzie nie obowiązywały wówczas jeszcze wewnętrzne przepisy określające

¹³⁰ Do zadań zastępcy dyrektora ds. finansowo-administracyjnych należy m.in. ustalanie zakresów obowiązków pracowników instytutu zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach.

¹³¹ W wyniku jednego konkursu zatrudniono dwie osoby, natomiast jeden konkurs został rozstrzygnięty, ale do dnia zakończenia czynności kontrolnych wybrani kandydaci nie zostali zaopiniowani przez Radę Naukową.

¹³² wyjaśnienie z dnia 11.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 4)

procedurę konkursową na pracowników naukowych, niemniej jednak Dyrektor powinien dążyć do zapewnienia transparentności, konkurencyjności i przejrzystości w zakresie zatrudniania pracowników.

W pozostałych przypadkach osób zatrudnionych na stanowiskach naukowych konkursy zostały przeprowadzone z zastosowaniem przepisów wynikających ze statutu. Jednakże wskazać należy, iż wszystkie protokoły sporządzone z naborów przez Komisje Konkursowe na pracowników naukowych były lakoniczne. Na ich podstawie nie można stwierdzić jakie zastosowano metody i techniki naboru, jak oceniono poszczególne oferty, a także nie ma uzasadnienia dokonanego wyboru. Zawierają one jedynie dane osób zaproszonych na rozmowy i dane wyłonionego kandydata.

Wszyscy pracownicy badawczo-techniczni zostali zatrudnieni w IWS bez konkursów - jedynie ich kandydatury (poza jednym przypadkiem) w myśl art. 29 ust. 2 pkt 12 *uoib* opiniowała Rada Naukowa. W jednym przypadku pracownika badawczo-technicznego zatrudnionego na zastępstwo pominięto procedurę opiniowania przez Radę Naukową, czym naruszono ww. art. 29 ust. 2 pkt 12 *uoib*. Jak wynika z wyżej przywołanego wyjaśnienia Dyrektora IWS, wybór zatrudnionych osób wynikał z rekomendacji innych pracowników, w tym członków Rady Naukowej lub dokonywany był w oparciu o efekty wcześniejszej współpracy na podstawie umów cywilnoprawnych. Z kolei w odniesieniu do zatrudnienia pracownika, którego kandydatury nie opiniowała Rada Naukowa Dyrektor wyjaśnił, że zatrudnienie miało charakter tymczasowy, z inicjatywy kierownika Sekcji, „*a brak opinii Rady Naukowej – która nie ma charakteru wiążącego – wynikał z nadzwyczajnych okoliczności: zastępczego charakteru zatrudnienia oraz potrzebą natychmiastowego włączenia w pilne prace*”¹³³. Co prawda przepisy *uoib* nie nakładają obowiązku przeprowadzanie konkursów na stanowiska badawczo-techniczne, niemniej jednak, tak przyjęte w IWS rozwiązania, brak transparentnych zasad naboru na stanowiska inne niż naukowe, nie pozwalają na uznanie, że osoby te zatrudniane są w sposób obiektywny i konkurencyjny.

[akta kontroli str. 26-42, 1911-1918, 1995-1996, 1998-2439]

W przypadku konkursu na stanowisko dyrektora Instytutu, związku z upływem w dniu 5.04.2015 r. kadencji prof. zw. dr. hab. Andrzeja Siemaszki, Rada Naukowa zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 października 2010 r. *w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora instytutu*

¹³³ wyjaśnienie z dnia 11.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 4)

badawczego¹³⁴ w dniu 22.12.2014 r. powołała Komisję Konkursową i w dniu 29.12.2014 r. ogłosiła konkurs na dyrektora IWS. W wyniku ogłoszenia wpłynęły oferty trzech kandydatów. Ze względu na niejednoznaczność treści ogłoszenia konkursu w przedmiocie udokumentowania przez kandydatów doświadczenia w zakresie zarządzania badaniami naukowymi lub zespołami badawczymi, co uniemożliwiało ocenę złożonych przez kandydatów dokumentów, Komisja Konkursowa podjęła decyzję o unieważnieniu konkursu¹³⁵. Ostatecznie potwierdziła to Rada Naukowa uchwałą z dnia 27.03.2015 r. Tym samym Rada Naukowa naruszyła przepisy § 12 ww. rozporządzenia, które nie przewidują możliwości unieważnienia konkursu w przypadku niejednoznacznej treści ogłoszenia. Tego samego dnia Rada Naukowa na wniosek Komisji Konkursowej podjęła decyzję o zmianie statutu IWS w przedmiocie jednego z warunków, jaki musi spełniać osoba pełniąca funkcję dyrektora Instytutu. Zmieniono zapis dotyczący wymogu posiadania 5-letniego doświadczenia w zarządzaniu badaniami naukowymi lub zespołami badawczymi, na wymóg posiadania co najmniej 3-letniego doświadczenia na stanowiskach kierowniczych w jednostkach organizacyjnych prowadzących działalność naukową lub w zarządzaniu badaniami naukowymi, w tym projektami badawczymi, lub w zarządzaniu zespołami badawczymi. Z uzasadnienia Przewodniczącego Rady Naukowej wynika, że przyjęte rozwiązanie jest analogiczne z regulacjami zawartymi w *uoib*, a zmiana miała również przyczynić się do umożliwienia udziału w konkursie szerszemu kręgowi osób. Zmianę zaakceptował w dniu 3.06.2015 r. Minister Sprawiedliwości, Borys Budka.

Kolejny konkurs na dyrektora IWS ogłoszono w dniu 6.07.2015 r. W odpowiedzi na ogłoszenie oferty złożyło 3 kandydatów wszyscy spełniali wymogi formalne, wobec czego przeszli do drugiego etapu naboru. Kandydatem, który uzyskał największą liczbę punktów był dr hab. Roman Trzaskowski.

Druga procedura konkursowa została przeprowadzona zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, tj. we właściwy sposób powołano członków Komisji Konkursowej, ogłoszenie o konkursie zamieszczono na stornie IWS oraz w prasie o zasięgu ogólnopolskim, dochowano przewidzianych przepisami terminów, Komisja Konkursowa jednoznacznie określiła kryteria oceny, a sporządzona dokumentacja konkursowa jest czytelna i szczegółowa.

[akta kontroli str. 2719-3523]

¹³⁴ Dz. U. z 2010 r., Nr 215, poz. 1412

¹³⁵ Uchwała Komisji Konkursowej Powołanej do przeprowadzenia konkursu na dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z dnia 12 marca 2015 r.

4.5. Prawidłowość zawierania umów cywilnoprawnych¹³⁶

Przed dniem 1 stycznia 2014 r. kiedy to zarządzeniem Dyrektora IWS w sprawie *ustalenia Regulaminu zlecenia przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości prac naukowo – badawczych osobom nie będącym pracownikami Instytutu* (dalej: Regulamin) uregulowano kwestie związane ze zlecaniem prac naukowo-badawczych na zewnątrz, nie istniały w IWS żadne przepisy wewnętrzne w tym zakresie. Zlecenia prac naukowo - badawczych dokonywano w oparciu o ogólne regulacje prawne (w szczególności Kodeks cywilny) a „*podejmowanie inicjatyw w zakresie wszczęcia badań oraz sprawowania kontroli nad realizacją badań naukowych należało do kierowników sekcji*”¹³⁷.

Obowiązujący Regulamin przewiduje dwa tryby zlecenia prac naukowo-badawczych na zewnątrz: *konkursowy*, który ma być obligatoryjnym (§ 9 pkt 2) i *z wolnej ręki* możliwy do zastosowania, m.in. gdy zlecenie nie przekracza 15.000,00 zł. Jak wynika z Rejestru umów na przestrzeni 4,5 roku tylko jedna umowa przewyższała kwotę 15.000,00 zł¹³⁸, w związku z tym wskazane zapisy wydają się być martwymi. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w ramach konsultacji ww. Regulaminu z Ministerstwem Sprawiedliwości, Podsekretarz Stanu, Michał Królikowski zaznaczał¹³⁹, że tryb konkursowy miał być regułą przy wyłanianiu wykonawcy. Również przepisy Regulaminu wskazują na obligatoryjność trybu konkursowego i jednocześnie dają możliwość przeprowadzania konkursów, także w sytuacji gdy zamówienie dotyczy kwoty niższej niż 15.000,00 zł. W praktyce w 100% prac naukowo-badawczych zleconych na zewnątrz zastosowano tryb *z wolnej ręki*.

Dyrektor IWS wyjaśnił¹⁴⁰, iż wprowadzenie progu spowodowało znaczne ograniczenie oczekiwań finansowych potencjalnych wykonawców i umożliwiło IWS korzystniejszą negocjację wysokości wynagrodzeń, a w konsekwencji oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi. W IWS nie sporządza się żadnych uzasadnień dokonanych wyborów, które mają miejsce na spotkaniu właściwej dla realizacji danego projektu sekcji, podczas których omawiana jest specyfika danego tematu oraz wybierany jest, z uwzględnieniem doświadczenia i zainteresowań naukowych, potencjalny wykonawca. Niemniej jednak, w ocenie zespołu kontrolnego, wybór wykonawców nie jest transparentny.

¹³⁶ Analizę umów cywilnoprawnych zawartych z wykonawcami zewnętrznymi przeprowadzono na próbie 53 umów.

¹³⁷ wyjaśnienie Dyrektora IWS z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 6)

¹³⁸ umowa nr IWS/F/116/15/2014

¹³⁹ pismo z dnia 15.10.2013 r., znak DPK-II-468-1/13/6.

¹⁴⁰ wyjaśnienie z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 6)

Niezależnie od powyższego, w przypadku umowy przekraczającej próg 15.000,00 zł, pomimo obowiązku wynikającego z wewnętrznego Regulaminu nie zastosowano trybu konkursowego. Dyrektor wyjaśnił¹⁴¹, że zadanie zostało zlecone w trybie pilnym przez Ministra Sprawiedliwości, w związku z czym w oparciu o § 15 ust. 2 pkt 2 Regulaminu odstąpiono od procedury konkursowej. Równocześnie Dyrektor oświadczył, iż Minister zarekomendował wykonawcę umowy, przy czym nie zostało to potwierdzone dokumentacją. W pozostałych przypadkach, z uwagi na nieprzekroczenie progu wartości umowy 15.000,00 zł stosowano tryb z *wolnej ręki*.

Rejestr umów cywilnoprawnych (dalej: Rejestr) prowadzony był w formie papierowej¹⁴² w sekretariacie IWS, przy czym w Rejestrze odnotowano zarówno umowy na wykonanie prac naukowych i badawczych, jak i umowy dotyczące realizacji innych zadań, np. sprzątanie pomieszczeń biurowych, czy wykonywanie czynności gońca. W Rejestrze nie znalazły odzwierciedlenia wszystkie dane w zakresie zawartych umów, m.in. nie odnotowano 5 aneksów zawartych do umów, a pod numerem 21 w 2015 r. wykazano umowę¹⁴³, która ostatecznie nie została zawarta. W związku z czym, nie można przyjąć, że stanowi on w pełni kompletne zestawienie.

Z Rejestru wynika, iż w poszczególnych latach w IWS zawarto następującą liczbę umów cywilnoprawnych:

- w 2012 - 20 umów, w tym 5 umów zlecenia i 15 o dzieło; 15 umów dotyczyło zadań o charakterze naukowo-badawczym;
- w 2013 r. - 70 umów, w tym 7 umów zlecenia i 63 o dzieło; 63 umowy dotyczyły zadań o charakterze naukowo-badawczym;
- w 2014 r. - 48 umów, w tym 5 umów zlecenia i 43 o dzieło; 44 umowy dotyczyły zadań o charakterze naukowo-badawczym;
- w 2015 r. - 149 umów, w tym 6 umów zlecenia i 143 o dzieło; 145 umów dotyczyło zadań o charakterze naukowo-badawczym;
- w I półroczu 2016 r. - 50 umów, w tym 6 umów zlecenia i 44 o dzieło; 44 umowy dotyczyły zadań o charakterze naukowo-badawczym.

¹⁴¹ z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 6) oraz wyjaśnienie zastępcy dyrektora IWS, dra Marcina Romanowskiego z dnia 4.11.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 9)

¹⁴² Rejestr prowadzono w zeszycie formatu A5. W trakcie kontroli treści zawarte we wskazanym Rejestrze zostały przeniesione na formę elektroniczną. Kontrolerom przekazano wydruk komputerowy, a na miejscu - do wglądu pierwotny Rejestr - zeszyt.

¹⁴³ umowa nr IWS/F/116/21/2015 z ██████████ na *Przygotowanie pracy naukowo-badawczej „Prawo fundacyjne – analiza prawna”*.

W porównaniu do 2012 r. w kolejnych latach wzrastała liczba umów cywilnoprawnych. Dyrektor IWS wyjaśnił¹⁴⁴, że o liczbie realizowanych zadań decydują potrzeby zgłaszane przez MS, obszerność badań i zadań, a również fakt, iż część badań akt sądowych realizowanych jest w siedzibach właściwych sądów, co wiąże się zawieraniem wielu drobnych umów.

Uwzględniając porównywalną liczbę realizowanych w kolejnych latach zadań, powyższe wyjaśnienia są niewystarczające. Podkreślić należy, że w 2015 r. nastąpił diametralny wzrost liczby zawartych umów cywilnoprawnych (149), przy porównywalnej liczbie realizowanych zadań we wcześniejszych latach i jednocześnie przy zwiększonej, w porównaniu do dwóch poprzednich lat, liczbie etatowych pracowników naukowych.

Zestawiając w kolejnych latach koszty poniesione na wynagrodzenia osobowe, bezosobowe i honoraria, oszczędności w odniesieniu do 2012 r. widoczne są jedynie w 2013 r. (68.542,00 zł), natomiast w kolejnym roku oszczędności są już relatywnie niskie (28.048,00), a w roku 2015 r. koszty poniesione w związku ze zlecaniem prac na zewnątrz diametralnie rosną, co powoduje, że łączne koszty wynagrodzeń i honorariów są o 63.900,00 zł wyższe niż w roku 2012 r. Koszty poniesione na wynagrodzenia osobowe, bezosobowe i honoraria przedstawia poniższa tabela:

§	2012	2013	2014	2015
4010	2.145.653,00	1.975.553,00	1.935.819,00	1 965.313,00
4090	30.600,00	70.500,00	225.260,50	228.408,00
4170	49.732,00	111.390,00	36.857,50	95.954,00
łącznie	2.225.985,00	2.157.443,00	2.197.937,00	2.289.675,00
różnica w stosunku do 2012 r.		68.542,00	28.048,00	- 63.690,00

Wśród Wykonawców umów cywilnoprawnych były osoby wcześniej zatrudnione w IWS na podstawie umów o pracę, a z którym umowy takie rozwiązano, a także osoby, które w późniejszym terminie, tj. po zrealizowaniu umów cywilnoprawnych, zostały zatrudnione w Instytucie. Umowy cywilnoprawne zawarto również z 3 osobami będącymi w chwili podpisania umów pracownikami IWS, jednak zadania wynikające z tych umów nie były zbieżne z zakresem obowiązków wynikającym ze stosunku pracy. W większości przypadków IWS zawierał z wykonawcami pojedyncze umowy, natomiast z 4 osobami zawartych zostało od 7 do 10 umów cywilnoprawnych w zakresie prac naukowo-badawczych. Umowa zawarta w dniu 17.12.2015 r.¹⁴⁵ na realizację pracy naukowo-badawczej *Prawo fundacyjne – stan obecny i perspektywy rozwoju w świetle badań prawnoporównawczych*,

¹⁴⁴ pismo z dnia 19.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 7)

¹⁴⁵ umowa nr IWS/F/116/116/2015 zawarta pomiędzy IWS a prof. KUL dr. hab. Andrzejem Herbetem.

pomimo jej aneksowania, m.in. w zakresie przedłużenia terminu realizacji do dnia 30.04.2016 r., nie została wykonana¹⁴⁶. Jednocześnie z uwagi na brak daty zawarcia Porozumienia zmieniającego, nie można ustalić kiedy faktycznie dokonano powyższego. Niemniej jednak, w związku z niewywiązaniem się przez Wykonawcę z warunków umowy IWS obciążył go karą umowną w wysokości 1.500,00 zł naliczoną zgodnie z § 11 ust. 2 umowy. W myśl § 11 ust. 2 ww. umowy, IWS może żądać kary umownej w wysokości 10% należnego wynagrodzenia, a wysokość wynagrodzenia określono w kwocie łącznej nieprzekraczającej 15.00,00 zł.

Podkreślić należy, że powyższy zakres prac był już przewidziany w *Planie prac naukowo-badawczych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości na 2013 r.*, jednak decyzją ówczesnego dyrektora odstąpiono od jego realizacji¹⁴⁷. Ponownie tematykę tę przewidziano w *Planie prac naukowo-badawczych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości na 2015 r.* (dalej: *Plan na 2015 r.*)¹⁴⁸, gdzie wpisano również osobę¹⁴⁹ realizującą zadanie, a z którą ostatecznie nie doszło do zawarcia umowy. Pomimo to, umowa została wpisana do Rejestru umów, a wynikający z niego okres realizacji 14.05.2015 r. - 31.03.2016 r. świadczy, że zadanie z założenia nie mieściło się w czasookresie wynikającym z *Planu na 2015 r.*, gdzie podano jako termin realizacji zadania II kwartał 2015 r.

Powyższe wskazuje, że pomimo planowania już na 2013 r. i następnie na 2015 r. prac związanych z realizacją zadania w zakresie prawa fundacyjnego, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały wykonane.

W 4 przypadkach¹⁵⁰ umowy zostały podpisane przez strony po terminie ich realizacji. W 3 przypadkach¹⁵¹ tylko Zlecający opatrzył umowę datą podpisu, przy czym dokonał tego po upływie terminu realizacji umowy. Okres od ostatecznego terminu realizacji umowy do dnia jej podpisania przez dyrektora wynosił od 9 dni do 1 miesiąca. W 1 przypadku obie strony opatrzyły umowę datą złożenia podpisu, niemniej jednak od dnia upływu terminu realizacji umowy do dnia jej podpisania upłynęło odpowiednio: 2 dni (podpis Wykonawcy)

¹⁴⁶ Z wyjaśnień Dyrektora z dnia 14.10.2016 r. wynika, że problemy Wykonawcy z realizacją umowy wynikały z trudnościami uzyskania zagranicznej literatury

¹⁴⁷ Wykonawcą miał być dr Roman Trzaskowski. W związku z powołaniem go na zastępcę dyrektora powierzono mu inne zadania.

¹⁴⁸ plan przewidywał zadanie pt. *Analiza regulacji prawnych dotyczących fundacji w prawie polskim.*

¹⁴⁹ dr hab. Monika Tarska

¹⁵⁰ IWS/F/116/109/2015, IWS/F/116/136/2015, IWS/F/116/26/2016 i IWS/F/116/48/2016. W treści umów brak jest daty zawarcia.

¹⁵¹ Termin realizacji umowy nr IWS/F/116/136/2015 upływał 9.12.2015 r., a Dyrektor podpisał ją w dniu 18.12.2015 r. Termin realizacji umowy nr IWS/F/116/26/2016 upływał 18.04.2016 r., a Dyrektor podpisał ją w dniu 17.05.2016 r. Termin realizacji umowy nr IWS/F/116/48/2016 upływał w dniu 1.06.2016 r., a Dyrektor podpisał ją w dniu 27.06.2016 r.

i 5 dni (podpis Zlecającego). W wyjaśnieniach Dyrektor IWS podał¹⁵², że Instytut zleca Wykonawcy tych umów „dokonanie korekty tekstów opracowywanych w Instytucie, w sytuacjach pilnych, gdy korekta ta nie może zostać zrealizowana przez pracowników jednostki. We wszystkich tych przypadkach, z uwagi na pilny charakter, warunki wykonania korekty były uzgadniane ustnie lub pocztą elektroniczną, po czym wykonawca niezwłocznie przystępował do jej wykonania. Wymienione umowy zawarte na piśmie, potwierdzały jedynie uzgodnione wcześniej przez strony warunki ustalone ustnie lub pocztą elektroniczną. Przepisy prawa nie zabraniają takiej praktyki, a nawet niekiedy wprost ją dopuszczają (por. art. 29 § 2 k.p.). Omawiane umowy pisemne zostały zatem zawarte po spełnieniu przez wykonawcę jego świadczenia niepieniężnego, przed wypłatą dokonywaną przez IWS, w celu udokumentowania istotnych z perspektywy IWS elementów umowy dot. wysokości wynagrodzenia i jakości świadczenia wykonawcy”. Co prawda umowa cywilnoprawna dla swej ważności nie musi posiadać formy pisemnej, uwzględniając jednak fakt, iż zdecydowaną większość tego rodzaju umów zawierano w IWS w formie pisemnej przed rozpoczęciem zadania, zasadnym jest stosowanie w tym zakresie jednolitych zasad, tym bardziej, iż związane były one z wydatkowaniem środków publicznych, przez co dodatkowo uzasadnione jest dochowanie w ich przypadku zasady przejrzystości dokonywanych wydatków. Ponadto, przywołany przez Dyrektora IWS przepis *Kodeksu pracy* nie odnosi się do wskazanego przypadku. Dotyczy on umów o pracę, a opisane wyżej sytuacje odnoszą się do umów cywilnoprawnych.

W 2 przypadkach aneksy do umów zawarto po terminie realizacji umowy, w tym 1 umowę¹⁵³ aneksowano po 15 dniach od upływu terminu realizacji umowy, zaś drugą¹⁵⁴ - okres od daty ostatecznego terminu realizacji umowy do dnia zawarcia aneksu wyniósł niemal 5 miesięcy. Dyrektor IWS wyjaśnił¹⁵⁵, że w wyniku rozszerzenia badań koniecznym było przedłużenie terminu realizacji umowy nr IWS/F/116/133/2015. Natomiast w odniesieniu do drugiej umowy podał, na podstawie wyjaśnień udzielonych przez sekretarza sekcji karnej, iż niemal 5 miesięczny okres wynika z faktu, iż „autorka potwierdziła w drodze kontaktów z sędziami powszechnymi, że nie istnieje możliwość realizacji założonej próby badawczej o wielkości 200 akt sądowych. Równoległe dyrektor IWS prof. A. Siemaszko prowadził z autorką telefoniczne rozmowy o potrzebie modyfikacji zakresu przedmiotowego opracowania oraz przygotowania stosownego aneksu, na co autorka przystała. Z uwagi na fakt, że w zakreślonym przedziale czasu nałożyły się dwa okresy świąteczne oraz ferie,

¹⁵² wyjaśnienie Dyrektora IWS z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 6)

¹⁵³ IWS/F/116/133/2015

¹⁵⁴ IWS/F/116/23/2013

¹⁵⁵ wyjaśnienie z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 6)

podczas których autorka wyjeżdżała za granicę, podpisanie aneksu stało się możliwe dopiero w dniu 7.05.2014 r.” Pomimo wyznaczonego aneksem nowego terminu, tj. do dnia 31.05.2014 r. zadanie nie zostało zrealizowane i po upływie 6,5 miesiąca, pismem z dnia 17.12.2014 r. ówczesny dyrektor wyznaczył Wykonawcy kolejny termin realizacji zadania do dnia 28.02.2015 r. Dyrektor IWS poinformował na podstawie wyjaśnień udzielonych przez sekretarza sekcji karnej, iż przywołane pismo stanowiło ostateczne wezwanie „do realizacji umowy, po zapoznaniu się z argumentacją, w której autorka wyjaśniła powody ponownego opóźnienia, zapewniając jednak, że jest gotowa zrealizować zlecony temat”. Reasumując termin realizacji umowy IWS/F/116/23/2013 zawartej w dniu 6.11.2013 r. wyznaczony na dzień 16.12.2013 r. był dwukrotnie przedłużany, w obydwu przypadkach po upływie odpowiednio niemal 5 miesięcy i ponad 7 miesięcy, wcześniej ustalonego terminu realizacji zadania.

Termin realizacji 1 umowy¹⁵⁶ przedłużono po upływie 17 dni od daty terminu jej realizacji, przy czym ówczesny dyrektor dokonał tego nie formie aneksu, a pismem. Termin został przedłużony o ponad rok. Z wyjaśnień obecnego Dyrektora IWS¹⁵⁷ wynika, że „dyrektor IWS prof. Andrzej Siemaszko skorzystał z uprawnienia określonego w § 6 umowy, zgodnie z którym w przypadku niedostarczenia przez Wykonawcę Pracy przed upływem właściwego terminu, IWS może wyznaczyć mu odpowiedni dodatkowy termin realizacji zobowiązania (wyznaczenie dodatkowego terminu może nastąpić także po upływie pierwotnego terminu). W tym przypadku umowny termin dostarczenia Pracy określony był na 30.11.2014 r. (§ 2 ust. 2 umowy), zaś wyznaczenie nowego terminu nastąpiło w dniu 17.12.2014 r., w wyniku uzgodnień przeprowadzonych przez dyrektora IWS z Wykonawcą”. Ponadto, w zakresie przedłużenia o ponad rok terminu realizacji zadania Dyrektor IWS wskazał, iż wynikało to z ograniczeń czasowych Wykonawcy, a z uwagi na zainteresowanie tematyką MS zdecydowano o przedłużeniu terminu.

W 2 przypadkach¹⁵⁸ zawarte aneksy do umów nie zostały opatrzone datą ich podpisu, zatem nie można stwierdzić kiedy faktycznie doszło do ich podpisania.

Ponadto, w poniższym zakresie stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia :

- w przypadku umowy IWS/116/85/2015 IWS nie dotrzymał terminu wynikającego z § 7 umowy IWS, nie informując w przeciągu miesiąca o pozytywnym odbiorze opracowania. Praca złożona została przez Kierownika zespołu w dniu 27.06.2016 r., a Kierownik Sekcji

¹⁵⁶ IWS/F/116/37/2014.

¹⁵⁷ z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 6)

¹⁵⁸ IWS/F/116/23/2015, IWS/F/116/116/2015

dopiero w dniu 23.08.2016 r. przekazał informację o zaakceptowaniu opracowania Sekretarzowi Sekcji, a ten następnie Wykonawcy.

- w przypadku 1 umowy¹⁵⁹ nie wskazano terminu jej realizacji, czym naruszono przepisy § 16 ust. 2 pkt 2 *Regulaminu*. Z przedłożonych wyjaśnień do umowy nr IWS/F/116/18/2015 wynika, że „została ona potwierdzona w formie pisemnej już po zrealizowaniu przez autora zadania, określonego w jej § 2 ust. 2. Stanowiła potwierdzenie wcześniejszych ustnych uzgodnień (...) W tym stanie rzeczy uznano, że wprowadzanie do treści umowy terminu realizacji zadania po jego faktycznym wykonaniu nie jest już użyteczne”.
- w 14 przypadkach¹⁶⁰ umowy tytułowane *Umowa o dzieło/prawo autorskie/* w zasadzie były umowami dotyczącymi przeniesienia praw autorskich. W pkt 1 umów, IWS powierzał wykonanie dzieła, a w pkt 4 potwierdzano, że Twórca przedstawił a Zamawiający przyjął wykonane dzieło - czyli potwierdzano odbiór pracy. Z powyższego wynika, iż umowy zawierane były *post factum*, zatem zapis pkt 1 jest niezgodny z prawdą, bowiem w chwili zawarcia umowy Zamawiający nie powierzał wykonania dzieła, a Twórca nie zobowiązywał się do jego wykonania. Faktycznie w umowach potwierdzano odbiór dzieła i dochodziło do przeniesienia autorskich praw majątkowych, a zatem tytuł umowy nie jest zgodny ze stanem rzeczywistym.

Ponadto, stwierdzono, że:

- 19 umów¹⁶¹ i 6 aneksów¹⁶² do umów nie zostało parafowanych zarówno przez zatrudnioną w danym okresie główną księgową, jak i przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych;
- 3 umowy¹⁶³ zostały parafowane tylko przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo – Administracyjnych;
- 31 umów¹⁶⁴, 1 aneks¹⁶⁵ i 2 pisma¹⁶⁶, którymi ówczesny dyrektor poinformował Wykonawcę o zmianie warunków umów, parafowała tylko Główna Księgową.

¹⁵⁹ IWS/F/116/18/2015

¹⁶⁰ IWS/F/116/7/2012, IWS/F/116/8/2012, IWS/F/116/5/2013, IWS/F/116/6/2013, IWS/F/116/9/2013, IWS/F/116/10/2013, IWS/F/116/61/2013, IWS/F/116/62/2013, IWS/F/116/63/2013, IWS/F/116/4/2014, IWS/F/116/26/2014, IWS/F/116/27/2014, IWS/F/116/2/2015, IWS/F/116/5/2015

¹⁶¹ IWS/F/116/7/2012, IWS/F/116/8/2012, IWS/F/116/19/2012 IWS/F/116/5/2013, IWS/F/116/6/2013, IWS/F/116/9/2013, IWS/F/116/10/2013, IWS/F/116/58/2013, IWS/F/116/59/2013, IWS/F/116/61/2013, IWS/F/116/62/2013, IWS/F/116/63/2013, IWS/F/116/4/2014, IWS/F/116/26/2014, IWS/F/116/27/2014, IWS/F/116/5/2015, IWS/F/116/85/2015, IWS/F/116/136/2015, IWS/F/116/48/2016

¹⁶² IWS/F/116/24/2013, IWS/F/116/29/2014, IWS/F/116/30/2014, IWS/F/116/23/2015, IWS/F/116/116/2015, IWS/F/116/14/2016

¹⁶³ IWS/F/116/5/2012, IWS/F/116/2/2013, IWS/F/116/2/2014

Niedopełnienie obowiązku parafowania umów przez główną księgową naruszało art. 54 ust. 1 *ufp* oraz § 3 pkt 5 *Instrukcji*. W tym przypadku brak parafy głównego księgowego oznacza, brak potwierdzenia, iż zobowiązanie wynikające z operacji mieści się w planie finansowym oraz harmonogramie dochodów i wydatków, a jednostka posiada środki finansowe na ich pokrycie. Natomiast wewnętrznymi regulacjami zawartymi w *Instrukcji* ustalono, że umowy powinny być parafowane zarówno przez główną księgową jak i przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo - Administracyjnych (w przypadku, gdy treść umowy pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu Instytutu).

- rachunki wystawione do 48 umów¹⁶⁷ nie zostały opatrzone datą sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzenia do wypłaty, co narusza przepisy § 7 ust. 3 i § 9 ust. 3 ww. *Instrukcji*. W jednym przypadku¹⁶⁸ rachunek został opatrzone datą sprawdzenia pod względem merytorycznym, natomiast w pozostałym zakresie, osoby dokonujące kontroli, tak jak powyżej, nie odnotowały daty dokonanej czynności.
- w przypadku 21 przeanalizowanych umów¹⁶⁹ stwierdzono brak zapisów dotyczących kar umownych za niewykonanie ich postanowień¹⁷⁰.

[akta kontroli str. 52-90, 105-114, 235-284, 345-394, 3524 - 4197]

¹⁶⁴ IWS/F/116/23/2013, IWS/F/116/24/2013, IWS/F/116/15/2014, IWS/F/116/29/2014, IWS/F/116/30/2014, IWS/F/116/37/2014, IWS/F/116/42/2014, IWS/F/116/47/2014, IWS/F/116/2/2015, IWS/F/116/15/2015, IWS/F/116/18/2015, IWS/F/116/23/2015, IWS/F/116/24/2015, IWS/F/116/39/2015, IWS/F/116/89/2015, IWS/F/116/90/2015, IWS/F/116/92/2015, IWS/F/116/103/2015, IWS/F/116/107/2015, IWS/F/116/109/2015, IWS/F/116/111/2015, IWS/F/116/116/2015, IWS/F/116/133/2015, IWS/F/116/4/2016, IWS/F/116/6/2016, IWS/F/116/14/2016, IWS/F/116/21/2016, IWS/F/116/23/2016, IWS/F/116/26/2016, IWS/F/116/30/2016, IWS/F/116/35/2016

¹⁶⁵ IWS/F/116/133/2015

¹⁶⁶ IWS/F/116/23/2013, IWS/F/116/37/2014

¹⁶⁷ IWS/F/116/5/2012, IWS/F/116/7/2012, IWS/F/116/8/2012, IWS/F/116/19/2012, IWS/F/116/2/1013, IWS/F/116/5/2013, IWS/F/116/6/2013, IWS/F/116/9/2013, IWS/F/116/10/2013, IWS/F/116/23/2013, IWS/F/116/24/2013, IWS/F/116/58/2013, IWS/F/116/59/2013, IWS/F/116/61/2013, IWS/F/116/62/2013, IWS/F/116/63/2013, IWS/F/116/2/2014, IWS/F/116/4/2014, IWS/F/116/15/2014, IWS/F/116/26/2014, IWS/F/116/27/2014, IWS/F/116/30/2014, IWS/F/116/37/2014, IWS/F/116/42/2014, IWS/F/116/47/2014, IWS/F/116/2/2015, IWS/F/116/5/2015, IWS/F/116/15/2015, IWS/F/116/18/2015, IWS/F/116/23/2015, IWS/F/116/24/2015, IWS/F/116/39/2015, IWS/F/116/85/2015, IWS/F/116/89/2015, IWS/F/116/90/2015, IWS/F/116/92/2015, IWS/F/116/103/2015, IWS/F/116/107/2015, IWS/F/116/109/2015, IWS/F/116/111/2015, IWS/F/116/133/2015, IWS/F/116/136/2015, IWS/F/116/4/2016, IWS/F/116/6/2016, IWS/F/116/21/2016, IWS/F/116/23/2016, IWS/F/116/26/2016, IWS/F/116/48/2016

¹⁶⁸ IWS/F/116/29/2014

¹⁶⁹ IWS/F/116/7/2012, IWS/F/116/8/2012, IWS/F/116/5/2013, IWS/F/116/6/2013, IWS/F/116/9/2013, IWS/F/116/10/2013, IWS/F/116/61/2013, IWS/F/116/62/2013, IWS/F/116/63/2013, IWS/F/116/4/2014, IWS/F/116/26/2014, IWS/F/116/27/2014, IWS/F/116/47/2014, IWS/F/116/2/2015, IWS/F/116/5/2015, IWS/F/116/109/2015, IWS/F/116/136/2015, IWS/F/116/4/2016, IWS/F/116/23/2016, IWS/F/116/26/2016, IWS/F/116/48/2016

¹⁷⁰ W przywołanej liczbie mieści się 13 umów, które faktycznie były umowami o przeniesieniu praw autorskich, a nie umowami o dzieło, co zostało opisane powyżej.

Powyższe działania mogą świadczyć o brakach w systemie kontroli. IWS nie we wszystkich przypadkach podejmuje działania mające na celu egzekwowanie terminowego wywiązywania się z zawartych umów, a aneksy przedłużające okres realizacji zadań zawierane są po upływie terminów przewidzianych w umowach. Ponadto, zastrzeżenia budzi fakt niezawierania w umowach klauzul dotyczących kar za niewywiązanie się z warunków umów. Dla przejrzystości dysponowania środkami budżetowymi, nie powinny mieć miejsca przypadki zawierania umów *post factum*.

Wskazane nieprawidłowości świadczą o niewystarczającej kontroli zarządczej w IWS. Zgodnie bowiem z art. 68 *ufp* kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 *ufp*).

Odpowiedzialność za niewłaściwe działania w zakresie nadzoru nad zlecaniem i realizacją umów cywilnoprawnych poza kierownictwem Instytutu, ponoszą również kierownicy sekcji¹⁷¹, a także dwaj wyznaczeni przez Dyrektora IWS pracownicy¹⁷². W odniesieniu do prac zleczanych po dniu 22.02.2016 r. odpowiedzialność ponosi także Sekretarz Sekcji¹⁷³.

4.6. Przyznawanie nagród

W okresie objętym kontrolą w IWS przyznawano premie uznaniowe w oparciu o Zakładowy Regulamin Premiowania obowiązujący od dnia 1.04.2011 r. Premie przyznawano wybranym pracownikom: kwartalnie w 2012 r.; w 2013 r. pierwsza premia dotyczyła półrocza, a kolejne były premiami kwartalnymi; w roku 2014 przyznano premie za I-III kwartał łącznie i oddzielnie za IV kwartał, natomiast w 2015 r. przyznano premie roczne. Nie wszyscy pracownicy otrzymali premie w każdym ze wskazanych okresów. W teczkach akt osobowych znajdowały się pisma dotyczące przyznania poszczególnym

¹⁷¹ stosownie do zadań określonych w § 5 ust. 6 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego z dnia 6.04.2011 r.

¹⁷² Pismem z dnia 14.10.2016 r. Dyrektor wskazał, że od 1 listopada 2013 r. dwóm pracownikom: ██████████ rozszerzono zakres obowiązków o czynności związane m.in. z obsługą procesu zlecania prac naukowo - badawczych i recenzji oraz bieżącą kontrolą realizacji tych umów. Od tego zatem momentu, bieżące czynności związane z obsługą i monitorowaniem omawianych umów sprawowali ww. pracownicy, pod nadzorem właściwych kierowników sekcji. Od 9.07.2015 r. ww. obowiązki przejął od ██████████

¹⁷³ Regulaminem organizacyjnym z dnia 22.02.2016 r. wprowadzono stanowisko Sekretarza Sekcji, do zadań którego należy obsługa procesu zlecania przez Instytut prac naukowo-badawczych na zewnątrz.

pracownikom premii uznaniowych, jednakże nie zawierały one uzasadnienia, a jedynie wskazywano jej wysokość. Brak uzasadnienia przyznanych premii dotyczył również przypadków, w których ich wysokość znacznie odbiegała od kwot premii przyznanych innym osobom.

Ponadto, przyznawane były dodatkowe premie (poza kwartalnymi). Premie te przyznawano za szczególne zaangażowanie i wykonywanie dodatkowych zadań przez pracowników. W tym przypadku sporządzano uzasadnienia przyznanej premii, które włączano do teczek akt osobowych pracowników.

Jedną z osób nagrodzoną za I-III kwartały 2014 r. był m.in. pracownik zatrudniony na stanowisku badawczo-technicznym¹⁷⁴. Otrzymał on nagrodę uznaniową w tożsamej wysokości jak inni nagrodzeni w tym czasie pracownicy IWS¹⁷⁵ pomimo, że przez prawie 4 miesiące 2014 r. nie świadczył pracy na rzecz IWS. Wskazać należy, iż zapis § 4 Zakładowego Regulaminu Premiowania w IWS, przewiduje możliwość przyznania premii uznaniowej także za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy w skutek choroby lub konieczności osobistego sprawowania opieki na dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Tym samym daje możliwość przyznania nagrody osobom nie świadczącym pracy na rzecz IWS nawet przez cały okres, za który premia jest przyznawana. Tak określone przepisy wewnętrzne, w skrajnych sytuacjach mogą prowadzić do nadużyć. Dyrektor IWS przekazując uwagi prof.zw. dra hab. Andrzeja Siemaszki wskazał¹⁷⁶, że przyznanie nagrody związane było z ponadprzeciętnym zaangażowaniem pracownika dzięki czemu, pomimo jego nieobecności w pracy, udało się zrealizować wszystkie zadania przypadające na 2014 r. Niemniej jednak przyznanie pracownikowi nieobecnemu w pracy przez ponad 1 kwartał premii za 3 kwartały w tożsamej wysokości jak pozostałym pracownikom, po pierwsze może przynieść skutek demotywujący pozostałe osoby, a także świadczy o niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych.

[akta kontroli str. 43-51, 1944-1948, 1993-1994, 1997]

¹⁷⁴ [REDACTED]

¹⁷⁵ pismo Dyrektora IWS, prof. zw. dr hab. Andrzeja Siemaszko z dnia 26.09.2014 r. przyznające premię uznaniową.

¹⁷⁶ wyjaśnienie Dyrektora IWS z dnia 14.10.2016 r., znak IWS/081/1/2016 (na wniosek nr 5)

III. OCENA DZIAŁALNOŚCI INSTYTUTU

Działalność Instytutu w latach 2012-2015 w zakresie wykonania budżetu (gospodarowania środkami publicznymi) oraz w zakresie prowadzonej polityki kadrowej oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Na powyższą ocenę wpływ miały zarówno nieprawidłowości jak i uchybienia stwierdzone w obydwóch z ww. obszarów.

Tym samym pierwszy z objętych kontrolą obszarów, dotyczący finansowego aspektu działalności Instytutu i zabezpieczenia jego bieżącego funkcjonowania, oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia te w głównej mierze dotyczą negatywnie ocenionego zagadnienia realizacji zamówień publicznych, do których, przy wyborze wykonawcy, ze względu na ich wartość, nie było obowiązku stosowania zasad i trybu wynikającego z ustawy *Pzp*. Kontrola ujawniła bowiem, iż praktycznie w żadnym przypadku, przy wyborze wykonawców poszczególnych zadań, nie przestrzegano w pełni ustanowionych w tym zakresie w IWS procedur wewnętrznych. Powyższe polegało m. in. na niedokonywaniu rozeznania cenowego pośród wymaganej liczby wykonawców bądź nieudokumentowaniu ww. czynności, jak również na niesporządzaniu bądź sporządzaniu niekompletnej dokumentacji inicjującej zamówienie, każdorazowo powołując się na możliwość odstąpienia, za zgodą dyrektora IWS, od obowiązujących zasad, przewidzianą w procedurach wewnętrznych. Tego rodzaju nieprawidłowości wskazują na ryzyko niedochowania zasady w pełni konkurencyjnego wyboru „najkorzystniejszego” wykonawcy, z punktu widzenia interesu Instytutu, przy uwzględnieniu kryterium oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Również same procedury w tym obszarze nie opisywały w sposób kompletny i jednoznaczny poszczególnych kwestii. Dotyczy to zasad zawierania w Instytucie w formie pisemnej umów z kontrahentami, określenia kryteriów decydujących o uznaniu oferty wykonawcy za najkorzystniejszą, czy też zasad i trybu zlecenia i realizacji zamówień, których równowartość w złotych przekraczała 14 000 euro. W przypadku zawierania umów stwierdzono dodatkowo niekonsekwencję w stosowanych zasadach w tym zakresie, jak również przykłady składania niespójnych wyjaśnień. Po pierwsze, wystąpiły bowiem przypadki kiedy nie zawsze dochowywano formy pisemnej umów, których charakter i zakres był ten sam, a umowy te stanowiły kontynuację poprzednich zawartych w formie pisemnej. Po drugie, w niektórych umowach nie określano też dat ich zawarcia.

Ujawniono także fakt niewykonania w pełnym zakresie zaleceń pokontrolnych, wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonej w Instytucie w IV kwartale 2011 r. przez

służby kontrolne MS. Szczególnie bowiem w latach 2012-2014 zdecydowaną większość usług i zakupów informatycznych zlecano/dokonywano nadal u wykonawcy, którego właścicielem był małżonek pracownika Instytutu, dowodząc w ten sposób istnieniu ryzyka braku w pełni obiektywnego i konkurencyjnego zlecenia zadań w tym zakresie, pomimo, że tegoż pracownika wyłączono już z procesu realizacji tego rodzaju zamówień. Sytuacja uległa dopiero zmianie w 2015 r., kiedy m. in. rozwiązano umowę z ww. wykonawcą i zlecono obsługę informatyczną pracownikowi Prokuratury Regionalnej w Warszawie, dzięki czemu uzyskano wymierne oszczędności.

W ocenie kontroli na przestrzeni ostatnich lat w niewystarczający sposób monitorowano również rozwijający się dynamicznie rynek usług pocztowych i kurierskich, przez co warunki zawartej przez IWS jeszcze w 2011 r. umowy w tym zakresie pozostają do dziś niezmiennie. W związku z powyższym nie można mieć pewności, czy są one w dalszym ciągu najkorzystniejsze dla IWS w porównaniu z oferowanymi przez innych wykonawców tej branży.

Nie wniesiono natomiast zastrzeżeń do celowości zleconych usług czy też dokonanych zakupów.

Ponadto, w przypadku zawartych z wykonawcami pisemnych umów ujawniono z kolei przypadki niedokonania przez główną księgową na umowach wstępnej kontroli zgodności planowanego wydatku z planem finansowym Instytutu, naruszając w ten sposób *ufp*, a także niedopełnienia, wynikającego z procedur wewnętrznych, obowiązku parafowania tychże umów przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły również w przypadku wydatków związanych z podróżami służbowymi. Dotyczyły one w szczególności głównie nieokreślenia na poleceniach wyjazdów służbowych danych dotyczących podróży służbowej, wymaganych procedurami wewnętrznymi Instytutu. W jednym przypadku podróż służbową Dyrektorowi IWS zlecił Zastępca Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych, nie posiadając jednak stosownego upoważnienia w tym zakresie od pracodawcy Dyrektora IWS, tj. od Ministra Sprawiedliwości. Niezależnie od powyższego, stwierdzono, że koszty podróży służbowych rozliczano terminowo, stosując prawidłowe stawki wynikające z przepisów prawa.

Pozostałe, objęte kontrolą, zagadnienia z obszaru gospodarki finansowej Instytutu oceniono co do zasady pozytywnie. Stwierdzono bowiem, że środki budżetowe wydatkowane były w ramach kwot przewidzianych w planie finansowym jednostki, a same zmiany planu były dokonywane przez Kierownictwo Instytutu na podstawie posiadanych upoważnień, jak również zostały one prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. Z kolei uzyskane przez IWS

dochody pobrano w wysokościach wynikających z zawartych umów, a następnie przekazano w wymaganych kwotach i terminach na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W przypadku sprawozdawczości budżetowej stwierdzono, iż dane zawarte w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki. W jednym przypadku stwierdzono jedynie błędne przyporządkowanie co do kategorii i wykazanie w sprawozdaniu należności niewymagalnych. W jednostce nie wystąpiły zobowiązania i należności wymagalne. Rozliczeń kosztów eksploatacji pomieszczeń Instytutu, w tym m. in. mediów, ochrony i opłat komunalnych dokonywano stosownie do obciążeń ze strony Użyczącego, w terminach wynikających z umowy zawartej z ówczesną Prokuraturą Apelacyjną w Warszawie. Nie wniesiono również uwag do rozliczania w jednostce kosztów rozmów telefonicznych.

Jednocześnie stwierdzono, że Instytut dokonywał zapłaty zobowiązań w terminach wyznaczonych przez wykonawców. Ponadto, zarówno wydatki jak i dochody Instytutu zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej jednostki, z zastosowaniem przewidzianej przepisami klasyfikacji budżetowej.

Należy ponadto nadmienić, iż Instytut nie dokonywał, na przestrzeni objętych kontrolą czterech lat, wydatków inwestycyjnych. W jednostce nie realizowano również zakupów oraz nie zlecano dostaw, usług ani robót budowlanych w trybie wynikającym z ustawy *Pzp*, tj. zamówień, których wartość przekraczała, stanowiącą równowartość w złotych kwotę 14 000, a następnie 30 000 euro.

Również drugi z objętych kontrolą obszarów, tj. politykę kadrową Instytutu oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. W tym przypadku nieprawidłowości dotyczyły kwestii dokonywania ocen okresowych pracowników naukowych i badawczo-technicznych. Dopiero bowiem w statucie IWS z 2013 r. wprowadzono zapis zobowiązujący Radę Naukową do dokonywania okresowych ocen pracowników naukowych i badawczo-technicznych, a sam regulamin oceniania wprowadzony został w 2016 r., wskutek czego oceny ww. pracowników dokonano również w 2016 r., czym nie dochowano wymogów wynikających z *uoib*. Zwrócono jednocześnie uwagę na to, iż karty oceny pracownika nie zawierają uzasadnienia przyznanej oceny, co nie zapewnia przejrzystości przyznanej oceny, a pracownik nie ma możliwości zapoznania się z oceną bezpośrednio po jej przyznaniu, a dopiero po ewentualnym złożeniu wniosku o sporządzenie pisemnego uzasadnienia oceny.

W zakresie zagadnienia dotyczącego zatrudniania pracowników naukowych oraz pozostałych pracowników Instytutu stwierdzono, iż statut IWS z 2010 r. nie określał sposobu

ani kryteriów przeprowadzenia konkursu, pomimo takiego wymogu wynikającego z *uoib*. Uczyniono to dopiero w statucie z 2012 r. Stwierdzono jednocześnie, iż przed wprowadzeniem w IWS procedury konkursowej zatrudniono jednego pracownika naukowego. W pozostałych przypadkach osób zatrudnionych w IWS na stanowiskach naukowych w okresie objętym kontrolą konkursy przeprowadzono już zgodnie z procedurą określoną w statucie. Jednakże wskazać należy, iż protokoły ze wszystkich naborów sporządzone przez komisje konkursowe były lakoniczne; na ich podstawie nie można stwierdzić, jakie zastosowano metody i techniki naboru, jak oceniono poszczególne oferty, a także nie zawierają one uzasadnienia dokonanego wyboru.

Z kolei wszyscy pracownicy badawczo-techniczni zostali zatrudnieni w IWS bez konkursów. Ich kandydatury w myśl *uoib* opiniowała Rada Naukowa. W jednym przypadku, pracownika badawczo-technicznego, zatrudnionego na zastępstwo, pominięto jednak ww. procedurę. Ponadto, co prawda przepisy *uoib* nie nakładają obowiązku przeprowadzania konkursów na stanowiska badawczo-techniczne, niemniej jednak brak transparentnych zasad naboru na stanowiska inne niż naukowe, nie pozwalał na uznanie, że osoby te zatrudniane są w sposób obiektywny i konkurencyjny.

W przypadku z kolei konkursu na stanowisko dyrektora Instytutu stwierdzono, iż Rada Naukowa, unieważniając konkurs z powodu niejednoznacznej treści ogłoszenia w zakresie wymaganego doświadczenia kandydata, naruszyła przepisy rozporządzenia *w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora instytutu badawczego*. Kolejny konkurs został przeprowadzony i udokumentowany już zgodnie z ww. rozporządzeniem.

W przypadku zlecenia prac naukowo-badawczych wykonawcom zewnętrznym obowiązujący w tym zakresie regulamin nakazywał jako obligatoryjny wybór wykonawców w trybie konkursowym. Drugi z trybów, z wolnej ręki, miał być stosowany jedynie w przypadku zleceń nieprzekraczających wartości 15 000 zł. Fakt, iż zrealizowane zlecenia we wszystkich przypadkach (poza jednym) nie przekraczały ww. wartości spowodował, że nie zastosowano w ogóle trybu konkursowego; tym samym regulamin w tym zakresie był martwy. Jest to o tyle istotne, że na etapie ustanawiania regulaminu, Kierownictwo MS wyrażało stanowisko, iż tryb konkursowy miał być regułą. W zastosowanym trybie z wolnej ręki nie sporządzano natomiast żadnych informacji, które wskazywałyby na celowość i zasadność wyboru określonego wykonawcy, jako tego, który gwarantowałby rzetelne i terminowe wykonanie pracy.

W większości przypadków IWS zawierał z wykonawcami pojedyncze umowy w zakresie prac naukowo-badawczych, natomiast w przypadku 4 osób z każdą z nich zawartych zostało od 7 do 10 umów.

Ujawniono m. in. przypadki umów podpisanych przez strony po terminie ich realizacji (post factum) czy też umów opatrzonych datą podpisu przypadającą na dzień po upływie terminu realizacji umowy. Również aneksy do umów zawierano niekiedy po terminie realizacji przedmiotu umowy (w skrajnym przypadku sięgał on niemal 5 miesięcy), czy też nie opatrywano ich datą podpisania. Ponadto, wystąpiły również przypadki kiedy w umowie nie wskazano terminu realizacji zadania, bądź też IWS nie informował wykonawcy o pozytywnym odbiorze pracy, naruszając w ten sposób postanowienia obowiązującego w tym zakresie regulaminu. Stosunkowo częstą nieprawidłowością było niedokonanie przez główną księgową na umowach wstępnej kontroli zgodności planowanego wydatku z planem finansowym Instytutu, czym naruszano *ufp*, bądź też niedopełnienie, wynikającego z procedur wewnętrznych, obowiązku parafowania tychże umów przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowo-Administracyjnych. Również w przypadku znacznej liczby umów stwierdzono, iż wystawione do nich rachunki nie zostały opatrzone datą sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i daty zatwierdzenia do wypłaty, co naruszało regulacje wewnętrzne w zakresie obiegu i kontroli dokumentów. Należy natomiast w sposób szczególny podkreślić, iż w kilkunastu umowach nie zamieszczono postanowień dotyczących kar umownych za niewykonanie lub niewłaściwą realizację przedmiotu danej umowy.

Wszystkie powyższe nieprawidłowości i uchybienia dotyczące formalnych wymagań dla zawieranych umów mogą świadczyć o faktycznym braku kontroli nad zadaniami zlecanymi na zewnątrz, a także o tym, iż IWS nie we wszystkich przypadkach podejmuje działania mające na celu egzekwowanie terminowego wywiązywania się z zawartych umów. Wskazane nieprawidłowości świadczą również o niewystarczającej kontroli zarządczej w IWS.

W przypadku pozostałych spraw kadrowych ustalono m. in., iż w IWS nie były zawierane z pracownikami umowy o zakazie konkurencji, co naruszało *uoib*.

Stwierdzono również, iż w dokumentacji osobowej pracowników IWS nie znajdowały się informacje jednoznacznie świadczące o tym, że IWS jest dla tych pracowników pierwszym, bądź kolejnym miejscem pracy. Przyjęta w IWS praktyka udzielania przez Dyrektora IWS zgody na dodatkowe zatrudnienie w formie ustnej może zatem prowadzić do utraty kontroli nad ewentualnym dodatkowym zatrudnieniem pracowników IWS, szczególnie

w przypadku zmiany na stanowisku dyrektora. Zaznaczyć przy tym należy, iż zgodnie z *uoib* jednym z powodów rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem jest podjęcie przez pracownika, dla którego instytut jest pierwszym miejscem pracy, dodatkowego zatrudnienia bez uprzedniego uzyskania zgody. Z uwagi na powyższe, brak potwierdzenia w formie pisemnej wydanej zgody na podjęcie przez pracownika dodatkowego zatrudnienia, w spornych sytuacjach związanych z wypowiedzeniem/rozwiązaniem umowy, może mieć negatywne skutki zarówno dla pracownika, jak i pracodawcy.

W tezkach akt osobowych pracowników naukowych oraz badawczo-technicznych stwierdzono z kolei brak pisemnych zakresów czynności. Pomimo wyjaśnienia, że nie wynikają one co do zasady z *uoib* zasadnym wydaje się powierzanie zadań w sposób jednoznaczny w formie pisemnej. Przyjęte rozwiązanie może być bowiem istotne np. dla celów dowodowych w sporach pomiędzy pracodawcą i pracownikiem.

W kwestii natomiast przyznawania nagród ujawniono jeden przypadek, w którym nagrodzono finansowo osobę w wysokości tożsamej z pozostałymi pracownikami pomimo, że w znacznej części okresu, za który przysługiwała nagroda przebywała na urlopie. Należy jednocześnie podkreślić, iż umożliwiły to regulacje wewnętrzne Instytutu.

Należy w tym momencie dodać, iż oceniona powyżej gospodarka finansowa oraz polityka kadrowa IWS były ściśle związane z realizacją rocznych planów prac naukowo-badawczych.

Jak ustalono, na przestrzeni okresu objętego kontrolą struktura zadań ujętych w rocznych planach prac naukowo-badawczych uległa istotnemu zwiększeniu, z 50% w 2012 r., w stosunku do ogółu zadań, do ponad 80% w latach kolejnych, na rzecz zadań zlecanych z MS. Wykonanie planowanych zadań naukowo-badawczych w latach 2012-2015 oscylowało od 65% w 2013 r. do 91% w 2014 r. Główną przyczyną stosunkowo niskiego wykonania zadań w 2013 r. było przede wszystkim rozwiązanie stosunku pracy z 8 pracownikami Instytutu. Ponadto, część z zaplanowanych zadań była realizowana z opóźnieniem.

Istotny wpływ na strukturę i wielkość wydatków Instytutu miały decyzje Kierownictwa MS podjęte pod koniec 2012 r., dotyczące zmian w działalności IWS. Propozycja zlecenia badań naukowo-badawczych w znacznym zakresie również wykonawcom zewnętrznym skutkowało ponad 8% zmniejszeniem wynagrodzeń osobowych pracowników Instytutu, przy jednoczesnym niemal dwukrotnym wzroście wydatków z tytułu zawartych umów cywilnoprawnych oraz przy ponad siedmiokrotnym wzroście wydatków z tytułu wypłaconych honorariów. (Liczba umów cywilnoprawnych z wykonawcami zewnętrznymi wzrosła

natomiast ponad siedmiokrotnie.) Brak jednoznacznych zasad i transparentności zlecanych prac na zewnątrz może stwarzać zagrożenie pod względem finansowym. W przypadku gdy z dokumentacji nie wynika potrzeba dzielenia tematu opracowań na części istnieje ryzyko celowego podziału prac jakie należy wykonać w ramach tematu badawczego, aby nie przekroczyć kwoty 15 000,00 zł. Zaproponowane zmiany skutkowały poza tym zwiększeniem wydatków na zakup określonych usług oraz materiałów i wyposażenia. Uwagę zwrócono na diametralny wzrost w 2015 r. liczby zawartych umów cywilnoprawnych, przy jednocześnie porównywalnej liczbie realizowanych dotychczas zadań (prac naukowo-badawczych) i jednocześnie przy zwiększonej, w porównaniu do dwóch poprzednich lat, liczbie etatowych pracowników naukowych. Zestawiając w kolejnych latach koszty poniesione na wynagrodzenia osobowe, bezosobowe i honoraria, oszczędności w odniesieniu do 2012 r. widoczne są jedynie w 2013 r., natomiast w kolejnym roku oszczędności są już relatywnie niskie, a w roku 2015 r. koszty poniesione w związku ze zlecaniem prac na zewnątrz diametralnie rosną, co powoduje, że łączne koszty wynagrodzeń i honorariów są wyższe niż w roku 2012 r.

Ponadto, w związku z ww. planami zmian w działalności Instytutu, wskazano na zasadność ubiegania się przez IWS o prowadzenie prac badawczych w ramach programów zlecanych przez Instytucje Unii Europejskiej. Jak ustalono, gotowy miał być projekt ustawy, z której miano skorzystać w celu nadania Instytutowi podmiotowości prawnej, celem m. in. umożliwienia pozyskiwania na badania naukowe środków z tytułu grantów. Według wiedzy Dyrektora IWS prace te zostały jednak zaniechane.

W kwestii z kolei realizacji planów prac naukowo-badawczych stwierdzono ponadto, że w latach 2012-2014 ówczesny Dyrektor IWS, prof. zw. dr hab. Andrzej Siemaszko nie sporządzał i nie przedstawiał Ministrowi Sprawiedliwości rocznych sprawozdań z działalności/wykonania zadań Instytutu, do czego był zobligowany na podstawie § 7 statutów IWS, obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Wymogu tego dopełnił dopiero Dyrektor IWS prof. IWS dr hab. Roman Trzaskowski, przekazując sprawozdanie za 2015 r. Ustalono jednocześnie, iż do Instytutu nie dotarła z MS żadna informacja zwrotna odnosząca się do zawartości merytorycznej sprawozdania.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

W związku z powyższym wnosi się o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności:

1. Prawidłowe wykazywanie należności w okresowych sprawozdaniach Rb-N *o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*;
 2. Zapewnienie przestrzegania rozporządzenia *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej* w zakresie delegowania w podróż służbową Dyrektora IWS;
 3. Przestrzeganie wewnętrznych przepisów dotyczących podróży służbowych (zawartych *w Instrukcji*) poprzez niedopuszczanie do sytuacji, w której osoba delegowana dokonywałaby jednocześnie weryfikacji rozliczenia poniesionych kosztów podróży (np. pod względem merytorycznym);
 4. Wzmocnienie nadzoru nad poprawnością wypełniania poleceń wyjazdu służbowego, a następnie rozliczania podróży służbowych przez pracowników IWS, z zachowaniem wszystkich wymogów określonych w wewnętrznych regulacjach, a także zgodnie z zawartymi umowami na używanie samochodu prywatnego do celów służbowych dojazd w czasie delegacji;
 5. Jednoznaczne określenie w procedurach wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych kryteriów decydujących o zastosowaniu formy pisemnej umowy o zamówienie oraz zamieszczenie postanowień dotyczących przewidzianych kryteriów w procesie wyboru wykonawcy zamówienia;
 6. Przestrzeganie procedur wewnętrznych dotyczących tzw. zamówień podprogowych, w szczególności poprzez dokonywanie rozeznania cenowego wśród wymaganej liczby wykonawców, prawidłowe i kompletne dokumentowanie czynności podjętych w ramach postępowania, potwierdzanie przez główną księgową wniosku wszczynającego postępowanie pod względem zgodności planowanego wydatku z planem finansowym, czy też poprzez sporządzanie kompletnej dokumentacji inicjującej postępowanie.
- Ponadto, korzystanie wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach z możliwości odstąpienia od ustanowionych w tym zakresie procedur, przewidzianej w rozdziale 2 *Instrukcji*.

7. Bieżące monitorowanie/weryfikowanie oraz dokumentowanie warunków świadczonych usług w porównaniu z usługami tego samego rodzaju świadczonymi na rynku przez inne podmioty, celem zapewnienia optymalnie najkorzystniejszych warunków usług dla Instytutu;
8. Przestrzeganie obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 54 ust. 1 *ufp* oraz § 3 pkt 5 *Instrukcji*, parafowania przez główną księgową (kontrola wstępna zaciąganego zobowiązania na podstawie *ufp*) oraz przez zastępcę dyrektora ds. finansowo-administracyjnych umów zawieranych przez IWS;
9. Rozważenie sporządzania każdorazowo uzasadnienia dokonanej oceny pracownika, co umożliwiłoby jednoczesne zapoznanie się pracownika również z jej uzasadnieniem, a zarazem dokumentowałoby zastosowanie jednolitych kryteriów oceny;
10. Zawieranie umów o zakazie konkurencji z dyrekcją, główną księgową oraz pracownikami naukowymi IWS, co wypełni wymogi art. 28 ust. 3 i art. 47 ust. 5 *uoib*.
11. Rozważenie wprowadzenia obowiązku informowania w formie pisemnej Dyrektora, że Instytut jest dla pracownika pierwszym, czy też kolejnym miejscem pracy, jak również wyrażania przez Dyrektora w tej samej formie zgody na dodatkowe zatrudnienie;
12. Rozważenie wprowadzenia zasady sporządzania w formie pisemnej zakresów obowiązków wszystkich pracowników IWS;
13. Rozważenie wprowadzenia zasady przeprowadzania konkursów również na stanowiska badawczo-techniczne, co zapewniłoby większą przejrzystość zatrudniania osób na powyższych stanowiskach oraz mogłoby pozytywnie wpłynąć na konkurencyjność naborów;
14. Sporządzanie przejrzystych protokołów z naborów, które wskazywałyby np. jakie zastosowano kryteria naboru, jak oceniono poszczególne oferty, i które zawierałyby przede wszystkim uzasadnienie dokonanego wyboru;
15. Przestrzeganie trybów zlecenia prac naukowo-badawczych przewidzianych w *Regulaminie zlecenia przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości prac naukowo-badawczych osobom nie będącym pracownikami Instytutu*. Jednocześnie przestrzeganie w tym zakresie rekomendacji Ministerstwa Sprawiedliwości; wskazujących w szczególności na stosowanie jako obligatoryjnego trybu konkursowego;
16. W przypadku zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych zasadnym jest:

- zawieranie umów w formie pisemnej przed zrealizowaniem zadania przez wykonawcę (jak również już przed rozpoczęciem realizacji przedmiotu umowy), a także zamieszczanie w umowach i aneksach dat ich zawarcia, co pozwoli na dochowanie transparentności wydatkowania środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i jednolitości trybu zawieranych umów;
 - dokonywanie aneksowania umów cywilnoprawnych jeszcze w okresie ich realizacji, tym samym zaprzestanie zawierania aneksów po upływie terminu realizacji zadania określonego w umowie;
 - przestrzeganie warunków zawartych umów cywilnoprawnych w zakresie terminowego informowania wykonawców o zaakceptowaniu przekazanej pracy;
 - określanie we wszystkich zawieranych umowach terminu ich realizacji;
 - zawieranie we wszystkich umowach klauzul dotyczących kar umownych w celu zabezpieczenia interesu IWS, wydającego środki publiczne;
17. Przestrzeganie wymogu określonego w § 7 ust. 3 i § 9 ust. 3 *Instrukcji* w zakresie poprawnego dokonywania sprawdzenia rachunków wystawianych przez wykonawców umów cywilnoprawnych, tj. zamieszczanie daty wykonanej czynności przez osobę dokonującą sprawdzenia rachunku;
18. Wprowadzenie zmian w Zakładowym Regulaminie Premiowania w IWS, który zapobiegłby możliwości przyznania premii osobie nieświadczącej pracy na rzecz Instytutu nawet przez cały okres, za który premia jest przyznawana.

Niezależnie od powyższego rozważenia wymaga zasadność wznowienia przez Kierownictwo IWS działań, mających na celu dokonanie zmian organizacyjnych, umożliwiających ubieganie się przez Instytut o środki finansowe w formie grantów na prowadzenie prac badawczych.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie, w terminie do dnia **31 maja 2017 r.** pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ww. ustawy od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Kierownik jednostki kontrolującej

Z upoważnienia
Ministra Sprawiedliwości
8.05.2017
.....
Jakub Jamka
Zastępca Dyrektora
(dla Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego)

Sporządzono w 2 egzemplarzach:

1. Dyrektor Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie, dr Marcin Romanowski.
2. Wydział Kontroli Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.