



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP.410.1.1.2025

Pani
Edyta Maria Szostak
p.o. Dyrektora Instytutu Strat Wojennych
im. Jana Karskiego

Instytut Strat Wojennych
im. Jana Karskiego
ul. Tadeusza Rejtana 17
02-516 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r.
– wykonanie planu finansowego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Strat Wojennych im. Jana Karckiego, ul. Tadeusza Rejtana 17, 02-516 Warszawa (dalej: Instytut lub ISW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Maria Szostak, p.o. Dyrektora Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karckiego, od 19 stycznia 2024 r. ¹ (dalej: p.o. Dyrektora). Poprzednio, od 10 listopada 2022 r. do 10 stycznia 2024 r., funkcję kierownika jednostki pełnił dr hab. Konrad Wnęk, Dyrektor Instytutu.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK) ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Grzegorz Grygoruk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/08/2025 z 7 stycznia 2025 r. 2. Katarzyna Kądziała-Sekuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/09/2025 z 7 stycznia 2025 r. (akta kontroli str. 1-4, 20-24)

¹ Od 19 stycznia do 4 lipca 2024 r. Pani Edyta Maria Szostak kierowała ISW na podstawie upoważnienia do wykonywania czynności niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Instytutu wydanego przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W dniu 5 lipca 2024 r. Prezes Rady Ministrów powierzył Pani Edycie Marii Szostak wykonywanie zadań i obowiązków Dyrektora Instytutu.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2024 r. Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: – realizacja wydatków budżetu państwa, – sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranego sprawozdania za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy porównawczej zrealizowanych dochodów budżetowych z wykonaniem roku ubiegłego, – analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków, – szczegółowej analizy wybranej próby wydatków bieżących, – szczegółowej analizy wydatków ponoszonych na usługi doradcze i eksperckie, – kontroli prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień, – analizy stanu zobowiązań, – analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań, – analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących prawidłowości sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie planu finansowego na 2024 r. Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocenę powyższą uzasadnia liczba i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości. Kontrola wykazała m.in., że wydatki w kwocie 320,3 tys. zł, stanowiące 5,0% wydatków poniesionych przez Instytut w 2024 r., zostały poniesione z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ufp)⁴. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: - niecelowym, naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatkowaniu środków z tytułu czterech z 12 badanych umów dotyczących zakupu usług doradczych i eksperckich w łącznej kwocie 83,8 tys. zł;

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

- niegospodarnym, naruszającym art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatkowaniu środków z tytułu pięciu z ww. 12 umów w łącznej kwocie 236,5 tys. zł;
- ujęciu dwóch dowodów księgowych (spośród 83 badanych) na łączną kwotę 79,4 tys. zł w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor)⁵ oraz ust. 1.3. pkt 6 Zasad (Polityki) Rachunkowości w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego (dalej: Polityka rachunkowości)⁶;
- zawarciu ośmiu z 12 badanych umów dotyczących realizacji usług doradczych i eksperckich z naruszeniem §12 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego (dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych)⁷.

Powyższe ustalenia wskazują na brak w Instytucie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w obszarze wydatków.

Ponadto Dyrektor ISW nie sporządził planów wydawniczych i projektu realizowanych przez Instytut kierunków działalności badawczej, edukacyjnej, wydawniczej oraz popularyzatorskiej, co było niezgodne z §6 pkt 8 i 9 Statutu Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (dalej: Statut)⁸. Nie opracował również rocznego planu działania ISW na 2024 r., co było niezgodne z §6 pkt 5 Statutu.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. oraz wybrane sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych, które zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej ISW.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że część ze stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości związana była z trwającym w 2024 r. okresem wypracowywania koncepcji dla dalszej działalności Instytutu oraz dotyczyła działań zainicjowanych przed tym okresem. Podejmowane w ISW w 2024 r. działania polegające m.in. na wypowiedaniu umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi na usługi, których zakres pokrywał się z przedmiotem działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Instytutu, przyczyniły się do ograniczenia skali stwierdzonych nieprawidłowości.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁶ Stanowiących załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 32 Dyrektora Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego z 17 października 2023 r.

⁷ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 14/2023 Dyrektora Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego z 28 kwietnia 2023 r. zmieniającego Regulamin udzielania zamówień publicznych w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karskiego.

⁸ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 321 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (M.P. z 2023 r. poz. 412), (dalej: zarządzenie w sprawie utworzenia ISW).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działalność Instytutu

Opis stanu faktycznego

Instytut Strat Wojennych im. Jana Karłowicza został utworzony¹⁰ na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ufp przez Prezesa Rady Ministrów (dalej: Prezes RM) z dniem 5 grudnia 2021 r. Instytut jest państwową jednostką budżetową, podległą Prezesowi RM¹¹, w imieniu którego czynności wynikające z podległości wykonywał Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: Szef KPRM). Dyrektor Instytutu został ustanowiony dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległym bezpośrednio dysponentowi części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z §1 Statutu, Instytut ma prowadzić działalność badawczą, edukacyjną, wydawniczą oraz popularyzatorską w zakresie wiedzy o konsekwencjach II wojny światowej, którą na podstawie §3 Statutu ma realizować m.in. poprzez inicjowanie oraz prowadzenie badań naukowych, prowadzenie współpracy międzynarodowej i organizację wydarzeń naukowych. Paragraf 7 ust. 1 Statutu stanowi, że w ISW działa Rada Instytutu, pełniąca funkcje kontrolne, opiniotwórcze i doradcze. Członków ww. Rady powołuje i odwołuje Prezes RM¹². Rada na podstawie §7 ust. 2 pkt 1-6 Statutu opiniuje dokumenty, m.in. projekty rocznego planu działania Instytutu i rocznego planu finansowego oraz sprawozdania z ich wykonania, których sporządzenie, zgodnie z §6 ww. aktu, należy do zadań Dyrektora Instytutu. Regulamin zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi zatwierdzany jest przez Dyrektora Instytutu po zaopiniowaniu przez Radę (§6 pkt 11 Statutu).

Po odwołaniu przez Prezesa RM w dniu 10 stycznia 2024 r. Dyrektora Instytutu oraz jego pierwszego zastępcy, stanowiska te nie zostały obsadzone (według stanu na dzień 10 marca 2025 r.¹³). Ponadto w 2024 r. w ISW nie działała Rada Instytutu, której członkowie zostali odwołani decyzją Prezesa RM z dnia 29 grudnia 2023 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nowych członków tego organu nie powołano.

Z ustaleń kontroli wynika, że Instytut w 2024 r. realizował znacznie mniej zadań w stosunku do roku poprzedniego.

W 2024 r. m.in. zorganizowano jedno seminarium stypendystów Instytutu¹⁴, prowadzono działalność naukowo-badawczą poprzez m.in. pracę nad tekstami naukowymi oraz uczestnictwo w dwóch konferencjach i wydarzeniach naukowych¹⁵, zainicjowano prace badawcze nad koncepcją Raportu Wschodniego. W sprawozdaniu z działalności ISW za rok 2023 wykazano m.in. realizację: 11 inicjatyw badawczych, dwóch konkursów, dwóch edycji programów stypendialnych, trzech wystaw oraz organizację 11 debat i wykładów, a także innych wydarzeń o charakterze edukacyjnym.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zarządzeniem w sprawie utworzenia ISW.

¹¹ Na podstawie §2 ust. 2 zarządzenia w sprawie utworzenia ISW.

¹² Paragraf 8 ust. 2 Statutu.

¹³ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

¹⁴ 21 października 2024 r.

¹⁵ XXI Krajowej Konferencji Rzeczników Majątkowych w Bydgoszczy w dniach 18-20 września 2024 r. i Festiwalu Dziedzictwa Kresów w Lubaczowie w dniach 31 lipca – 1 sierpnia 2024 r.

Ponadto stworzono dwie gry mobilne oraz opracowano autorską, unikalną kolorowaną dla dzieci.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że od końca 2023 r. trwały w KPRM analizy dotyczące funkcjonowania Instytutu, a z chwilą odwołania członków rady oraz dyrekcji rozpoczęły się prace, w tym legislacyjne, nad opracowaniem docelowej formuły działania ISW. Po jej wdrożeniu zostanie dokonany przegląd zasobów zgromadzonych i wytworzonych siłami Instytutu i na jego zlecenie. (...) Nie kontynuowano dotychczasowej działalności tylko dlatego, że wynikała ona z projektu planu działania. Dokonano analizy potencjału Instytutu do realizacji działalności badawczej, edukacyjnej, wydawniczej oraz popularyzatorskiej prowadzonej w dotychczasowy sposób. Wnioski z analizy wskazują, że potencjał ten jest bardzo ograniczony. W Instytucie zatrudnione są jedynie trzy osoby w Pionie Badawczym. Dotychczasowa filozofia działania polegała w głównej mierze na zlecaniu zadań wpisujących się w zakres działań statutowych podmiotom zewnętrznym (jak kwerendy i zbieranie materiałów, wykłady, przygotowywanie kluczowych publikacji, przygotowywanie opracowań graficznych i informacyjnych do publikacji na stronie www, w mediach społecznościowych, itd.). Natomiast te badania, które były prowadzone siłami własnymi, wydają się być powiązane raczej z indywidualnymi karierami i potrzebami naukowymi pracowników Pionu Badawczego. Dlatego trwają prace nad przededefiniowaniem nie tylko zakresu i formuły działania ISW lecz także jego działalności organizacyjnej.

(akta kontroli str. 21-45, 564-574, 579-605)

Przekazane przez Szefa KPRM informacje¹⁶ potwierdzają, że w KPRM został przeprowadzony przegląd działania ISW, którego wyniki wskazują na niezasadność funkcjonowania Instytutu w dotychczasowym kształcie. W KPRM stwierdzono, że utworzenie ISW nie zostało poprzedzone pogłębionymi analizami, które uzasadniałyby jego powołanie. Działalność Instytutu może być zbieżna z działalnością innych jednostek działających w sferze publicznej. Nie określono zasad współistnienia Instytutu z funkcjonującymi już podmiotami, realizującymi podobne zadania. Nakłady na działalność ISW były niewspółmierne do uzyskiwanych efektów, a koszty utrzymania jednostki stanowią znaczną część jej budżetu.

Szef KPRM poinformował również, że przekazywane przez ISW do KPRM plany i sprawozdania z działalności utrzymywane były na wysokim poziomie ogólności. Na podstawie badania efektów prac ISW, w KPRM stwierdzono, że zakres analiz i publikacji opracowanych przez Instytut jest niewielki w porównaniu do środków finansowych przeznaczonych na jego działalność, a główna publikacja rozpowszechniana przez ISW, tj. Raport o stratach poniesionych przez Polskę w wyniku agresji i okupacji niemieckiej w czasie II wojny światowej 1939-1945, powstała bez udziału tej jednostki. Zdaniem Szefa KPRM, kontynuowanie działalności ISW w dotychczasowej formie oznaczało wzrost kosztów administracyjnych i organizacyjnych oraz stwarzało ryzyko braku efektywności.

Szef KPRM poinformował, że w KPRM kontynuowane są prace planistyczne oraz normatywne w zakresie docelowych rozwiązań odnoszących się do modelu funkcjonowania Instytutu. Rozważane były i są nadal rozwiązania mające na celu wykorzystanie potencjału i współpracę z odrębnymi instytucjami, które realizują podobne do ISW zadania.

¹⁶ Informacje te zostały udzielone z upoważnienia Szefa KPRM przez zastępcę dyrektora Departamentu Nadzoru i Kontroli KPRM, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Szef KPRM odniósł się także do kwestii obsadzania stanowisk w Radzie Instytutu oraz stanowiska Dyrektora: *informuję, że mając na względzie nieprawidłowości stwierdzone m.in. w wynikach kontroli NIK¹⁷, a także zdiagnozowane problemy organizacyjne w funkcjonowaniu ISW, z końcem grudnia 2023 r. podjęto decyzje o odwołaniu członków Rady, a na początku stycznia 2024 r. także dyrektora Instytutu. Ponieważ nie zakończył się wówczas proces kompleksowej analizy potencjału ISW, a tym samym nie było wystarczających podstaw do decyzji o dalszym losie tej jednostki, Kierownictwo KPRM wstrzymało decyzję o powołaniu nowych osób zarówno do Rady, jak i na stanowisko dyrektora ISW, uznając, że obsadzenie tych stanowisk byłoby w tej sytuacji nieuzasadnione.*

(akta kontroli str. 631-643)

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego ISW w 2022 r., NIK sformułowała wniosek o opracowanie planów wydawniczych, projektu kierunków działalności badawczej, edukacyjnej, wydawniczej, popularyzatorskiej oraz regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, stosownie do postanowień Statutu.

Ustalono, że Dyrektor ISW nie sporządził planów wydawniczych i projektu realizowanych przez Instytut kierunków działalności badawczej, edukacyjnej, wydawniczej oraz popularyzatorskiej, co było niezgodne z §6 pkt 8 i 9 Statutu. Nie opracował również rocznego planu działania ISW na 2024 r., co było niezgodne z §6 pkt 5 Statutu; szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto Dyrektor Instytutu nie zatwierdził regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, przy czym zgodnie z §6 pkt 11 Statutu takie zatwierdzenie nastąpić miało po uzyskaniu opinii Rady Instytutu. P.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że w Instytucie opracowano projekt ww. regulaminu, który przedłożono Radzie Instytutu w grudniu 2023 r. W 2024 r. kontynuowano prace w tym obszarze, m.in. rozpoczęto konsultacje z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Prace dalej trwają.

W związku z powyższym NIK uznaje ww. wniosek za niewykonany.

(akta kontroli str. 306-310, 427-447, 564-574, 606-612)

OBSZAR

2. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Instytutu na 2024 r. nie zostały zaplanowane dochody.

Zrealizowane na koniec 2024 r. dochody Instytutu w kwocie 14,7 tys. zł uzyskane zostały głównie ze zwrotów z lat ubiegłych, np. kaucji za wynajem nieruchomości na siedzibę ISW za rok 2023 (6,1 tys. zł). W porównaniu do 2023 r. wykonane dochody w 2024 r. były niższe o 33,1 tys. zł, tj. o 69,2% głównie w związku z niższymi wpływami z rozliczeń należności z lat ubiegłych.

Na koniec 2024 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w ISW wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 127,3 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 25,2 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2023, należności pozostałe do zapłaty były wyższe o 40,2 tys. zł (tj. o 46,1%), a zaległości wyższe o 16,6 tys. zł (tj. o 192,3%). Wzrost należności pozostałych do

¹⁷ Przypis kontrolerów: dotyczy kontroli P/23/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. wykonanie planu finansowego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (dalej: kontrola wykonania planu finansowego ISW w 2022 r.). Znak wystąpienia pokontrolnego: LWA.410.001.09.2023.

zapłaty wynikał głównie z uaktualnienia wysokości kary umownej dochodzonej przez Instytut w postępowaniu sądowym od jednego z jego kontrahentów. Wzrost zaległości wynikał z rozpoczęcia i trwania procesów dochodzenia należności na drodze sądowej dotyczących m.in. ww. kary umownej.

(akta kontroli str. 5-19, 405-422, 546-558, 2755-2757, 2842, 2847, 2868-2887, 2946-3069)

OBSZAR

3. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2024 r. zostały zrealizowane w kwocie 6464,3 tys. zł, co stanowiło 35,9% planu po zmianach (18 002,0 tys. zł¹⁸). W porównaniu do roku 2023 kwota wydatków zmniejszyła się o 7534,4 tys. zł, tj. o 53,8%. P.o. Dyrektora wyjaśniła, że niższa kwota wydatków w 2024 r. wynikała z ograniczenia działalności Instytutu.

(akta kontroli str. 5-19, 306-364, 367-376, 405-422, 546-558, 2736-2737, 2753-2754, 2843-2844, 2848-2849, 3184-3186)

W 2024 r. ISW wystąpił do dysponenta cz. 16 z czterema wnioskami o blokadę środków¹⁹. Szef KPRM 13²⁰ i 23²¹ grudnia 2024 r. zatwierdził dwa z czterech wniosków w wysokości odpowiednio 9685,4 tys. zł²² i 1400,0 tys. zł²³.

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego ISW w 2022 r., NIK sformułowała wniosek pokontrolny o wydatkowanie środków w ramach limitów wynikających z planu finansowego z uwzględnieniem dokonanych blokad. W 2024 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, dlatego NIK uznaje ww. wniosek za wykonany.

(akta kontroli str. 350-364, 367-376, 427-433, 546-558, 606-612)

Plan finansowy ISW w 2024 r. nie był zwiększany środkami z rezerwy ogólnej i rezerw celowych.

(akta kontroli str. 423-426)

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, zobowiązania Instytutu na 31 grudnia 2024 r. wyniosły 265,6 tys. zł i były niższe o 125,8 tys. zł, tj. o 32,1% przede wszystkim z powodu niższych zobowiązań z tytułu dostaw i usług obcych. Dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego (206,4 tys. zł). W trakcie 2024 r. oraz na koniec roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Nie wystąpiły przypadki naliczenia i wypłacenia odsetek od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 546-558, 2753-2754, 2843-2844, 2848-2849, 2912-2945)

Wydatki w Instytucie według grup ekonomicznych przedstawiały się następująco:

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 952,8 tys. zł (14,7% wydatków ISW), co stanowiło 94,8% planu po zmianach (1005,0 tys. zł). W porównaniu do 2023 r. (393,9 tys. zł) wydatki te były wyższe o 558,9 tys. zł, tj. o 141,9%. Dominującą w tej grupie pozycję w 2024 r. stanowiły wypłaty stypendiów

¹⁸ Kwota planowanych wydatków według planu finansowego Instytutu (przed zmianami) wynosiła 19 002,0 tys. zł.

¹⁹ Dwa wnioski skierowano 15 października 2024 r. i dwa 13 grudnia 2024 r.

²⁰ Decyzja Nr 16.4143.12.2.2024.BD.

²¹ Decyzja Nr 16.4143.12.5.2024.BD.

²² Wniosek nr 16.4143.11.4.2024.WBD.

²³ Wniosek nr 16.4133.11.5.2024.WBD.

w kwocie 950,0 tys. zł, tj. 95% z planowanych 1000,0 tys. zł. Wydatki na ten cel były wyższe o 570,4 tys. zł, tj. o 150,3% od wykonania w 2023 r. (379,6 tys. zł). Wzrost wydatków tej grupie wynikał z wyższych wydatków ponoszonych na stypendia naukowe.

(akta kontroli str. 546-558, 2753-2754, 2843-2844, 2848-2849)

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 5511,5 tys. zł (85,3% wydatków Instytutu), co stanowiło 32,4% planu po zmianach (16 997,0 tys. zł). W porównaniu do 2023 r. (13 253,9 tys. zł) wydatki te były niższe o 7742,4 tys. zł, tj. o 58,4%, głównie z powodu zakupu mniejszej ilości usług obcych, zawarcia mniejszej liczby umów cywilno-prawnych oraz zapłaty w 2023 r. czynszu za najem powierzchni biurowej w roku 2024. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników w kwocie 3149,0 tys. zł, tj. 65,3% z planowanych 4824,0 tys. zł. Wydatki na ten cel były niższe o 337,9 tys. zł, tj. 9,7% od wykonania w 2023 r. Niepełne wykonanie ww. planu wynikało m.in. z niższych wydatków na wynagrodzenia kierownictwa oraz absencji chorobowych pracowników etatowych w ciągu roku.

(akta kontroli str. 546-558, 2753-2754, 2843-2844, 2848-2849)

Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kw. 2024 r., przeciętne zatrudnienie w Instytucie wynosiło 24,23 etatu (z 32 zaplanowanych). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w 2024 r. wyniosło 10,8 tys. zł i zmniejszyło się o 1,1 tys. zł, tj. 9,2% w porównaniu do 2023 r. P.o. Dyrektora wyjaśniła, że w 2024 r. nie osiągnięto planowanego wskaźnika zatrudnienia w związku z ograniczeniem działań Instytutu.

(akta kontroli str. 377-386, 512, 546-558, 2766, 2843-2845, 2848-2849)

W 2024 r. Instytut nie realizował wydatków należących do grupy wydatków majątkowych. Wydatki majątkowe pierwotnie zostały ujęte w planie ISW w kwocie 1000,0 tys. zł²⁴. Decyzją Szefa KPRM z 30 sierpnia 2024 r. zrezygnowano z planowania ww. wydatków, tj. zmniejszono planowaną kwotę wydatków majątkowych o 1000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 355, 546-558, 2843-2844, 2848-2849)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków w łącznej kwocie 847,4 tys. zł (w całości były to wydatki bieżące ISW). Stanowiły one 13,1% całości wydatków Instytutu. Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących pozapłacowych wydatków ISW. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) obejmowała 21 dowodów księgowych na łączną kwotę 481,4 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo (wg osądu kontrolera) obejmowała 62 dowody księgowe na łączną kwotę 366,0 tys. zł.

Badanie wydatków wykazało, że dokonywane one były do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat. Dwa dowody księgowe (spośród 83 zbadanych) na łączną kwotę 79,4 tys. zł zostały ujęte w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, co stanowiło naruszenie art. 20

²⁴ Wydatki te miały być przeznaczone na zakup m.in.: specjalistycznych skanerów, komputerów oraz sprzętu biurowego niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania Instytutu, a także na zakup licencji na filmy dotyczące zagadnień II wojny światowej.

ust. 1 uor oraz było niezgodne z ust. 1.3. pkt 6 Polityki rachunkowości; szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*. Ponadto stwierdzono, że Instytut wydatkował niecelowo kwotę 83,8 tys. zł (12 z 83 badanych dowodów księgowych) oraz niegospodarnie kwotę 236,5 tys. zł (28 z 83 badanych dowodów księgowych) z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 upf; szczegółowy opis zawarto poniżej w części dotyczącej badania umów na zakup usług doradczych i eksperckich.

(akta kontroli str. 46-218, 448-453, 514-558, 606-630, 644-661, 664-668, 674-757, 779-858, 941-961, 1136-1163, 1297-1334, 1336-1446, 2149-2200, 2678-2735, 2749-2751)

W dniu 29 marca 2024 r. Instytut zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych na platformie e-zamówienia²⁵ plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych Instytutu na 2024 r.²⁶ w formie i w terminie zgodnym z art. 23 ust. 1 i 3 ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (dalej: upzp)²⁷. Plan ten zakładał udzielenie w 2024 r. trzech zamówień²⁸. Żadne z planowanych postępowań nie zostało przeprowadzone w 2024 r.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że w planie zapisano postępowania, które Instytut zamierzał przeprowadzić według stanu na dzień jego publikacji. *Pozycje planu postępowań nie zostały jednak zrealizowane w 2024 r. ze względu na znaczące ograniczenie zadań Instytutu Strat Wojennych na wszystkich polach działalności. W związku z powyższym nie było potrzeby ani celowości wszczęcia ww. postępowań.*

W wyniku kontroli wykonania planu finansowego ISW w 2022 r., NIK sformułowała wniosek pokontrolny o publikowanie planu postępowań o udzielenie zamówień zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 1 upzp. W 2024 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, dlatego NIK uznaje ww. wniosek za wykonany.

(akta kontroli str. 296-301, 546-550, 559-564)

Szczegółowym badaniem objęto jedno zamówienie do udzielenia, którego nie zastosowano upzp z uwagi na jego wartość. Powyższe zamówienie dotyczyło zakupu licencji programów informatycznych na kwotę 78,1 tys. zł i zostało udzielone zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 219-276, 302-303, 644-661, 2038-2148, 2678-2722)

W Instytucie w 2024 r. łącznie dziewięć osób wykonywało zadania na podstawie umów zleceń i umów o dzieło²⁹ finansowanych w ramach wynagrodzeń bezosobowych, na które poniesiono wydatki w kwocie 316,6 tys. zł. W porównaniu do 2023 r. liczba ww. osób (i wydatki związane z zawartymi umowami) znacznie spadła m.in. z powodu ograniczenia działalności ISW, tj. w 2023 r. takich osób było łącznie 81, a poniesione wydatki wynosiły 2076,1 tys. zł. Spośród ww. osób w 2024 r.:

²⁵ <https://ezamowienia.gov.pl/pl/>

²⁶ Nr 2024/BZP00265289/01/P.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

²⁸ Kompleksowa organizacja międzynarodowej konferencji poświęconej działalności statutowej Instytutu; Usługa obsługi informatycznej Instytutu Strat Wojennych; Usługi drukowania.

²⁹ Trwających trzy miesiące lub dłużej.

- osiem osób wykonywało zadania na podstawie siedmiu umów zleceń³⁰, na które wydatkowano 300,6 tys. zł (w 2023 r. 31 osób, a wydatkowano 1687,6 tys. zł);

- jedna osoba wykonywała zadania na podstawie umowy o dzieło, na którą wydatkowano 16,0 tys. zł (w 2023 r. 47 osób, a wydatkowano 388,5 tys. zł).

Powyższe umowy zarówno w 2023 jak i w 2024 r. nie były zawierane z pracownikami ISW.

(akta kontroli str. 386-389, 395, 510-511, 564-578, 2738-2739, 3187-3189)

W 2024 r. Instytut wydatkował 502,2 tys. zł z tytułu 16 umów na zakup usług doradczych i eksperckich³¹, w tym 316,6 tys. zł w ramach ośmiu ww. umów zlecenia i o dzieło. Kwota ta stanowiła 7,8% całości wydatków ISW w 2024 r. Dwie z ww. umów zostały zawarte w 2022 r., 12 w 2023 r., a pozostałe dwie w 2024 r. Powyższe umowy dotyczyły m.in. obsługi prawnej i informatycznej Instytutu oraz przygotowania grafik.

W Instytucie nie przyjęto odrębnej dedykowanej procedury zlecenia usług doradczych i eksperckich. Jedynym dokumentem regulującym kwestie zawierania umów był Regulamin udzielania zamówień publicznych.

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości zawierania umów na zakup usług doradczych i eksperckich oraz prawidłowości realizacji wydatków wynikających z tych umów, objęto 12 umów³² na łączną kwotę 408,8 tys. zł, co stanowiło 81,4% wydatków na usługi doradcze i eksperckie oraz 6,3% wydatków Instytutu w 2024 r. W wyniku badania stwierdzono, że Instytut niecelowo, wydatkował środki z tytułu czterech z 12 badanych umów dotyczących zakupu usług doradczych i eksperckich w łącznej kwocie 83,8 tys. zł. Instytut także niegospodarnie wydatkował środki z tytułu pięciu z 12 ww. umów w łącznej kwocie 236,5 tys. zł.; szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone Nieprawidłowości*. Ponadto stwierdzono, że osiem z 12 badanych umów, zostało zawartych z naruszeniem §12 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych; szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 46-59, 219-276, 390-395, 546-558, 564-574, 644-661, 674-858, 912-931, 941-1006, 1136-1334, 1336-1446, 1726-2036, 2678-2686, 3184-3186)

Powyższe ustalenia wskazują na brak w Instytucie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w obszarze wydatków.

Z ustaleń kontroli wynika, że dopiero 20 grudnia 2024 r. w ISW wprowadzono zarządzenie nr 7 Dyrektora Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karłowicza w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karłowicza (dalej: zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej) określające zasady tej kontroli w ISW. Wprowadzenie zarządzenia w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej pod koniec roku budżetowego było działaniem nierzetelnym (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

³⁰ Pięć osób wykonywało zadania podstawowe, tj. wykonywało prace z zakresu właściwości komórek merytorycznych Instytutu, a trzy zadania pomocnicze, tj. wykonywało prace z zakresu właściwości komórek obsługowych ISW.

³¹ W tym 323,2 tys. zł wydatkowano z tytułu 10 umów w ramach §4170 - wynagrodzenia bezosobowe, a 179,0 tys. zł z tytułu sześciu umów w ramach §4300 - zakup usług pozostałych.

³² W próbie tej znalazły się również wszystkie umowy o dzieło (jedna) i zlecenia (siedem) trwające trzy miesiące lub dłużej, finansowane w 2024 r. w ramach wynagrodzeń bezosobowych, na podstawie, których osoby wykonywały w Instytucie zadania podstawowe i pomocnicze.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor ISW nie sporządził planów wydawniczych i projektu realizowanych przez Instytut kierunków działalności badawczej, edukacyjnej, wydawniczej oraz popularyzatorskiej, co było niezgodne z §6 pkt 8 i 9 Statutu. Nie opracował również rocznego planu działania ISW na 2024 r., co było niezgodne z §6 pkt 5 Statutu.

Ustalono, że poprzednie kierownictwo (odwołane w styczniu 2024 r.) opracowało projekt rocznego planu działania Instytutu na 2024 r. oraz sporządziło projekt planu wydawniczego na 2024 r. Żaden z ww. dokumentów nie został jednak podpisany.

P.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że zarówno w zakresie projektów jak też planów działalności – kluczowe decyzje w tym zakresie winny być podejmowane przez nowo powołanego dyrektora jednostki. Wizja rozumiana jako intencja działania, powinna obrazować w jaki sposób nowe kierownictwo chce osiągnąć cele. W ramach powierzonych obowiązków dołożyłam należytej staranności, aby zapewnić należyte funkcjonowanie Instytutu do czasu wdrożenia docelowych rozwiązań.

Z uwagi na to, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych opracowany został roczny plan działania Instytutu na 2025 r. NIK odstępuje od formułowania wniosku w tym zakresie.

(akta kontroli str. 306-310, 427-447, 546-558, 564-574)

2. Dwa dowody księgowe (spośród 83 zbadanych) na łączną kwotę 79,4 tys. zł zostały ujęte w niewłaściwych okresach sprawozdawczych, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 uor oraz było niezgodne z ust. 1.3. pkt 6 Polityki rachunkowości.

Artykuł 20 ust. 1 uor stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z ust. 1.3. pkt 6 Polityki rachunkowości do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego wprowadza się operacje gospodarcze dotyczące tego okresu, jeśli dokumentujące je dowody wpłynęły do jednostki nie później niż do piątego dnia następnego miesiąca.

Ustalono, że:

- faktura VAT z 8 lutego 2024 r. nr 2024/02/1/0168/EKS wystawiona na kwotę 5,6 tys. zł brutto, wpłynęła do Instytutu 5 marca 2024 r.; powyższy dowód księgowy został ujęty w księgach rachunkowych (ewidencji księgowej) prowadzonych dla marca 2024 r., zamiast dla lutego 2024 r.;

- faktura VAT z 31 maja 2024 r. nr FA/80/OB/2024 wystawiona na kwotę 73,8 tys. zł brutto, wpłynęła do Instytutu 3 czerwca 2024 r.; powyższy dowód księgowy został ujęty w księgach rachunkowych (ewidencji księgowej) prowadzonych dla czerwca 2024 r., zamiast dla maja 2024 r.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że ww. faktury nie zostały ujęte odpowiednio w księgach rachunkowych lutego i maja 2024 r., ponieważ w obu przypadkach zostały przekazane przez pracownika merytorycznego do księgowości po terminie określonym w ust. 1.3. pkt 6 Polityki rachunkowości. W przypadku faktury nr 2024/02/1/0168/EKS została ona opisana przez pracownika merytorycznego 11 marca 2024 r., a w przypadku faktury nr FA/80/OB/2024

została ona opisana 7 czerwca 2024 r., co oznacza, że pracownik księgowości oraz główny księgowy nie mieli wiedzy o powyższych fakturach. Faktura nr 2024/02/1/0168/EKS opłacona została w marcu 2024 r. i została ujęta w księgach rachunkowych marca, a faktura nr FA/80/OB/2024 została opłacona w czerwcu i ujęta w księgach prowadzonych dla tego miesiąca.

NIK zauważa, że powyższa nieprawidłowość miała wpływ na sprawozdawczość bieżącą Instytutu. Nie miała ona jednak wpływu na sprawozdawczość roczną.

(akta kontroli str. 60-137, 644-661, 2149-2200, 2678-2686)

3. Instytut niecelowo, naruszając art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatkował środki z tytułu czterech z 12 badanych umów dotyczących zakupu usług doradczych i eksperckich w łącznej kwocie 83,8 tys. zł. Środki te zostały poniesione na:

a) wykonanie trzech grafik, które nie zostały wykorzystane zgodnie z zawartą umową – ISW wydatkował na wynagrodzenie wykonawcy w 2024 r. 16,0 tys. zł;

ISW zawarł 8 listopada 2023 r. umowę o dzieło nr 59/2023 na sporządzenie 15 infografik, które miały być wykorzystywane na potrzeby działalności Instytutu. Porozumieniem stron z 26 kwietnia 2024 r., ww. umowa została rozwiązana. W ramach ww. umowy wykonanych zostało sześć grafik (trzy przekazano w 2023 i trzy w 2024 r.). Żadna z tych grafik nie została wykorzystana w działalności Instytutu.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że z chwilą ustalenia docelowego formatu działalności Instytutu zostanie oceniona przydatność informacyjna wytworzonych w ramach ww. umowy grafik oraz ich zgodność z nową koncepcją i potrzebami Instytutu.

(akta kontroli str. 46-59, 392-395, 546-558, 564-605, 644-661, 674-757, 2678-2686)

b) zlecenie podmiotom zewnętrznym usług, których zakres pokrywał się z przedmiotem działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Instytutu – ISW wydatkował na ten cel łącznie 67,8 tys. zł, tj.:

- Z §4 ust. 1 pkt 1 lit. a i b Regulaminu Organizacyjnego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego (dalej: Regulamin organizacyjny)³³ wynika, że w ISW znajduje się Pion Badawczy, w ramach którego funkcjonuje m.in. Wydział badań nad stratami wojennymi, posiadający sekcje Badań Ziem Polskich i Badań Europy Środkowo-Wschodniej. Do kompetencji tego Wydziału należy m.in. realizacja zadań w zakresie inicjowania oraz prowadzenia badań naukowych zmierzających do kompleksowego ustalenia i opisanie skutków II wojny światowej dla Polski, a także dla Europy Środkowo-Wschodniej (§4 ust. 2 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego). Ponadto Instytut posiada Wydział dokumentowania strat wojennych, do którego obowiązków należy prowadzenie i rozwijanie baz danych związanych z działalnością statutową Instytutu (§4 ust. 4 pkt 5 Regulaminu organizacyjnego).

Ustalono, że pomimo ww. uregulowań, Instytut zawarł umowę zlecenia nr 51/2023 z 24 października 2023 r., na przygotowanie bazy danych ofiar Zbrodni Katyńskiej, z tytułu której wydatkował w 2024 r. 12,0 tys. zł. Następnie ISW zawarł umowę z 12 grudnia 2023 r. nr 55/2023 na weryfikację

³³ Stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 1 Dyrektora Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego z dnia 21.11.2022 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego.

i adjustację ww. bazy danych, z tytułu której wydatkował kwotę 6,0 tys. zł w 2024 r.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że decyzje o zawarciu ww. umów zostały zawarte przez poprzednią dyrekcję Instytutu. Dodatkowo p.o. Dyrektora wyjaśniła, że *przedmiotowa baza danych nie jest wykorzystywana w bieżącej działalności ISW. Z rozmów z pracownikami Pionu Badawczego wynika, że prowadzenie tego typu działań nie znajduje uzasadnienia w bieżącej działalności ISW.*

- Z §5 ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z §5 ust. 2 pkt 1 lit. a Regulaminu organizacyjnego wynika, że w ISW w Pionie Komunikacji, Edukacji i Wydawnictw znajduje się Wydział Komunikacji posiadający Sekcję komunikacji społecznej, do zadań której należy: przygotowanie i realizacja strategii informacyjnej i promocyjnej Instytutu; upowszechnianie wiedzy z zakresu działania Instytutu; prowadzenie strony internetowej i zarządzanie mediami społecznościowymi Instytutu.

Ustalono, że pomimo ww. uregulowań, Instytut zawarł umowę nr 9/2023 z 6 lutego 2023 r. na opracowanie szeroko rozumianych materiałów graficznych na potrzeby działalności ISW, które m.in. publikowane miały być w mediach społecznościowych i na stronach internetowych Instytutu. ISW z tytułu ww. umowy wydatkował w 2024 r. kwotę 49,8 tys. zł.

Stwierdzono również, że na stronie internetowej Instytutu³⁴ w 2024 r. nie zostały opublikowane żadne nowe materiały. Natomiast w mediach społecznościowych zamieszczano informacje, przy czym po 9 kwietnia 2024 r. zamieszczano jedynie wzmianki o bieżącej działalności ISW, np. o uczestnictwie przedstawicieli Instytutu w pogrzebie kombatanta lub życzenia świąteczne.

P.o. Dyrektora poinformowała, że nie wszystkie z wytworzonych w ramach ww. umowy grafik zostały wykorzystane przez Instytut. Ponadto p.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że we wrześniu 2023 r. w Pionie Komunikacji, Edukacji i Wydawnictw został zatrudniony grafik, zatem kontynuacja umowy, której przedmiotem było opracowanie materiałów graficznych była niecelowa.

NIK zauważa, że efekty prac zleczanych na zewnątrz, powinny być wykorzystywane do realizacji celów statutowych Instytutu i być potrzebne do ich prawidłowej realizacji. Tym samym zlecenie działań, dokonanie wydatków na ich realizację, a następnie niewykorzystanie ich do osiągnięcia celów Instytutu narusza zasadę celowości dokonywania wydatków ze środków publicznych określoną w ustawie o finansach publicznych, tj. zastosowania metod i środków, które służą do osiągnięcia celów Instytutu.

(akta kontroli str. 46-59, 392-395, 546-558, 564-605, 644-661, 674-721, 748-757, 2678-2686)

4. Instytut niegospodarnie, naruszając art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatkował środki z tytułu pięciu z 12 badanych umów dotyczących zakupu usług doradczych i eksperckich w łącznej kwocie 236,5 tys. zł. Środki te zostały poniesione na zlecenie podmiotom zewnętrznym usług, których zakres pokrywał się z przedmiotem działalności poszczególnych komórek organizacyjnych Instytutu, tj.:

³⁴ <https://instytutstratwojennych.pl/>.

a) Zgodnie z §6 ust. 1 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego, w ramach Biura Administracyjno-Finansowego funkcjonuje Wydział Prawny i Zamówień Publicznych. Do jego zadań, na podstawie z §6 ust. 4 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego, należy m.in. organizacja zamówień publicznych, ich prowadzenie, sporządzanie dokumentacji, prowadzenie rejestrów zamówień publicznych i publikacja we właściwym publikatorze.

Ustalono, że pomimo ww. uregulowań, ISW zawarł 19 kwietnia 2023 r., umowę nr ZP/260-042/2023 na prowadzenie obsługi zamówień publicznych na rzecz Instytutu, z tytułu której wydatkował w 2024 r. 15,3 tys. zł. Ponadto Instytut zawarł także drugą umowę - nr 57/2023 z 18 grudnia 2023 r. na świadczenie usługi doradztwa w zakresie zamówień publicznych³⁵, z tytułu której wydatkował w 2024 r. kwotę 28,5 tys. zł.

Ustalono, że w 2024 r. pierwotnie zaplanowano tylko trzy zamówienia publiczne na: kompleksową organizację międzynarodowej konferencji poświęconej działalności statutowej Instytutu, usługę obsługi informatycznej Instytutu Strat Wojennych oraz na usługi drukowania. Nie zrealizowano żadnego z zaplanowanych postępowań.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że po dokonaniu analizy w zakresie aktualnych potrzeb związanych ze statutową działalnością Instytutu, w dniu 19 kwietnia 2024 r. została podjęta decyzja o rezygnacji z zakupu zewnętrznych usług kurierskich oraz o zmianie formy zapewnienia obsługi postępowań o zamówienia publiczne w Instytucie, poprzez rezygnację z usług zewnętrznych na rzecz zatrudnienia na umowę o pracę w wymiarze 0,5 etatu osoby posiadającej kwalifikacje pozwalające na powierzenie jej zadań i obowiązków w zakresie przygotowywania i prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne. Ostateczna zmiana decyzji zarządczej w Instytucie wiąże się ze zmniejszeniem aktywności Instytutu i związanym z tym ograniczeniem kosztów jego funkcjonowania

P.o. Dyrektora podała również, że umowa nr ZP/260-042/2023 zakończyła się z upływem terminu jej obowiązywania, tj. w lutym 2024 r. Natomiast od umowy nr 57/2023 odstąpiono decyzją z 19 kwietnia 2024 r. Umowę tę oceniono, jako niecelową z punktu widzenia realizacji zadań Instytutu.

b) Zgodnie z §6 ust. 4 pkt 1 lit. a Regulaminu organizacyjnego, funkcjonujący w ramach Biura Administracyjno-Finansowego Wydział Prawny i Zamówień Publicznych wykonuje zadania obsługi prawnej w zakresie występowania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi w sprawach z zakresu obsługi prawnej dyrektora Instytutu, lub w których w charakterze strony występuje Instytut.

P.o. Dyrektora podała, że od 2023 r. w Wydziale Prawnym i Zamówień Publicznych było zatrudnionych dwóch radców prawnych na podstawie umowy o pracę, bezpośrednio podlegających dyrektorowi ISW.

³⁵ Pełny zakres przedmiotowy umowy został określony na: świadczenie usługi doradztwa w zakresie realizowanych i planowanych do realizacji usług i dostaw, wsparcia przy koordynacji zadań związanych z obsługą zamówień Instytutu, przy przygotowaniu propozycji wkładów merytorycznych w zakresie opisów przedmiotu zamówień do prowadzonych zamówień Instytutu, udziału w pracach nad przygotowaniem dokumentacji procedur zamówieniowych i wsparcia w koordynacji realizowanych umów Instytutu.

Pomimo tego ustalono, że Instytut zawarł umowę z dnia 28 grudnia 2023 r. z kancelarią adwokacką, której przedmiotem były usługi prawne, z tytułu których w 2024 r. Instytut wydatkował 44,1 tys. zł.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że w kwietniu 2024 r. odstąpiono od umowy z ww. kancelarią, a Wydział Prawny i Zamówień Publicznych został wzmocniony o 0,5 etatu radcy prawnego. Po rozwiązaniu ww. umowy, prowadzone przez kancelarię sprawy zostały przejęte przez pracowników ISW.

c) Z §6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego wynika, że w ramach Biura Administracyjno-Finansowego funkcjonuje Wydział Administracji i IT. Do jego zadań, na podstawie z §6 ust. 2 pkt 6-9 Regulaminu organizacyjnego, należą sprawy z zakresu obsługi informatycznej Instytutu³⁶.

Ustalono, że pomimo ww. uregulowań, Instytut zawarł umowę nr:

- ZP/261-23/2023 z 9 maja 2023 r. na usługi w zakresie kompleksowej obsługi informatycznej, z tytułu której wydatkowano w 2024 r. kwotę 39,6 tys. zł.,

- 58/2023 z 18 grudnia 2023 r. na świadczenie usługi w zakresie bezpieczeństwa, planowania i rozwoju systemów IT oraz koordynowania prac firm zewnętrznych w zakresie obszaru bezpieczeństwa IT, z tytułu której wydatkowano w 2024 r. kwotę 109,0 tys. zł³⁷.

P.o. Dyrektora wyjaśniła, że ww. umowy zostały zawarte w 2023 r. przez poprzednią dyrekcję Instytutu. Wówczas w Wydziale Administracji i IT nie byli zatrudnieni pracownicy. P.o. Dyrektora wyjaśniła ponadto, że w 2023 r. zawarto dwie umowy na świadczenie obsługi informatycznej Instytutu. Umowa nr ZP/261-23/2023 obowiązywała do 8 lutego 2024 r. i w tym kształcie nie została przedłużona. Jednocześnie w tym czasie ISW podjęło rozmowy ze zleceniobiorcą umowy nr 58/2023, które miały na celu zmianę zakresu wynagrodzenia. W wyniku przeprowadzonych rozmów umowa została aneksowana 24 maja 2024 r. Ograniczono wysokość wynagrodzenia z 10,6 tys. zł do 8,0 tys. zł miesięcznie oraz rozszerzono zakres przedmiotowy umowy.

NIK zauważa, że w 2024 r. poniesiono wydatki na umowy, które nie mogły zostać zrealizowane, z powodu rezygnacji z postępowań w zakresie zamówień publicznych oraz na realizację zadań, które były przewidziane jako zadania Instytutu i mogli realizować je pracownicy ISW. Dodatkowo, jak zapewniła p.o. Dyrektora, Instytut w 2024 r. *realizował tylko niezbędne działania, do realizacji których wystarczał zespół zatrudnionych już pracowników, w związku z czym nie było konieczności zwiększania zatrudnienia i przeprowadzania naborów na dodatkowe wolne stanowiska*. Mimo informacji o wystarczającej do realizacji zadań kadrze, znaczna część zadań zlecana była na zewnątrz na podstawie umów zlecenia. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że umowy te zostały zawarte w latach wcześniejszych, w większości w grudniu 2023 r., przez poprzednie kierownictwo ISW. Za pozytywne należy uznać działania podejmowane przez kierownictwo Instytutu w 2024 r. w celu znacznego ograniczenia i zakończenia zlecania części z ww. zadań podmiotom zewnętrznym.

³⁶ Zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych i serwisów internetowych i ich utrzymywanie; zapewnienie wsparcia obsługi programów i sprzętu informatycznego; analizy sprawności posiadanego sprzętu informatycznego i definiowania potrzeb w tym zakresie; zapewnienie nabywania urządzeń umożliwiających pracę w systemach informatycznych.

³⁷ Do 24 maja 2024 r., tj. do dnia podpisania aneksu do przedmiotowej umowy, Instytut wydatkował z tytułu umowy nr 58/2023 kwotę 53,0 tys. zł, natomiast po tej dacie wydatkował 56,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 46-59, 392-395, 546-558, 564-605, 644-661, 779-858, 941-1006, 1136-1447, 2678-2686)

5. Przy zawieraniu ośmiu z 12 badanych umów dotyczących realizacji usług doradczych i eksperckich nie rozesłano zapytania ofertowego do co najmniej trzech wykonawców, ani nie udostępniono zaproszenia do składania ofert w Biuletynie Informacji Publicznej Instytutu albo za pomocą elektronicznej platformy zakupowej, co było niezgodne z §12 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień publicznych.

Ustalono, że przy zawieraniu umów nr: 9/2023 z 6 lutego 2023 r.; 59/2023 z 19 lipca 2023 r.; 51/2023 r. z 24 października 2023 r.; nr 55/2023 z 12 grudnia 2023 r.; 56/2023 z 13 grudnia 2023 r.; 57/2023 z 18 grudnia 2023 r.; 58/2023 z 8 grudnia 2023 r. i 1/2024 z 1 marca 2024 r., na wnioskach skierowanych do Dyrektora Instytutu o ich zawarcie wskazywano proponowanego zleceniobiorcę/wykonawcę nie stosując się do ww. wymogów zawartych w Regulaminie udzielania zamówień publicznych. Na podstawie ww. umów poniesiono w 2024 r. wydatki w łącznej kwocie 286,6 tys. zł.

W odniesieniu do wyżej wskazanych umów p.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że zawarcie umów nr 9/2023, 56/2023 i 59/2023 nie było poprzedzone skierowaniem zaproszenia do składania ofert do potencjalnych wykonawców. W kwestii umów nr 51/2023 i 55/2023 p.o. Dyrektora podała m.in., że nie zidentyfikowano dokumentacji potwierdzającej zaproszenie do składania ofert inne podmioty niż te, z którymi zawarto umowę. W przedmiocie umowy nr 57/2023 p.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że nie posiada informacji o sposobie wyboru oferty tego zleceniobiorcy, w tym w szczególności czy były zbierane oferty od innych potencjalnych zleceniobiorców. Ponadto p.o. Dyrektora przekazała m.in., że nie posiada wiedzy w sprawie zawarcia umowy nr 58/2023, ponieważ została zawarta przez poprzednią dyrekcję Instytutu.

(akta kontroli str. 219-276, 392-395, 564-605, 644-661, 674-858, 912-931, 2678-2686)

6. Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej określające zasady tej kontroli w ISW zostało wprowadzone dopiero 20 grudnia 2024 r., co było działaniem nierzetelnym.

P.o. Dyrektora wyjaśniła m.in., że związku z tym, że uregulowania w tej kwestii nie zostały wprowadzone przez poprzednią dyrekcję Instytutu, w 2024 r. rozpoczęto prace nad nimi i w dniu 20 grudnia 2024 r. wprowadzono je Zarządzeniem nr 7 w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Instytucie Strat Wojennych.

Z uwagi na przyjęcie ww. aktu w kontrolowanym okresie, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 453-483, 606-612)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Powyższą ocenę uzasadniają przede wszystkim stwierdzone nieprawidłowości polegające m.in. na niecelowym oraz niegospodarnym wydatkowaniu środków z tytułu dziewięciu z 12 umów dotyczących zakupu usług doradczych i eksperckich w łącznej kwocie 320,3 tys. zł, co stanowiło 5,0% wydatków Instytutu w 2024 r.

OBSZAR**4. Sprawozdawczość**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych Instytutu za 2024 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach,
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej, pomimo braku do grudnia 2024 r. uregulowanych zasad, zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzanych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 5-19, 60-137, 304-305, 365-366, 453-508, 644-661, 2678-2686, 2738, 2749-275-2846, 2850-3189)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Sporządzanie planów wydawniczych i projektu realizowanych przez Instytut kierunków działalności badawczej, edukacyjnej, wydawniczej, popularyzatorskiej oraz zatwierdzenie regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi.
2. Ujmowanie dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych, zgodnie z art. 20 ust. 1 uor i ust. 1.3. pkt 6 Polityki rachunkowości.
3. Wydatkowanie środków na zakup usług doradczych i eksperckich z uwzględnieniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.
4. Zawieranie umów zgodnie z wymogami określonymi w Regulaminie udzielania zamówień publicznych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli/ w formie dokumentu elektronicznego.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie³⁸ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 28 marca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Administracji Publicznej

p.o. Dyrektor

Bogdan Skwarka

/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy:

Grzegorz Grygoruk

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Katarzyna Kądziela-Sekuła

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.