



WICEPREZES RADY MINISTRÓW  
 MINISTER  
 KULTURY, DZIEDZICTWA NARODOWEGO  
 I SPORTU  
*prof. dr hab. Piotr Gliński*



Warszawa, 31 grudnia 2020 r.

BAK.o8o2.13.2020.EP

Szanowny Pan  
**prof. dr hab. Paweł Śpiewak**  
 Dyrektor Żydowskiego Instytutu  
 Historycznego im. Emanuela Ringbluma  
 ul. Tłomackie 3/5  
 00-090 Warszawa

### Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku *o kontroli w administracji rządowej*<sup>1</sup> w terminie od 10 sierpnia do 30 września 2020 r.<sup>2</sup> przeprowadzono kontrolę w Żydowskim Instytucie Historycznym im. Emanuela Ringbluma w Warszawie, (dalej *Instytut*). Kontrola obejmowała wybrane aspekty organizacji i gospodarki finansowej w latach 2018-2019.

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały na podstawie upoważnienia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 129/U/2020 z dnia 31 lipca 2020 r. przez Elżbietę Pinderę, głównego specjalistę w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ustawy *o kontroli w administracji rządowej* przekazuję Panu wystąpienie pokontrolne.

Instytut realizował: swoje zadania statutowe, wywiązywał się z postanowień wynikających z umowy depozytu przyjętego od Stowarzyszenia Żydowski Instytut Historyczny w Polsce, prawidłowo prowadził akta osobowe; prowadził dodatkowo odrębną ewidencję kosztów pokrywanych ze środków dotacji podmiotowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, (dalej *Minister*), środki dotacji celowych wykorzystywał zgodnie z zawartymi umowami dotacyjnymi i terminowo składał wymagane sprawozdania finansowe.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia:

- 1) naruszające przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustaw:
  - *Prawo zamówień publicznych*, (dalej *Pzp*): w procesie udzielenia zamówienia z wolnej ręki o wartości oferty na kwotę 205.736,64 zł netto oraz nie sporządzanie

<sup>1</sup>Dz. U. z 2020 r., poz. 224

<sup>2</sup>Z przerwą od 31 sierpnia do 14 września 2020 r.

- i nieskładanie rocznych sprawozdań Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych o udzielonych zamówieniach publicznych;
- o *rachunkowości* poprzez zaniechania obowiązku udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów pieniężnych w kasach: Księgarni i biletowej;
  - o *finansach publicznych* ponieważ nie publikowano oświadczeń o kontroli zarządczej;
- 2) nie zgłoszono do rejestru instytucji kultury dwóch udzielonych pełnomocnictw;
- 3) nie przestrzegano przepisów statutu w związku z niedopełnieniem obowiązku zatwierdzenia regulaminu Rady Programowej Instytut przez dyrektora Instytutu;
- 4) dotyczące regulacji wewnętrznych, w zakresie:
- wynagradzania, gdyż nie zawierała istotnych dla tej procedury zasad ustalania wynagrodzeń zasadniczych;
  - gospodarki kasowej, w której nie określono wysokości pogotowia kasowego oraz zasad odprowadzania gotówki do *kasy waluty krajowej* przez kasy: w Księgarni i biletową;
  - udzielania zamówień publicznych, które nie gwarantowały rzetelnego i celowego zlecenia usług, metod kalkulowania wynagrodzenia wynikającego z umów cywilnoprawnych. Udzielanie zamówień publicznych na kwoty nieprzekraczające równowartości 15 tys. euro zależało od decyzji dyrektora Instytutu<sup>3</sup> i nie było wymogów: uzasadnienia zawarcia umowy, doboru realizatorów, ustalania poziomu ich wynagrodzeń. Uregulowania udzielania zamówień o równowartościach pomiędzy kwotą 15 tys. euro, a 30 tys. euro mimo, iż zakładały pozyskanie trzech ofert, to jednocześnie dopuszczały możliwość odstąpienie od wymogu ich pozyskania<sup>4</sup>. Instytut bardzo często korzystał z tej możliwości pomimo, że oferta rynkowa w zakresie udzielanych zamówień był bogata. Nietransparentne udzielanie zamówień przekładało się na ich wymiar finansowy. Instytut w latach 2018-2019 zawarł umowy cywilnoprawne na łączną kwotę 4.412.144,19 zł, która stanowiła 20,85 % łącznych kosztów (21.162.874,09 zł) poniesionych przez Instytut w ww. latach.
- 5) w zakresie braku nadzoru nad dokumentowaniem zleczanych zadań, poczynając od sporządzenia umowy poprzez jej realizację, kontrolę merytoryczną i zapłatę wynagrodzeń z ich tytułu. Umowy miały braki formalne, zawierały nieprawidłowe dane, miały znamiona umów o pracę, zawierane były na zakresy mieszczące się w zadaniach komórek organizacyjnych. Wynagrodzenia z niektórych umów były zwiększane: mimo, iż czynności wykonywane za dodatkowym wynagrodzeniem powinny być zrealizowane w ramach umowy i wynagrodzenia z nich wynikającego; bez sporządzania aneksów do umów. Nieprawidłowo zakwalifikowano umowę jako dzieło i nie naliczono oraz nie odprowadzono z jej tytułu należnych składek na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: *ZUS*). Bezpodstawnie o 50 % obniżono wynagrodzenie zleceniobiorcy pomimo zrealizowania umowy bez naruszenia jej postanowień. Wypłacano wynagrodzenia zleceniobiorcy pomimo nie dopełnienia przez zleceniobiorcę obowiązku przedstawiania oświadczeń o liczbie przepracowanych godzin ramach umowy;
- 6) nie dopełniono obowiązku pobrania oświadczeń o odpowiedzialności materialnej za powierzone aktywa pieniężne od osób obsługujących kasę biletową.
- Ocena jest wynikiem skontrolowania: procedur organizacyjnych, procedur przekładających się na wymiar finansowy działalności Instytutu i ich stosowania oraz wykorzystania środków

<sup>3</sup> § 3 regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro z dnia 28 lipca 2014 r.

<sup>4</sup> § 4 ust.1 regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro z dnia 28 lipca 2014 r.

finansowych na: wynagrodzenia osobowe (3.740.980,17 zł), na realizację umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi i prawnymi (720.491,15 zł), udzielanie zamówienia publicznego w trybie określonym w ustawie *Pzp* (224.735,36 zł brutto), wykorzystanie środków dotacji celowych przyznanych Instytutowi z budżetu Ministra na realizację dwóch zadań (416.248,43 zł).

Ponadto dokonano oceny prowadzenia gospodarki kasowej (213.698,49zł) oraz przyczyn powstania zobowiązań (12.845,52 zł) i należności (61.816,84 zł) wymagalnych i ich regulowania.

## I. Podstawy funkcjonowania Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma

Żydowski Instytut Historyczny im. Emanuela Ringelbluma od 1 stycznia 2009 r. jest państwową instytucją kultury<sup>5</sup> utworzoną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i wpisaną do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego pod numerem RIK 82/09<sup>6</sup>. Zakres działalności Instytutu został uregulowany w statucie nadanym przez organizatora<sup>7</sup>.

Instytut zajmuje się badaniami nad dziejami, historią i kulturą Żydów w Polsce. Upowszechnia efekty prowadzonych badań, udostępnienia zachowane świadectwa materialne oraz sprawuje wszechstronną opiekę nad zbiorami.

Swoje zadania statutowe, w latach 2018 - 2019 Instytut realizował między innymi poprzez działalność wystawienniczą, wydawniczą i edukacyjną, realizację projektów badawczych, seminariów naukowych, organizację obchodów upamiętniających zdarzenia i osoby zasłużone dla społeczności żydowskiej oraz podejmował działania w ramach wieloletniego programu *Oneg Szabat*.

W latach objętych kontrolą dyrektorem Teatru był p. Paweł Śpiewak<sup>8</sup>. Zastępcami dyrektora były: p. Anna Duńczyk-Szulc, zastępca ds. programowych<sup>9</sup> i p. Jolanta Hercog, zastępca ds. zarządzania strategicznego<sup>10</sup>. W okresie przeprowadzania kontroli na stanowisku zastępcy dyrektora ds. zarządzania strategicznego zatrudniona była p. Anna Majchrowska<sup>11</sup>. Dodatkowo, dyrektor Instytutu ustanowił pełnomocnika dyrektora ds. Zbiorów<sup>12</sup>, w osobie *[imię i nazwisko]*, zatrudnionego na stanowisku kierownika Biblioteki<sup>13</sup> w Instytucie. Pełnomocnik dyrektora ds. Zbiorów otrzymał pełnomocnictwo w zakresie wynikającym z regulaminu organizacyjnego<sup>14</sup> (§ ust. 1), tj. nadzoru nad bezpieczeństwem przechowywania, udostępniania i prezentowania zbiorów Instytutu.

<sup>5</sup>Zarządzenie nr 44 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r. poz. 52)

<sup>6</sup>Odpisy z rejestru instytucji kultury z dnia: 23 stycznia 2018 r. i 14 kwietnia 2020 r.

<sup>7</sup>Obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2013 r. poz. 52) w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia nr 44 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma; załączniki do zarządzeń Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia: 22 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2017 r. poz. 93) zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma; 25 lutego 2019 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2019 r. poz. 11) zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma

<sup>8</sup>Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 grudnia 2017 r. znak: BKS-WSP.1131.899.2017.AG w sprawie powołania dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma na okres od 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

<sup>9</sup>Pismo dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 2 stycznia 2018 r. znak: D-121/2018 w sprawie powołania, powołanie od dnia 2 stycznia 2018 r.

<sup>10</sup>Pisna dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma w sprawie: powołania z dnia 2 stycznia 2018 r. znak: D-121/2018, powołanie od 2 stycznia 2018 r.; odwołania z dnia 23 grudnia 2019 r. znak: D-1911/2019(2), odwołanie z dniem 31 grudnia 2019 r.

<sup>11</sup>Pismo dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma w sprawie powołania z dnia 23 grudnia 2019 r. znak: D-1911/2019 (3), powołanie od 1 stycznia 2020 r.

<sup>12</sup>Pismo dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 2 stycznia 2018 r. znak: D-121/2018

<sup>13</sup>Porozumienie z dnia 20 grudnia 2017 r. zmieniające umowę o pracę z dnia 13 czerwca 2016 r.

<sup>14</sup>Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia nr 1/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r. dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma

Główną księgową była p. Marzena Kowalczyk<sup>15</sup>, zatrudniona na stanowisku: kierownik Działu Księgowości, Kadr i Administracji - Główny Księgowy.  
Organem inicjatywnym i opiniodawczym Instytutu była Rada Programowa.

## II. Rada Programowa

Rada Programowa<sup>16</sup> (dalej *Rada*) została powołana przez Ministra<sup>17</sup> w składzie jedenastoosobowym zaproponowanym przez dyrektora Instytutu<sup>18</sup>. Tryb działania Rady określał regulamin Rady. Posiedzenia Rady były protokolowane<sup>19</sup> i odbywały się przy udziale: członków Rady w składzie niemniejszym niż 9-cio osobowym, przedstawicieli Stowarzyszenia Żydowskiego Instytutu Historycznego w Polsce, przedstawiciela Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej *Ministerstwo*) oraz dyrektora i innych przedstawicieli Instytutu. Rada w trakcie posiedzeń zajmowała się zagadnieniami należącymi do jej kompetencji. Podczas posiedzeń zapewnione było kworum<sup>20</sup> dla ważności podejmowanych przez Radę uchwał.

Stwierdzono:

- 1) regulamin Rady<sup>21</sup> przedstawiony przez Instytut nie był oznaczony podpisem dyrektora Instytutu na okoliczność jego zatwierdzenia, co było obowiązkiem wynikającym z § 9 ust. 6 statutu Instytutu oraz datą jego wprowadzenia;  
Z protokołu (pkt 2 i ad. 2) z posiedzenia Rady z dnia 3 października 2018 r. wynikało, iż regulamin Rady przyjęty został na posiedzeniu Rady w dniu 3 października 2018 r., ale Kontrolowany nie potwierdza, że przedstawiony w trakcie kontroli regulamin był regulaminem przyjętym w dniu 3 października 2018 r. Ponadto Kontrolowany informuje<sup>22</sup>, że Rada uchwalala zmiany do regulaminu Rady, ale na podstawie posiadanych dokumentów nie potrafi określić daty powstania ww. regulaminu.
- 2) brak aktualizacji przepisów regulaminu Rady do przepisów statutu Instytutu w zakresie liczby posiedzeń Rady w ciągu roku. Według regulaminu Rada powinna się zbierać nie rzadziej niż trzy razy do roku<sup>23</sup>, natomiast według statutu obowiązującego do dnia 24 lutego 2019 r.<sup>24</sup> Rada powinna się zbierać w miarę potrzeb lecz nie rzadziej niż raz na kwartał, z kolei według przepisów statutu obowiązującego od dnia 25 lutego 2019 r.<sup>25</sup> Rada powinna się zbierać w miarę potrzeb lecz nie rzadziej niż dwa razy w roku kalendarzowym. Na podstawie protokołów z posiedzeń Rady ustalono, że w 2018 r. Rada zebrała się dwa razy, a w 2019 r. trzy razy, co oznacza, iż:
  - w 2018 r. nie wypełniono obowiązku wynikającego z regulaminu Rady oraz z przepisów statutu w zakresie liczby posiedzeń Rady. W myśl przepisów (§ 2) regulaminu<sup>26</sup> Rada winna się zbierać co najmniej trzy razy

<sup>15</sup>Umowa o pracę z dnia 12 grudnia 2011 r. i aneks do umowy z dnia 30 kwietnia 2014 r.

<sup>16</sup>dr Piotr Cywiński, przewodniczący Rady Programowej, prof. dr hab. Konrad Zieliński, zastępca przewodniczącego Rady Programowej, prof. dr hab. Grzegorz Berendt, prof. dr hab. Tadeusz Epsztein, dr hab. Michał Galas, dr hab. Tomasz Kawski, prof. dr hab. Anna Landau-Czajka, dr hab. Joanna Nalewajko-Kullkov, dr Mateusz Szpytma, dr hab. Wacław Wierzbieniec, dr Anna Ziolkowska

<sup>17</sup>Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 marca 2017 r. znak: DDK-WPP.0101.9.2017.WP

<sup>18</sup>Pismo dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 20 stycznia 2017 r. znak: D-246/17

<sup>19</sup>Protokoły z dnia: 17 kwietnia 2018 r., 3 października 2018 r., 16 stycznia 2019 r., 6 maja 2019 r., 31 października 2019 r.

<sup>20</sup>W obecności co najmniej połowy składu Rady Programowej

<sup>21</sup>Przedstawiony kontrolującemu w dniu 10 sierpnia 2020 r.

<sup>22</sup>Pismo z dnia 19 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(4) - odp. na pytanie 3 (pkt 1)

<sup>23</sup>Art. 2 regulaminu Rady Programowej ŻIH im. Emanuela Ringelbluma

<sup>24</sup>Załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2017 r. poz. 93) zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma (§ 9 ust. 1)

<sup>25</sup>Załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 lutego 2019 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2019 r. poz. 11) zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma (§ 9 ust. 1)

<sup>26</sup>Nieoznaczony datą jego wprowadzenia i zatwierdzenia

do roku, a według przepisów statutu obowiązującego w 2018 r.<sup>27</sup> nie powinno być to rzadziej niż raz na kwartał;

- w 2019 r. liczba posiedzeń Rady była zgodna z liczbą wynikającą z regulaminu Rady i nie mniejsza od określonej w statucie obowiązującym od dnia 25 lutego 2019 r.<sup>28</sup>

W związku z posiedzeniami Rady Instytut w latach 2018 – 2019 poniósł koszty w łącznej wysokości 3.376,85 złotych<sup>29</sup>, w tym z tytułu: zwrotu kosztów podróży dla członków Rady (1.544,80 zł<sup>30</sup>), cateringu/zakupu artykułów spożywczych na posiedzenia Rady (1.832,05 złotych<sup>31</sup>).

Główna księgowa w Instytucie poinformowała<sup>32</sup>, że refundacja kosztów podróży członków Rady dokonywana była na podstawie faktur wystawionych przez przewoźników wraz z biletami lub na podstawie not księgowych wystawianych przez pracodawców członków Rady. Do not załączano dokument pn. *Rozliczenie podróży wraz z kserokopiami biletów*<sup>33</sup>.

### III. Czynności prawne w imieniu Instytutu

Do dokonywania czynności prawnych w imieniu Instytutu zgodnie z przepisami statutu uprawniony był dyrektor lub działający łącznie zastępca dyrektora i główny księgowy<sup>34</sup>.

Przepisy statutu<sup>35</sup> oraz regulaminu organizacyjnego<sup>36</sup> przewidywały możliwość ustanowienia przez dyrektor Instytutu pełnomocników do określonych czynności.

W rejestrze pełnomocnictw prowadzonym w Instytucie wykazano 13 pełnomocnictw, w tym 4 pełnomocnictwa do jednorazowych czynności/szczególne, a pozostałe (9) na ściśle określone terminy. Pełnomocnikami dyrektora Instytutu byli pracownicy oraz zleceniobiorca<sup>37</sup>.

Stwierdzono, że:

- 1) do rejestru pełnomocnictw prowadzonego przez Instytut nie wpisano pełnomocnictw udzielonych:
  - kierownikowi Biblioteki w charakterze pełnomocnika dyrektora ds. Zbiorów<sup>38</sup>;
  - p. Jolancie Hercog<sup>39</sup>, stałego pełnomocnictwa z dnia 30 kwietnia 2013 r.;
- 2) w rejestrze instytucji kultury nie ujawniono pełnomocnictwa udzielonego:
  - kierownikowi Biblioteki w charakterze pełnomocnika dyrektora ds. Zbiorów<sup>40</sup>;
  - p. Jolancie Hercog<sup>41</sup>, stałego pełnomocnictwa z dnia 30 kwietnia 2013 r.;

<sup>27</sup>Załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia: 22 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2017 r. poz. 93), zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma (§ 9 ust. 1)

<sup>28</sup>Załącznik do zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 25 lutego 2019 r. (Dz. Urz. MKiDN z 2019 r. poz. 11), zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma (§ 9 ust.1)

<sup>29</sup>Koszty w 2018 r. stanowiły kwotę 1.802,06 zł i w 2019 r. stanowiły kwotę 1.574,79 złotych

<sup>30</sup>Koszty podróży członków Rady Programowej: kwota 917,00 zł w 2018 r. i kwota 627,80 zł w 2019 r.

<sup>31</sup>Koszty cateringu/ artykułów spożywczych na posiedzenia Rady Programowej: kwota 885,06 zł w 2018 r. i kwota 946,99 zł w 2019 r.

<sup>32</sup>Wyjaśnienie złożone przez Kontrolowanego w dniu 13 sierpnia 2020 r.

<sup>33</sup>Wyjaśnienie głównej księgowej w Żydowskim Instytucie Historycznym im. Emanuela Ringelbluma złożone w dniu 13 sierpnia 2020 r.

<sup>34</sup>§ 13 statutu Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma

<sup>35</sup>§ 5 ust. 4 statutu Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma

<sup>36</sup>§ 3 ust. 4 regulaminu organizacyjnego Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 1 stycznia 2018 r.

<sup>37</sup>Pełnomocnictwo nr 79 z dnia 22 maja 2018 r. (...) pełnomocnik dyrektora ds. współpracy międzynarodowej

<sup>38</sup>Pismo dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 2 stycznia 2018 r. znak: D-121/2018 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa

<sup>39</sup>Pełnomocnictwo stałe z dnia 30 kwietnia 2013 r.

<sup>40</sup>Pismo dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 2 stycznia 2018 r. znak: D-121/2018 w sprawie udzielenia pełnomocnictwa

(zleceniobiorcy) pełnomocnikowi dyrektora ds. współpracy międzynarodowej<sup>42</sup>;

Wniosek w sprawie wpisu do rejestru instytucji kultury pełnomocnika dyrektora ds. Zbiorów<sup>43</sup> został przesłany do Ministerstwa w dniu 12 stycznia 2018 r.<sup>44</sup>, ale do dnia 14 kwietnia 2020 r.<sup>45</sup> ww. pełnomocnik nie został ujawniony w rejestrze instytucji kultury. Pełnomocnictwa udzielone: p. J. Hercog oraz p. \_\_\_\_\_ nie zostały zgłoszone do rejestru instytucji kultury.

Kontrolowany stoi na stanowisku<sup>46</sup>, że w terminie (30 kwietnia 2013 r.) udzielenia pełnomocnictwa p. J. Hercog nie było obowiązku zgłoszenia pełnomocnictwa do rejestru instytucji kultury, gdyż taki obowiązek nakłada dopiero nowelizacja ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 2019 r.

W znowelizowanej ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>47</sup> uszczegółowiono jakie informacje zawiera rejestr instytucji kultury, w tym informację o pełnomocnikach, ale nie należy zapominać, że sposób prowadzenia rejestrów instytucji kultury i informacji w nim zamieszczanych określony został w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury<sup>48</sup>, który jest aktem obowiązującym. Zgodnie z załącznikiem do ww. rozporządzenia w rejestrze instytucji kultury, w Dziale II organizacja instytucji kultury (kolumna nr 5) zamieszcza się informację o pełnomocnikach i zakresach ich umocowania. W celu dokonania wpisu w przedmiotowym rejestrze instytucja kultury zobowiązana była do zgłoszenia pełnomocnika do rejestru instytucji kultury.

#### IV. Organizacja Instytutu

Instytut jako organizacja realizował cele, do których został powołany przy udziale: pracowników, zleceniobiorców, wykonawców dzieł będących jednocześnie pracownikami Instytutu, członkami Rady Programowej oraz zewnętrznych osób fizycznych i prawnych.

Uszczegółowione zasady funkcjonowania i organizacji Instytutu określono w regulaminie organizacyjnym<sup>49</sup> obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r. i wprowadzonym po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra. W strukturze organizacyjnej Instytutu wyodrębniono komórki organizacyjne o charakterze: działów (9<sup>50</sup>), pracowni<sup>51</sup>, komórkę ds. realizacji projektów specjalnych na podstawie decyzji dyrektora Instytutu, księgiarnię, bibliotekę, archiwum, sekretariat oraz stanowisko pełnomocnika dyrektora ds. Zbiorów. Komórkom organizacyjnym z wyjątkiem komórki pn. *Realizacja Projektów Specjalnych na podstawie decyzji dyrektora Instytutu* przypisano zadania.

Stwierdzono, że faktyczna struktura organizacyjna nie odpowiada strukturze opisanej w regulaminie organizacyjnym;

<sup>41</sup>Pełnomocnictwo stałe z dnia 30 kwietnia 2013 r.

<sup>42</sup>Pełnomocnictwo nr 79 z dnia 22 maja 2018 r.

<sup>43</sup>

<sup>44</sup>Pismo z dnia 12 stycznia 2018 r. znak: D-120/2018

<sup>45</sup>Odpis z rejestru instytucji kultury (nr RIK 82/09) z dnia 14 kwietnia 2020 r.

<sup>46</sup>Pismo z dnia 14 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (11) - odp. na pytanie 10 (pkt 1)

<sup>47</sup>1. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 (art. 14 ust. 1a)

<sup>48</sup>Dz. U. z 2012 r., poz. 189

<sup>49</sup>Załącznik do zarządzenia nr 1/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r. dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma w sprawie wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym

<sup>50</sup>Działy: Naukowy, Wydawniczy, Sztuki, Dokumentacji Zabytków, Edukacji, Księgowości, Kadr i Administracji, IT i Digitalizacji Zbiorów, Projektów Kulturalnych i Komunikacji, Genealogii

<sup>51</sup>Pracownia Konserwacji

Z wykazu stanowisk występujących w strukturze Instytutu wynikało<sup>52</sup>, że w Instytucie utworzono pracownie, które nie zostały wymienione w strukturze organizacyjnej Instytutu, w tym takie jak: pełna edycja archiwum Ringelbluma, badań nad duchowością żydowską na ziemiach polskich, ds. życia społecznego ludności żydowskiej w dużych ośrodkach miejskich na ziemiach polskich, dwudziestolecia międzywojennego, getta warszawskiego, digitalizacji. Według regulaminu organizacyjnego w strukturze Instytutu była tylko jedna komórka organizacyjna o charakterze pracowni, Pracownia Konserwacji<sup>53</sup>.

Kontrolowany wyjaśnił<sup>54</sup>, iż nie wyszczególnił w regulaminie organizacyjnym pracowni ponieważ funkcjonują w ramach Działu Naukowego, a ich zadania determinowane były prowadzonymi pracami naukowymi.

Zastępca dyrektora ds. zarządzania strategicznego Instytutu poinformowała<sup>55</sup>, iż komórki organizacyjne i występujące w ich ramach stanowiska pracy zapewniały realizację podstawowych zadań statutowych i regulaminowych Instytutu, ale pojawiające się nowe zadania związane z rozwojem instytucji wymagały współpracy opartej o umowy cywilnoprawne.

Organizację pracy opisano w regulaminie pracy<sup>56</sup>.

Obszary działalności Instytutu dotyczące postępowania w zakresie merytorycznym i finansowym opisywano w procedurach wewnętrznych wprowadzonych zarządzeniami dyrektora Instytutu.

Podstawowe informacje o Instytucie publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej *BIP*) na stronie Instytutu, a w sprawach niepublikowanych udzielano informacji na wniosek zainteresowanych.

## V. Realizacja wniosków o dostęp do informacji publicznej

W okresie objętym kontrolą do Instytutu wpłynęły 4 wnioski, w tym jeden w 2018 r. i trzy w 2019 r.<sup>57</sup> o udostępnienie informacji publicznej.

Skontrolowano 50% postępowań o udostępnienie informacji publicznej w zakresie obiegu dokumentów i terminowości udzielenia odpowiedzi przez Instytut na złożone wnioski i stwierdzono, że były terminowo rozpatrywane.

Wnioski, które skontrolowano dotyczyły:

- 1) elektronicznego systemu obsługi zamówień publicznych oraz elektronicznego obiegu dokumentów w Instytucie - wniosek z dnia 20 listopada 2018 r.<sup>58</sup>;
- 2) prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej, (dalej *BIP*) przez Instytut, w tym umów zawartych na prowadzenie BIP - u, kosztów tych umów oraz planów dot. zmiany usługodawcy, preferencji Instytutu w tym obszarze, udziału pracowników Instytutu w szkoleniach dot. prowadzenia BIP - u i dostępu do informacji publicznej, liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej, sposobu ich załatwienia (np. odmowa, brak odpowiedzi, liczba postępowań sądowych w związku z wnioskami o

<sup>52</sup>Listy pracowników według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. i 31 grudnia 2019 r.

<sup>53</sup>§ 19 regulaminu organizacyjnego, zarządzenie nr 1/2018 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 1 stycznia 2018 r.

<sup>54</sup>Pismo z dnia 25 listopada 2020 r. znak: D-1538/2020 – odp.

<sup>55</sup>Pismo z dnia 12 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (2) pkt 8

<sup>56</sup>Zarządzenie nr 1/2016 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 19 stycznia 2016 r.

<sup>57</sup>Pismo z dnia 27 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (9) - odp. na pytanie 8 (pkt 3)

<sup>58</sup>Wniosek oznaczony: D-2114/2018 złożony przez [imię] w imieniu firmy Madkom S.A. z siedzibą w Gdyni, ul. Zwycięstwa 96/98, przesłany za pośrednictwem epuap

informację publiczną na bezczynność Instytutu w tym obszarze, wyroki sądu w latach 2017 – 2019) - wniosek z dnia 6 czerwca 2019 r.<sup>59</sup>  
 Odpowiedź na obydwie wnioski, za pośrednictwem poczty elektronicznej została niezwłocznie przesłana do zainteresowanych, tj. w następnym dniu (21 listopada 2018 r.) po dacie otrzymania wniosku<sup>60</sup> i w 9 dniu (15 maja 2019 r.) od otrzymania wniosku<sup>61</sup>.

## VI. Umowa depozytu zawarta pomiędzy Instytutem, a Stowarzyszeniem Żydowski Instytut Historyczny w Polsce

Umowa depozytu nr 127/A/2017 z dnia 5 września 2017 r. zawarta pomiędzy Instytutem, a Stowarzyszeniem Żydowski Instytut Historyczny w Polsce (dalej *Stowarzyszenie*) zabezpieczała interesy Stowarzyszenia w zakresie nadzoru nad złożonym depozytem. Na podstawie ww. umowy Stowarzyszenie zdeponowało w Instytucie zbiory należące do Stowarzyszenia. Zbiory obejmowały między innymi akta archiwalne, archiwum Ringelbluma, dokumenty, księgozbiór (ok. 80.000 woluminów), obrazy, grafiki, plakaty, rzeźby, przedmioty rzemiosła artystycznego, metaloplastykę, przedmioty dokumentacji zabytków i historii, w szczególności fotografie. Część obiektów ze względu na ich znaczenie historyczne stanowi niepaństwowy zasób archiwalny, który podlega przepisom ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>62</sup>. Przepisy ww. ustawy uprawniają Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych do sprawowania nadzoru nad przechowywaniem depozytu poprzez wykonywanie czynności kontrolnych w budynku Instytutu jako depozytariusza.

Instytut, w myśl zapisów umowy przechowuje depozyt nieodpłatnie, a Stowarzyszenie użycza zdeponowane obiekty Instytutowi w celach prowadzonej przez Instytut działalności. Stowarzyszenie zastrzegło, że obiekty nie mogą być wynoszone poza budynek Instytutu z wyłączeniem przypadków, w których Stowarzyszenie udzieliło zgody. Instytut zobowiązany był do dbałości o obiekty, w tym ich konserwacji. Stowarzyszenie uprawnione było do przeprowadzania audytu zdeponowanych obiektów oraz dostępu do skontrów zbiorów i analiz ksiąg inwentarzowych, w zakresie dotyczącym zdeponowanych obiektów.

Instytut realizował zadania nałożone umową na Instytut w istotnych obszarach<sup>63</sup>, tj. prowadzenia ksiąg inwentarzowych, przeprowadzania okresowych spisów i informowania o ich wyniku przedstawicieli Stowarzyszenia oraz uzyskiwania zgody Stowarzyszenia w przypadku wynoszenia obiektów wchodzących w skład depozytu poza budynek Instytutu<sup>64</sup>, czego dowodem były podejmowane w tym zakresie czynności i co zostało udokumentowane w trakcie kontroli.

W 2018 r.<sup>65</sup>, przy udziale pięcioosobowej Komisji dokonano spisu z natury całości kolekcji książek i rękopisów zdeponowanych przez Stowarzyszenie, co udokumentowano w protokole<sup>66</sup> z dnia 28 września 2018 r. W wyniku przeprowadzonego skontrum stwierdzono brak 3.785 woluminów na łączną kwotę w wysokości 7.426,29 złotych, które Komisja uznała za braki względne i pozostawiła w ewidencji majątkowej depozytu Stowarzyszenia oraz stwierdziła, że zachodzi konieczność rozdzielenia ksiąg inwentarzowych depozytu Stowarzyszenia od zasobu Instytutu, zaktualizowania ich i ponownego przeliczenia.

<sup>59</sup>Wniosek oznaczony: D-723/2019 złożony przez \_\_\_\_\_, przesłany za pośrednictwem epuap

<sup>60</sup>Wniosek oznaczony: D-2114/2018 złożony przez \_\_\_\_\_

<sup>61</sup>Wniosek oznaczony: D-723/2019 złożony przez \_\_\_\_\_

<sup>62</sup>Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. (t. j. Dz.U. z 20120 r., poz. 164)

<sup>63</sup>Obszary objęte kontrolą

<sup>64</sup>Pismo z dnia 21 września 2020 r. znak: D-1039/2020- odp. na pytanie 16 (pkt 3)

<sup>65</sup>W terminie od 5 lutego do 30 kwietnia 2018 r.

<sup>66</sup>Protokół skontrum w zbiorach biblioteki ŻIH na zasobie depozytu Stowarzyszenia ŻIH z dnia 28 września 2018 r.



Dodatkowo Kontrolowany wyjaśnia<sup>67</sup>, iż:

- stwierdzone braki uznano za braki względne, których wyjaśnienie na podstawie dokumentacji było niemożliwe, ale zostaną one zweryfikowane w kolejnym skontrum;
- rozdzielono księgi inwentarzowe depozytu Stowarzyszenia od zasobu (księgozbioru) Instytutu przy zastosowaniu formy elektronicznej.

O fakcie przeprowadzenia skontrum Instytut poinformował przedstawiciela Stowarzyszenia<sup>68</sup>.

Oprócz zbiorów bibliotecznych, w skład depozytu złożonego w Instytucie na podstawie przedmiotowej umowy wchodziły także zespoły archiwalne i obiekty muzealne, które jak informuje Kontrolowany<sup>69</sup> są nieustająco porządkowane, ale niezakończone ze względu na rozmiary zasobu do uporządkowania oraz nieliczny zasób kadrowy.

## VII. Kontrola zarządcza i uregulowania wewnętrzne

W Instytucie nie opracowano procedury oceny ryzyka jako elementu kontroli zarządczej. Kontrolowany uważa<sup>70</sup>, iż kontrola zarządcza prowadzona w oparciu o wypracowane w Instytucie zwyczajowe zasady postępowania w przypadku Instytutu jest wystarczająca, gdyż elementy kontroli zarządczej wpisane są w działania Instytutu.

Instytut składał organizatorowi oświadczenia o stanie kontroli zarządczej<sup>71</sup>, ale nie wypełniał obowiązku publikowania tych oświadczeń.

W myśl art. 70 ust. 5 ustawy o *finansach publicznych* oświadczenie o stanie kontroli zarządczej podlega publikacji w BIP -ie.

W Instytucie nie wprowadzono instrukcji kancelaryjnej<sup>72</sup> gdyż nie została uzgodniona z naczelnym dyrektorem Archiwów Państwowych/dyrektorem właściwego miejscowo archiwum państwowego.

Kontrolowany wyjaśnia<sup>73</sup>, że w 2016 r. Instytut został objęty nadzorem archiwalnym, a w październiku 2019 r. instrukcja kancelaryjna, jednolity wykazu akt i instrukcja archiwalna została uzgodniona z dyrektorem Archiwów Akt Nowych. W listopadzie 2019 r. Instytut przesłał do Archiwów Akt Nowych projekt zarządzenia dyrektora Instytutu wprowadzającego ww. regulacje do podpisu przez dyrektora Archiwów Akt Nowych. Do chwili obecnej Instytut nie otrzymał z Archiwów Akt Nowych podpisanych dokumentów.

Zasady prowadzenia gospodarki finansowej opisano w procedurach wewnętrznych, między innymi takich jak: regulamin wynagradzania<sup>74</sup>, regulaminach udzielania zamówień publicznych, w tym: których wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro<sup>75</sup> oraz na dostawy i usługi z zakresu działalności kulturalnej o wartościach pomiędzy wyrażoną w złotych równowartością kwoty 30 tys. euro, a kwotą określoną w przepisach wydanych

<sup>67</sup>Pismo z dnia 14 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (11) - odp. na pytanie 10 (pkt 7)

<sup>68</sup>Dyrektor Operacyjny Stowarzyszenia Żydowski Instytut Historyczny w Polsce, pismo z dnia 19 października 2018 r. znak: D-2188/2018

<sup>69</sup>Pismo z dnia 21 września 2020 r. znak: D-1039/2020- odp. na pytanie 16 (pkt 1)

<sup>70</sup>Pismo z dnia 21 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (6) - odp. na pytanie 5 (pkt 1)

<sup>71</sup>Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej: za 2018 r. przesłane w dniu 21 marca 2019 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej; za 2019 r. przesłane w dniach: 30 marca i 3 kwietnia 2020 r. za pośrednictwem ePUAP

<sup>72</sup>Zarządzenie nr 3/2012 z dnia 10 kwietnia 2012 r. dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma

<sup>73</sup>Pismo z dnia 20 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (5)- odp. na pytanie 4 (pkt 1)

<sup>74</sup>Zarządzenie nr 10/2013 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 2 sierpnia 2013 r.

<sup>75</sup>Zarządzenie nr 9/2014 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 28 lipca 2014 r.

na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy *Pzp*<sup>76</sup>, regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (dalej *ZFŚS*)<sup>77</sup>, polityka rachunkowości<sup>78</sup>, instrukcja kasowa<sup>79</sup>.

## VIII. Gospodarka finansowa

### 1. Plany finansowe

Instytut prowadził gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*<sup>80</sup>, na podstawie rocznego planu finansowego. Plany finansowe pod ustawę budżetową na lata 2018 - 2019 zostały sporządzone odpowiednio w dniach: 8 lutego 2018 r. i 18 lutego 2019 r.

W latach objętych kontrolą plany finansowe podlegały zmianom w związku ze zmianami wysokości dotacji podmiotowej/celowej, a informacja o ich zmianach była niezwłocznie przekazywana Ministrowi.

### 2. Dotacja podmiotowa i celowe pochodzące z budżetu Ministra

Minister przekazał Instytutowi :

- w 2018 r. dotację podmiotową na kwotę w wysokości 6.003.691,00 zł i dotację celową na łączną kwotę w wysokości 538.000,00 zł z przeznaczeniem na 9 zadań<sup>81</sup>;
- w 2019 r. dotację podmiotową w wysokości 6.995.000,00 zł oraz dotację celową na łączną kwotę w wysokości 689.360,00 zł na kontynuację jednego z zadań rozpoczętego w 2018 r.<sup>82</sup> oraz realizację trzech innych zadań<sup>83</sup>;

co oznacza, że:

- dotacja podmiotowa dla Instytutu w 2019 r. była o 16,51% % (o 991.309,00 zł) wyższa od dotacji podmiotowej przekazanej przez Ministra w 2018 r.;
- łączna kwota dotacji celowych w 2019 r. była o 28,13% (o 151.360,00 zł) wyższa od łącznej kwoty dotacji celowych Ministra w 2018 r.

### 3. Udział środków dotacji podmiotowej w finansowaniu kosztów rodzajowych

Instytut prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową kosztów pokrywanych ze środków dotacji podmiotowej, pochodzących z budżetu Ministra.

Środki dotacji podmiotowej Ministra w 2018 r. (kwota 6.003.691,00 zł) i 2019 r. (kwota 6.995.000,00 tys. zł) stanowiły: w 2018 r. 57,80% przychodów ogółem (10.387.537,50 zł) i sfinansowano z nich 57,61 % kosztów ogółem (10.422.121,06 zł), a w 2019 r. 65,13 % przychodów ogółem (10.740.753,03 zł) i sfinansowano z nich 67,70 % kosztów ogółem (10.332.146,98 złotych).

W zdecydowanej większości środki dotacji podmiotowej w obydwu latach zostały wykorzystane na wynagrodzenia i tak:

- z ww. środków w 2018 r. pokryto w 77,80% (4.175.767,37 zł) kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia<sup>84</sup>, w tym: wynagrodzenia osobowe sfinansowano w 83,25 %

<sup>76</sup>Zarządzenie nr 7/2014 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 30 maja 2014 r.

<sup>77</sup>Zarządzenie nr 3/2016 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 24 lutego 2016 r.

<sup>78</sup>Zarządzenie nr 3A/2012 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 2 maja 2012 r.

<sup>79</sup>Zarządzenie nr 1A/2012 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 1 stycznia 2012 r.

<sup>80</sup>J. Dz. U. z 2018 r., poz. 1983

<sup>81</sup>Umowy zawarte w 2018 r. o numerach: 92/DF-1/2018 r. z dnia 5 marca 2018 r. (250.000,00 zł), 93/DF-1/2018 r. z dnia 5 marca 2018 r. (42.000,00 zł), 118/DF-1/2018 r. z dnia 5 kwietnia 2018 r. (50.000,00 zł), 125/DF-1/2018 r. z dnia 12 kwietnia 2018 r. (50.000,00 zł), 190/DF-1/2018 r. z dnia 6 czerwca 2018 r. (60.000,00 zł), 191/DF-1/2018 r. z dnia 18 czerwca 2018 r. (40.000,00 zł), 256/DF-1/2018 r. z dnia 26 września 2018 r. (25.000,00 zł), 304/DF-1/2018 z dnia 22 października 2018 r., kwota 122.800,00 zł (w 2018 r. kwota 18.000,00 zł), 338/DF-1/2018 r. z dnia 13 grudnia 2018 r. (3.000,00 złotych)

<sup>82</sup>Umowa nr 304/DF-1/2018 z dnia 22 października 2018 r., kwota 122.800,00 zł (w 2019 r. kwota 104.800,00 złotych),

<sup>83</sup>Umowy zawarte w 2019 r. o numerach: 100/DF-1/2019 z dnia 19 marca 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 1 października 2019 r. (kwota 18.000,00 zł), 130/DF-1/2019 z dnia 5 kwietnia 2019 r. (kwota 400.000,00 zł), 198/DF-1/2019 z dnia 29 października 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 19 grudnia 2019 r. (kwota 166.560,00,00 złotych)

<sup>84</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 404 *wynagrodzenia* - łączna kwota wykorzystana na wynagrodzenia w 2018 r. to 5.367.250,91 zł, w tym wynagrodzenia osobowe kwota 4.884.893,16 zł i wynagrodzenia bezosobowe kwota 482.357,75 złotych

(4.066.812,77 zł), wynagrodzenia bezosobowe w 22,59 % (108.954,60 zł) oraz ich koszty, w tym między innymi: koszty ubezpieczeń społecznych w 88,90 % (726.505,91 zł<sup>85</sup>), PFRON – u w 91,53% (66.604,00 zł<sup>86</sup>), odpisy na ZFŚS w 100% (93.908,52 złotych);

Ze środków dotacji podmiotowej Ministra pokrywano także inne koszty rodzajowe, wśród których najwyższe, przekraczające kwotę 100.00,00 zł w 2018 r. dotyczyły zakupu usług: informatycznych (104.144,28 złotych).

- w 2019 r. ze środków dotacji podmiotowej pokryto 82,10 % (4.376.710,48 zł) kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia<sup>87</sup>, tj. wynagrodzenia osobowe sfinansowano w 82,10 % (4.139.369,27 zł), wynagrodzenia bezosobowe w 55,12% (237.341,21 zł) oraz ich koszty, w tym między innymi: koszty ubezpieczeń społecznych w 89,67 % (767.566,73 zł<sup>88</sup>), PFRON - u w 91,75% (73.342,0 zł<sup>89</sup>), odpisy na ZFŚS w 100% (91.562,35 złotych);

Ponadto ze środków dotacji podmiotowej Ministra w 2019 r. opłacano również inne koszty rodzajowe, wśród których najwyższe (przekraczające kwotę 100.00,00 zł) dotyczyły: zakupu usług: informatycznych (328.0805,08 zł), konserwacji i napraw (219.989,59 zł), dozoru i monitorowania (134.459,58 zł), prawnych (133.023,00 zł), zakupu energii elektrycznej (126.074,78 zł), opłat czynszowych (105.167,00 złotych).

Z ewidencji księgowej kosztów sfinansowanych ze środków dotacji podmiotowej wynikało, że kwoty dotacji podmiotowych w obydwu latach zostały wykorzystane w 100 %.

#### 4. Pozostałe przychody

Oprócz przychodów, których źródłem były dotacje pochodzące z budżetu Ministra<sup>90</sup> Instytut uzyskiwał przychody, między innymi: z działalności wydawniczej/sprzedazy wydawnictw, wystawienniczej/sprzedazy biletów do Muzeum Instytutu, z dofinansowań przeznaczonych na realizację zadań pochodzących od innych podmiotów oraz z darowizn<sup>91</sup>.

#### 5. Wyniki finansowe i sprawozdania z finansowe

W 2018 r. łączne przychody (10.387.537,50 zł) uzyskane przez Instytut nie pokryły poniesionych kosztów (10.422.121,06 zł), co spowodowało wygenerowanie straty na kwotę w wysokości 34.538,56 zł netto. Strata została pokryta ze środków funduszu rezerwowego.

Za 2019 r. Instytut osiągnął zysk w wysokości 408.606,05 zł netto, który zwiększył fundusz rezerwowy.

Środki dotacji celowych w przypadku 11 zadań, jak wykazano w sporządzonych z ich realizacji sprawozdaniach zostały wykorzystane w 100%, a w przypadku jednego zadania przekazana dotacja została wykorzystana w 99,81 %<sup>92</sup>. Niewykorzystana kwota dotacji celowej w wysokości 311,57 zł w dniu 15 stycznia 2020 r. została przekazana na rachunek urzędu obsługującego Ministra<sup>93</sup>.

<sup>85</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 405-01 ZUS- łączna kwota wykorzystana to 817.213,31 złotych

<sup>86</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 403-01 PFRON- łączna kwota wykorzystana to 72.764,00 złotych

<sup>87</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 404 wynagrodzenia - łączna kwota wykorzystana na wynagrodzenia w 2019 r. to 5.330.938,07 zł, w tym wynagrodzenia osobowe kwota 4.900.386,30 zł i wynagrodzenia bezosobowe kwota 430.551,77 złotych

<sup>88</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 405-01 ZUS- łączna kwota wykorzystana to 855.973,56 złotych

<sup>89</sup>Na podstawie ewidencji księgowej konta 403-01 PFRON- łączna kwota wykorzystana to 77.755,00 złotych

<sup>90</sup>Przyznana dotacja podmiotowa i celowe z budżetu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na 2018 r. to łączna kwota w wysokości 6.539.691,00 zł, a na 2019 r. to łączna kwota w wysokości 7.684.360,00 złotych

<sup>91</sup>Wartość darowizn pieniężnych i rzeczowych: w 2018 r kwota 675.202,77 zł, w 2019 r. kwota 637.618,86 zł, pismo z dnia 27 sierpnia 2020 r. znak: D0-1039(9) - odp. na pytanie 8 (pkt 2)

<sup>92</sup>Umowa numer 198/DF-1/2019 z dnia 29 października 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 19 grudnia 2019 r. na kwotę 166.560,00,00 zł wykorzystana w kwocie 166.248,43 złotych

<sup>93</sup>Dowód bankowy

Instytut sporządzał sprawozdania z wykonania planów rzeczowo - finansowych, z wykorzystania środków dotacji celowych oraz roczne sprawozdania finansowe i przysyłał je do Ministerstwa. Roczne sprawozdania finansowe zostały zaopiniowane przez biegłego rewidenta i zatwierdzone przez Ministra<sup>94</sup>.

#### IX. Należności i zobowiązania

Na dzień 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. Instytutu miał zobowiązania wymagalne na kwoty odpowiednio: 4.158,84 zł<sup>95</sup> i 8.686,68 zł<sup>96</sup> oraz należności wymagalne na kwoty 47.214,63 zł<sup>97</sup> i 14.602,21 złotych<sup>98</sup>. Zobowiązania i należności zostały uregulowane lub wyksięgowane po uzgodnieniu sald z kontrahentem.

Przyczyna nieterminowego uregulowania zobowiązań wynikała między innych z nieprawidłowego obiegu dokumentów pomiędzy Instytutem, a kontrahentami lub ich brakiem. Instytut nie został obciążony kosztami z tytułu nieuregulowania płatności w terminie oraz nie obciążał kosztami swoich dłużników z powodu zwłoki w zapłacie<sup>99</sup>.

#### X. Organizacja i prowadzenie gospodarki kasowej

##### 1. Obroty kasowe

W Instytucie oprócz kasy waluty krajowej funkcjonowały: kasa ZFŚS, kasa w Księgarni i kasa biletowa<sup>100</sup>. Gotówka pochodząca z kasy Księgarni i kasy biletowej odprowadzana była do kasy waluty krajowej Instytutu.

Obroty kasowe w 2018 r. i 2019 r. były na zbliżonym poziomie<sup>101</sup>, tj.:

- w 2018 r. stanowiły kwotę w wysokości 386.067,36 zł (po stronie Wn kwota 193.717,21 zł, a po stronie Ma kwota 192.350,15 złotych);
- w 2019 r. stanowiły kwotę w wysokości 334.265,96 zł (po stronie Wn kwota 168.874,26 zł, a po stronie Ma kwota 165.391,70 złotych).

Stwierdzono, że na koncie księgowym 101 -kasa biletowa nie wykazano obrotów, pomimo że w kasie biletowej występowały obroty gotówkowe.

Z raportów kasowych wynikało, że kasa biletowa prowadziła sprzedaż biletów także za gotówkę. Obsługujący kasę biletową (pracownik, zleceniobiorca) dokonywali następnie wpłat do kasy waluty krajowej. Według raportów kasowych wartość sprzedanych biletów za gotówkę to łączna kwota w wysokości 38.283,00 zł, w tym w 2018 r. kwota 20.500,00 zł, a w 2019 r. kwota 17.783,00 złotych.

Kontrolowany informuje<sup>102</sup>, że rezerwacja i sprzedaż biletów prowadzona była za pośrednictwem systemu komputerowego iKSORIS, a pieniądze za sprzedane bilety wpłacane były do kasy ŻIH-u na podstawie wydruku „Wyplata kasjera” i raportów okresowych z ww. systemu.

W świetle złożonego przez Kontrolowanego wyjaśnienia plan kont wymaga zaktualizowania w zakresie konta księgowego 101 -kasa biletowa.

<sup>94</sup>Roczne sprawozdanie finansowe za 2018 r. zatwierdzone w dniu 10 czerwca 2019 r. (pismo znak: DF-II.329.14.2019.KW); roczne sprawozdanie finansowe za 2019 r. zatwierdzone w dniu 1 czerwca 2019 r. (pismo znak: DF-II.329.19.2020.KW)

<sup>95</sup>8 tytułów zobowiązań

<sup>96</sup>6 tytułów zobowiązań

<sup>97</sup>8 tytułów należności

<sup>98</sup>9 tytułów należności

<sup>99</sup>Pismo z dnia 29 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (24) – odp. na pytanie 22

<sup>100</sup>Pismo z dnia 14 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (113) - odp. na pytanie 11 (pkt 1)

<sup>101</sup>Konta ewidencji księgowej: 100-1 kasa w walucie krajowej, 100-2 kasa ZFŚS, 101 kasa biletowa, 102 kasa Księgarni

<sup>102</sup>Pismo z dnia 24 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (22)-odp. na pytanie 20 (pkt 1)

## 2. Zasady prowadzenia gospodarki kasowej

Zasady prowadzenie gospodarki kasowej opisano w instrukcji kasowej<sup>103</sup>.

Ustalono, że w instrukcji kasowej nie określono:

- wysokości pogotowia kasowego;
- zasad dysponowania drukami ścisłego zarachowania oraz ich przechowywania;
- częstotliwości odprowadzania gotówki z kasy Księgarni i kasy biletowej;
- terminów sporządzania raportów kasowych.

Kontrolowany informuje<sup>104</sup>, że wysokość pogotowia kasowego:

- ustala główny księgowy w oparciu o analizę salda kasy i zgłoszonych potrzeb przez komórki organizacyjne Instytutu, w celu zapewnienia gotówki na bieżącą działalność Instytutu;
- nie przekracza kwoty ubezpieczenia gotówki w kasie, tj. 20.000,00 złotych.

Wskazać należy, iż pogotowie kasowe według definicji: *to określona suma pieniędzy, która musi znajdować się w kasie jako zabezpieczenie na nieprzewidziane wydatki*<sup>105</sup>, także przy uwzględnieniu warunków zabezpieczenia. Do limitu pogotowia kasowego nie wlicza się gotówki podjętej z banku do kasy na sfinansowanie rodzajowo określonych wydatków. Stan środków w kasie nie powinien przekraczać kwoty pogotowia kasowego, a saldo poniżej kwoty pogotowia kasowego powinno być uzupełnione.

Stwierdzono<sup>106</sup>, że saldo na koncie 100 - 1 - *kasa w walucie krajowej* na ostatni dzień poszczególnych miesięcy zawierało się w przedziale od 3.921,11 zł do 19.120,64 zł po stronie Wn.

Dodatkowo Kontrolowany wyjaśnił<sup>107</sup>, że w Instytucie nie prowadzono ewidencji druków ścisłego zarachowania<sup>108</sup>, gdyż generował je stosowany w Instytucie system finansowo – księgowy (*Optima*).

Wzmianka o częstotliwości rozliczania się pracowników prowadzących obroty gotówkowe zawarta była w treści zakresów obowiązków pracowników obsługujących kasę biletową<sup>109</sup> lecz sformułowanie *co najmniej dwa razy w miesiącu* było nieprecyzyjne. W zakresach obowiązków pracowników Księgarni<sup>110</sup> nie odniesiono do kwestii częstotliwości rozliczania się ze sprzedaży gotówkowej.

Zasady postępowania z gotówką, dla bezpieczeństwa obrotu gotówkowego w instytucji powinny być jednoznacznie zakomunikowane pracownikowi uczestniczącym w tym procesie.

Kontrolowany poinformował<sup>111</sup>, że raporty kasowe sporządzane były miesięcznie, co potwierdzono w trakcie kontroli.

## 3. Odpowiedzialność materialna osób obsługujących kasy

Odpowiedzialność za mienie powierzone pracownikowi/wspólnie pracownikom, w tym pieniądze wynika z art. 124 § 1 oraz art. 125 *Kodeksu Pracy*<sup>112</sup>.

<sup>103</sup>Zarządzenie nr 1A/2012 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 1 stycznia 2012 r.

<sup>104</sup>Pismo z dnia 19 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (4) - odp. na pytanie 3 (pkt 6)

<sup>105</sup>Słownik Języka Polskiego PWN

<sup>106</sup>Na podstawie konta księgowego 100-1 *kasa w walucie krajowej* w ujęciu miesięcznym

<sup>107</sup>Pismo z dnia 25 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(8) - odp. na pytanie 7

<sup>108</sup>Dowody kasowe KW i KP, raporty kasowe, arkusze spisu z natury, bilety wstępu

<sup>109</sup>Koordinator obsługi widzów ( ), opiekun wystaw ( )

<sup>110</sup>Panie:

<sup>111</sup>Pismo z dnia 25 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (8) - odp. na pytanie 7 (pkt 1)

<sup>112</sup>t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.

W Instytucie nie wszyscy pracownicy prowadzący obroty gotówkowe złożyli oświadczenia o odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie.

Oświadczenie takie złożył pracownik wykonujący czynności kasjera w kasie waluty krajowej i kasie ZFŚS oraz pracownicy obsługujący kasę w Księgarni, podpisując umowy o wspólnej odpowiedzialności materialnej<sup>113</sup>. Oświadczenia i umowy zostały włączone do akt osobowych pracowników<sup>114</sup>.

Pracownicy obsługujący kasę biletową w Instytucie, tj. pracownik zatrudniony na stanowisku koordynatora ds. obsługi widzów<sup>115</sup> i opiekun wystaw<sup>116</sup> nie złożyli przedmiotowych oświadczeń. W 2019 r. pracownik zatrudniony na stanowisku koordynatora ds. obsługi widzów<sup>117</sup> i opiekun wystaw<sup>118</sup> złożyli jedynie oświadczenia o zasadach ewidencji sprzedaży przy użyciu kasy rejestrującej i zapoznaniu się z informacją o tych zasadach. Analogiczne oświadczenia o zasadach ewidencji sprzedaży przy użyciu kasy rejestrującej i zapoznaniu się z informacją o tych zasadach złożyli także pracownicy Księgarni<sup>119</sup>.

Ustalono, iż:

- w aktach osobowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach koordynatora ds. obsługi widzów i opiekuna wystaw dokonujących obrotów gotówkowych na rzecz Instytutu nie było oświadczeń o odpowiedzialności materialnej.

Oświadczenie o zasadach ewidencji sprzedaży przy użyciu kasy rejestrującej i zapoznaniu się z informacją o tych zasadach złożone przez pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach nie jest tożsame z oświadczeniem o odpowiedzialności materialnej za powierzone aktywa gotówkowe;

- prowadzenie obrotów gotówkowych w 2018 r. w zakresie sprzedaży biletów wstępu polecono zleceniobiorcy<sup>120</sup>, niezgodnie z warunkami i zakresem zawartej umowy zlecenia<sup>121</sup>;

W okresie objętym kontrolą, od kwietnia 2018 r. sprzedaż biletów wstępu prowadzona była także (oprócz pracownika Instytutu) przez zleceniobiorcę<sup>122</sup> obsługującego wystawy. Z raportów kasowych wynika, że zleceniobiorca dokonywał wpłat do kasy: w kwietniu, lipcu, sierpniu i grudniu 2018 r.<sup>123</sup> Umowa zlecenia<sup>124</sup> nie przewidywała sprzedaży biletów wstępu i prowadzenia obrotu gotówkowego przez zleceniobiorcę<sup>125</sup>.

Kontrolowany:

- informuje, iż zostało to uregulowane poleceniem służbowym i umową w formie ustnej<sup>126</sup>;
- przedstawia korespondencję elektroniczną z dnia 13 kwietnia 2018 r.<sup>127</sup> pomiędzy zleceniobiorcą, a koordynatorem obsługi widzów<sup>128</sup> w sprawie szczegółowych warunków sprzedaży biletów wstępu przez zleceniobiorcę.

<sup>113</sup>Umowy z dnia: 4 stycznia 2016 r. pomiędzy pracownikami ( ) i ( ) zatrudnionymi na stanowiskach księgarz i specjalista ds. sprzedaży wydawnictw; 19 lipca 2018 r. pomiędzy pracownikami ( ) i ( ) zatrudnionymi na stanowiskach księgarz

<sup>114</sup>Pani Justyna Zadrozna, samodzielnie księgową, kasjer

<sup>115</sup> , wykonujący zadania w 2018 r. na podstawie umowy zlecenia, a następnie w 2019 r. na podstawie umowy o pracę

<sup>117</sup> , oświadczenie z dnia 2 stycznia 2019 r. i 15 maja 2019 r.

<sup>118</sup> , oświadczenie z dnia 2 stycznia 2019 r. i 15 maja 2019 r.

<sup>119</sup>Oświadczenia z dnia: 2 stycznia 2019 r. i 15 maja 2019 r.

<sup>120</sup>

<sup>121</sup>Umowa nr 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r.

<sup>122</sup>Umowy zlecenia: nr 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r. na okres od 2 marca do 30 czerwca 2018 r. i nr 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. w zakresie opieki nad wystawami prezentowanymi w przestrzeniach Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma, udzielanie informacji o instytucji i prezentowanych treściach, pilnowanie prezentowanych na wystawie eksponatów muzealnych przed kradzieżą i zniszczeniem, dbałość o estetykę sal wystawienniczych i eksponatów, dozór przy montażu i demontażu wystaw

<sup>123</sup>W dniach: 27 kwietnia, 31 lipca, 28 sierpnia, 31 grudnia 2018 r.

<sup>124</sup>Umowa nr 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r.

<sup>125</sup>

<sup>126</sup>Pismo z dnia 14 września 2020 r. znak: D-1039/2020(13) - odp. na pytanie 11 (pkt 5)

Powyższe wskazuje, że naruszono podstawowe zasady polecenia wykonania dodatkowych prac zleceniobiorcy poza zakresem umowy, także w zakresie odpowiedzialności materialnej za powierzone aktywa pieniężne.

Przedstawionej korespondencji elektronicznej nie można uznać za podstawę rozszerzenia zakresu zadań zleceniobiorcy oraz przyjęcie odpowiedzialności materialnej za powierzone aktywa pieniężne przez zleceniobiorcę. Należy mieć na względzie, że brak odpowiedniego udokumentowania faktu powierzenia mienia i przyjęcia odpowiedzialności utrudnia ewentualne dochodzenie odszkodowania w przypadku powstania niedoboru.

#### 4. Analiza operacji gotówkowych

Szczegółowej analizie poddano operacje gotówkowe na łączną kwotę 213.698,49 zł (po stronie Wn kwota 111.818,74 zł, a po stronie Ma kwota 101.879,75 zł), tj. 30,67% (696.874,82 zł) obrotów kasowych ogółem<sup>129</sup>, ujętych w 8 raportach kasowych<sup>130</sup> i opartych o 97 dowodów źródłowych (27,71%), w powiązaniu z zapisami na koncie 100-1 - *kasa w walucie krajowej*.

Kontrola wykazała, że:

- źródłowe dowody kasowe były kompletne;
- zastępcze dowody kasowe (KW i KP) będące drukami ścisłego zarachowania posiadały chronologiczną, ciągłą numerację;
- przychody i rozchody gotówki do kasy były prawidłowo ujmowane w raportach kasowych;
- wpłaty utargów z kasy Księgarni i z kasy biletowej dokonywane były z różną częstotliwością i w różnych datach, nie wskazujących na stosowane w tym zakresie reguły.

#### 5. Inwentaryzacja aktywów pieniężnych

Zrealizowany został obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów pieniężnych w kasie w walucie krajowej i ZFŚŚ na 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. wynikający z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości<sup>131</sup>, co zostało udokumentowane protokołami. Inwentaryzację przeprowadzono w obecności kasjera. W drodze inwentaryzacji potwierdzono salda w raportach kasowych sporządzonych na dzień 31 grudnia, odpowiednio 2018 r. i 2019 r.

Kontrolowany informuje<sup>132</sup>, że:

- nie wydano zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w kasach Księgarni i biletowej na dzień 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. ponieważ na koniec roku obrotowego (2018 i 2019) ww. kasach saldo powinno być zerowe;
- na koniec roku budżetowego przeprowadzono inwentaryzację w kasach księgarni i biletowej przy udziale głównej księgowej, pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie kasy i kasjera kasy głównej, do której wpłacany był utarg. Z przeprowadzonej inwentaryzacji nie sporządzono protokołów ponieważ salda ww. kasach wykazywały „zero”.

Nie dokumentując przeprowadzenia inwentaryzacji w kasie Księgarni i kasie biletowej na dzień 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. naruszono art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości<sup>133</sup>. Brak

<sup>127</sup>Korespondencja elektroniczna z dnia 13 kwietnia 2018 r. pomiędzy do wiadomości p. Anny Duńczyk - Szulc

<sup>128</sup>Konto księgowo 100-1- *kasa w walucie krajowej* (obroty za 2018 r., kwota 376.317,36 zł i obroty za 2019 r., kwota 320.557,46 złotych)

<sup>129</sup>Raporty kasowe: za 2018 r. za miesiące - styczeń, luty, maj, czerwiec i za 2019 r. za miesiące - lipiec, wrzesień, październik i listopad

<sup>130</sup>l. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

<sup>131</sup>J. w.

<sup>132</sup>l. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.

dokumentu uniemożliwia potwierdzenie czy czynności, o których pisze Kontrolowany zostały faktycznie przeprowadzone.

Za przyjęte, zasady rachunkowości, w tym dotyczące prowadzenia gospodarki kasowej zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości<sup>134</sup> oraz za prawidłową organizację gospodarki, w tym kasowej (art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości) odpowiada kierownik jednostki.

## XI. Zatrudnienie, zasady wynagradzania/ wynagrodzenia osobowe

### 1. Zatrudnienie

Zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2019 r. zmniejszyło się o 7,65 etatów<sup>135</sup> (9 pracowników) w porównaniu do zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2018 r. Średnioroczne zatrudnienie także miało tendencję spadkową i na dzień 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. stanowiło odpowiednio: 76,37 etatów, i 72,97 etatów<sup>136</sup>.

### 2. Zasady wynagradzania

W okresie objętym kontrolą wewnętrzne zasady wynagradzania opisano w regulaminie wynagradzania<sup>137</sup> obowiązującym od dnia 19 sierpnia 2013 r.<sup>138</sup> Według regulaminu dodatkami do wynagrodzeń zasadniczych były dodatki: stażowy (do 20%), funkcyjny (do 50% wynagrodzenia zasadniczego), specjalny (do 40 % wynagrodzenia zasadniczego), za pracę w godzinach nadliczbowych i nocnych. Ponadto regulamin przewidywał nagrody dla pracowników za ich szczególnie wkład w wykonywaniu zadań i nagrody jubileuszowe oraz odprawę emerytalną.

Stwierdzono, że:

- w regulaminie wynagradzania nie określono:
  - ✓ kategorii zaszeregowania poszczególnych stanowisk pracy w zakresie wynagrodzenia zasadniczego, do których nawiązuje zapis § 3 ust. 3 regulaminu wynagradzania;
  - ✓ wysokości stawek wynagrodzenia zasadniczego za pracę określonego rodzaju lub na określonym stanowisku;
  - ✓ nie sprecyzowano kryteriów dotyczących zatrudnienia na danym stanowisku;

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają wprost, co powinien zawierać regulamin, ale niewątpliwie celem regulaminu wynagradzania jest jasne sformułowanie przepisów ustalających stawki wynagrodzeń zasadniczych na poszczególnych stanowiskach pracy.

- nie zaktualizowano wykazu stanowisk pracy (załącznik nr 1 do regulaminu wynagradzania) występujących w strukturze Instytutu.

Według Kontrolowanego:

<sup>134</sup>t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 351 ze zm.

<sup>135</sup>Na podstawie zestawienia o zatrudnieniu sporządzonego przez główną księgową w Żydowskim Instytucie Historycznym im. Emanuela Ringelbluma załączonego do pisma z dnia 12 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(2) - zmniejszenie zatrudnienia w Działach: Naukowym o 3 etaty, Archiwum o 2,25 etatu, Sztuki o 1,5 etatu Administracji, Biblioteki, Digitalizacji w każdym o 1 etat, Edukacji i Pracowni Konserwatorskiej po 0,75 etatów; zwiększenie zatrudnienia w Działach: Projektów Kulturalnych i Komunikacji o 2 etaty, Genealogii o 1 etat, Dokumentacji Zabytków o 0,6 etatu

<sup>136</sup>Na podstawie danych wykazanych w załączniku nr 14 do sprawozdania z wykonania planu rzeczowo finansowego za 2018 r. i 2019 r.

<sup>137</sup>Zarządzenie nr 10/2013 z dnia 2 sierpnia 2013 r. dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Żydowskiego Instytutu Historycznego

<sup>138</sup>Data wyliczona przez kontrolującego od daty wydania zarządzenia nr 10/2013 z dnia 2 sierpnia 2013 r. dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Żydowskiego Instytutu Historycznego



- określenie *kategoria zaszeregowania* zastosowane w regulaminie wynagradzania to wynagrodzenie zasadnicze pracownika określone na podstawie regulaminu wynagradzania opartego o przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 października 2015 r.<sup>139</sup>;
- zawarte umowy o pracę odzwierciedlają aktualne stanowiska pracy występujące w strukturze Instytutu.

Wskazać należy że:

- przywołane rozporządzenie nie reguluje zasad ustalania wynagrodzeń zasadniczych;
- wprowadzenie regulaminu wynagradzania zobowiązuje do jego stosowania;
- w prawie pracy zaszeregowanie jest używane na oznaczenie stopnia przypisania do określonej grupy stanowiska, a nie dla określenia wysokości wynagrodzenia danego pracownika;
- stanowiska pracy powinny wynikać ze struktury organizacyjnej określonej w regulaminie organizacyjnym a nie odwrotnie, tj. dopasowania struktury do zawieranych umów o pracę.

### 3. Wynagrodzenia osobowe i ich zmiany

Na wynagrodzenia osobowe w 2018 r. i w 2019 r. (na dzień 31 grudnia) wydatkowano odpowiednio kwoty w wysokości: 4.557.346,63 zł<sup>140</sup> i 4.447.887,87 złotych<sup>141</sup>. Niższa kwota wykorzystana na wynagrodzenia osobowe (o 99.485,76 zł) w 2019 r. niewątpliwie była wynikiem zmniejszenia średniego zatrudnienia w 2019 r. o 3,4 etatu w stosunku do średniego zatrudnienia w 2018 r. Porównując rok do roku (2019/2018) niższe wykorzystanie funduszu osobowego, to między innymi niższa o 3,75 % (o 182.680,99 zł) kwota na wynagrodzenia zasadnicze, ale wyższa o 43% (o 92.673,84 zł) kwota wykorzystana na nagrody<sup>142</sup>. W 2018 r. na nagrody, z wyłączeniem nagród jubileuszowych przeznaczono kwotę w wysokości 213.406,16 zł, a w 2019 r. kwotę 306.080,00 złotych.

### 4. Prowadzenie akt osobowych i ustalanie wynagrodzeń pracowników

Skontrolowano akta osobowe 26 pracowników, stanowiących 34,67% zatrudnionych w Instytucie (75 pracowników<sup>143</sup>) na dzień 31 grudnia 2019 r. i ich wynagrodzenia na łączną kwotę w wysokości 3.740.980,17 zł<sup>144</sup> i stwierdzono:

- akta osobowe prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy;
- nie można było zweryfikować wysokości oraz zasad przyznawania pracownikom stawek wynagrodzenia zasadniczego, gdyż przepisy regulaminu ich nie precyzowały;
- miesięczne wynagrodzenie dyrektora Instytutu przekraczało o 20 % kwotę wynagrodzenia miesięcznego określonego przez organizatora<sup>145</sup>;

<sup>139</sup>Pismo z dnia 20 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 (5)- odp. na pytanie 4 (pkt 2)

<sup>140</sup>Wynagrodzenia zasadnicze kwota 3.428.994,78 zł, dodatki: stażowe kwota 444.644,08 zł, funkcyjne kwota 171.760,60 zł, specjalne kwota 80.004,81 zł, prowizje kwota 24.296,40 zł, nagrody kwota 213.406,16 zł, wynagrodzenie za czas choroby 54.184,87 zł, ekwiwalent za urlop kwota 711,19 zł, odprawy emerytalne kwota 47.074,99 zł, nagrody jubileuszowe kwota 112.268,75 złotych

<sup>141</sup>Wynagrodzenia zasadnicze kwota 3.300.313,79 zł, dodatki: stażowe kwota 452.632,37 zł, funkcyjne kwota 184.973,34 zł, specjalne kwota 69.320,01 zł, prowizje kwota 13.117,00 zł, nagrody kwota 306.080,00 zł, wynagrodzenie za czas choroby 64.496,36 zł, odprawy emerytalne kwota 27.000,00 zł, nagrody jubileuszowe kwota 59.955,00 złotych

<sup>142</sup>Kwota nie uwzględnia nagród jubileuszowych

<sup>143</sup>Zestawienie sporządzone przez Skontrolowanego, pn. *Tabela zatrudnienie w latach 2019-2019 w poszczególnych komórkach organizacyjnych w osobach i etatach*

<sup>144</sup>W kwocie 3.740.980,17 zł zawierały się: wynagrodzenia zasadnicze (2.767.438,10 zł, w tym w 2018 r. kwota 1.409.436,76 zł i w 2019 r. kwota 1.358.001,34 zł) dodatki do wynagrodzeń zasadniczych: stażowe (414.424,05 zł, w tym w 2018 r. kwota 203.030,05 zł i w 2019 r. kwota 211.394,00 zł), funkcyjne (200.544,85 zł, w tym w 2018 r. kwota 103.871,54 zł i w 2019 r. kwota 96.673,34 zł), specjalne (39.140,01 zł, w tym w 2018 r. kwota 19.916,67 zł i w 2019 r. kwota 19.223,34 zł), prowizje (29.537,00 zł, w tym w 2018 r. kwota 16.420,00 zł i w 2019 r. kwota 13.117,00 zł), nagrody, oprócz jubileuszowych (289.896,16 zł, w tym w 2018 r. kwota 123.496,16 zł i w 2019 r. kwota 166.400,00 złotych)

Zwiększenie wynagrodzenia miesięcznego wynikało z naliczenia dodatku stażowego do kwoty miesięcznego wynagrodzenia określonego przez Ministra, co w skali dwóch lat (okres objęty kontrolą) stanowi kwotę 62.400,00 złotych.

- w umowie o pracę<sup>146</sup> i w aneksie do umowy o pracę<sup>147</sup> zawartych z (2) pracownikami Księgarni ustalono % dodatek do wynagrodzenia w formie prowizji od sprzedaży książek; Ww. prowizji jako dodatku do wynagrodzenia nie przewidywał regulamin wynagradzania<sup>148</sup>. W 2018 r. prowizję otrzymywało dwóch pracowników (łącznie kwota w wysokości 24.296,40 zł), a w 2019 r. prowizję otrzymał jeden pracownik<sup>149</sup> (kwota w wysokości 13.117,00 złotych).
- przyznano premię zadaniową (700,00 zł/mc) pracownikowi obsługującemu kasę; Przepisy regulaminu wynagradzania nie przewidują premii zadaniowej, natomiast przewidują możliwość przyznania pracownikowi dodatku specjalnego za wykonywanie czynności z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków i zgodnie z przepisami regulaminu dodatkowe wynagrodzenie, w tym przypadku powinno zostać określone jako dodatek specjalny.

## XII. Dodatkowe świadczenia na rzecz pracowników

Pracownicy Instytutu mogli korzystać nieodpłatnie z opieki lekarskiej<sup>150</sup> świadczonej na podstawie umowy zawartej przez Instytut z firmą ATIS<sup>151</sup>. Z tytułu powyższego dodatkowego świadczenia na rzecz pracowników Instytut w latach objętych kontrolą poniósł koszt na łączną kwotę wysokości 1.333,00 złotych<sup>152</sup>. Kwota ta została sfinansowana (1.243,00 zł) ze środków dotacji Ministra i (90,00 zł) z pozostałych środków Instytutu. Zobowiązania publicznoprawne od dodatkowego przychodu obciążały pracowników, korzystających z tych usług medycznych.

## XIII. Wykorzystanie dotacji celowych

W latach 2018-2019 Minister przekazał Instytutowi dotacje celowe na 12 zadań<sup>153</sup> na łączną kwotę w wysokości 1.227.048,43 zł, w tym w 2018 r. na 9 zadań, w łącznej kwocie w wysokości 538.000,00 zł i w 2019 r. na kontynuację zadania rozpoczętego w 2018 r. oraz trzech innych zadań w łącznej kwocie 689.360,00 złotych. Z realizacji zadań i wykorzystania środków dotacji celowych Instytut składał sprawozdania, a donator je zatwierdzał.

Szczegółowo skontrolowano wydatkowanie dotacji celowych na dwa zadania, pn.:

- 1) *Organizacja obchodów 75 rocznicy samobójczej śmierci Szmula Zygielbojma, 75 rocznicy powstania w getcie warszawskim oraz kontynuacja państwowych obchodów upamiętniających ofiary Akcji Reinhardt*, na kwotę 250.000,00 zł realizowanego na podstawie umowy nr 92/DF-I/2018 z dnia 5 marca 2018 r.;

<sup>146</sup>Pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 grudnia 2017 r. znak: BKS-WSP.1131.809.2017.AG

<sup>147</sup>Umowa o pracę z dnia 13 kwietnia 2016 r. zawarta ze specjalistą ds. sprzedaży wydawnictw

<sup>148</sup>Aneks do umowy o pracę z dnia 1 kwietnia 2012 r. zawarty z pracownikiem zatrudnionym na stanowisku księgarza

<sup>149</sup>Zarządzenie nr 10/2013 z dnia 2 sierpnia 2013 r. dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma w sprawie wprowadzenia regulaminu wynagradzania pracowników Żydowskiego Instytutu Historycznego

<sup>150</sup>Pracownik zatrudniony na stanowisku księgarza

<sup>151</sup>Oprócz badań wstępnych, okresowych, kontrolnych

<sup>152</sup>Umowa nr 80024/L/2011 z dnia 15 września 2011 r. wraz z aneksami: nr 2/2016 z dnia 29 września 2016 r., nr 1/2017 z dnia 28 września 2017 r., nr 1/2018 z dnia 26 września 2018 r., nr 2/2018 z dnia 11 października 2018 r.

<sup>153</sup>Pismo z dnia 28 września 2020 r. znak: D-1039/2020- odp. na pytanie 19 - sprostowanie

<sup>154</sup>Umowy zawarte w 2018 r. o numerach: 92/DF-I/2018 r. z dnia 5 marca 2018 r. (250.000,00 zł), 93/DF-I/2018 r. z dnia 5 marca 2018 r. (42.000,00 zł), 118/DF-I/2018 r. z dnia 5 kwietnia 2018 r. (50.000,00 zł), 125/DF-I/2018 r. z dnia 12 kwietnia 2018 r. (50.000,00 zł), 190/DF-I/2018 r. z dnia 6 czerwca 2018 r. (60.000,00 zł), 191/DF-I/2018 r. z dnia 18 czerwca 2018 r. (40.000,00 zł), 256/DF-I/2018 r. z dnia 26 września 2018 r. (25.000,00 zł), 304/DF-I/2018 z dnia 22 października 2018 r., kwota 122.800,00 zł (w 2018 r. kwota 18.000,00 zł), 338/DF-I/2018 r. z dnia 13 grudnia 2018 r. (3.000,00 zł); umowy zawarte w 2019 r. o numerach: 100/DF-I/2019 z dnia 19 marca 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 1 października 2019 r. (kwota 18.000,00 zł), 130/DF-I/2019 z dnia 5 kwietnia 2019 r. (kwota 400.000,00 zł), 198/DF-I/2019 z dnia 29 października 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 19 grudnia 2019 r. (kwota 166.560,00 zł) oraz kontynuacja umowy nr 304/DF-I/2018 z dnia 22 października 2018 r., kwota 122.800,00 zł (w 2019 r. kwota 104.800,00 złotych), zadanie pn. *Związani z historią. Stosunki polsko - żydowskie na ziemiach polskich - etap I*

2) *Synagoga w Oni (Gruzja) ślady polskiego i gruzińskiego dziedzictwa w Izraelu w ramach programu „Kultura Inspirująca” - realizowanego we współpracy z Instytutem Polskim w Tbilisi oraz Instytutem Polskim w Tel Awiwie*, na kwotę 166.560,00 zł, umowa nr 198/DF-I/2019 z dnia 29 października 2019 r., na które wykorzystano kwotę w łącznej wysokości 416.248,43 zł, stanowiącą 33,92 % łącznej kwoty dotacji celowych wykorzystanych przez Instytut w latach objętych kontrolą. Niewykorzystana kwota dotacji celowej (311,57 zł) wynikająca z rozliczenia kosztów zadania realizowanego na podstawie umowy nr 198/DF-I/2019 z dnia 29 października 2019 r. w dniu 15 stycznia 2020 r. została przekazana na rachunek urzędu obsługującego Ministra<sup>154</sup>.

Mimo stwierdzonych uchybień realizacja ww. zadań i wydatkowanie środków dotacji celowych zostały ocenione pozytywnie ponieważ nie naruszały warunków zawartych umów dotacyjnych.

W celu zweryfikowania realizacji zadań z warunkami umów dotacyjnych zawartych na ww. zakresy przeanalizowano: umowy cywilnoprawne zawarte w związku z realizacją dotowanych zadań, rozliczenia delegacji, źródłowe dowody księgowo wraz z dowodami zapłaty, ewidencję księgową dotyczącą kosztów zadań, materiały informacyjne i reklamowe, które powinny potwierdzać, że beneficjent umieszczał w nich klauzulę o finansowaniu zadań ze środków Ministra oraz dowody potwierdzające efekty realizacji zadań.

Ze sprawozdań sporządzonych przez Instytut z wykorzystania środków dotacji celowych wynikało, że wydatkowano je zgodnie z warunkami zawartych umów. Dane wykazane w sprawozdaniach z realizacji zadań w ujęciu finansowym miały odzwierciedlenie w dowodach źródłowych. Koszty zostały poniesione w terminach nieprzekraczającym dat ramowych określonych w umowach dotacyjnych. Kontrolowany oświadczył<sup>155</sup>, że Instytut terminowo uregulował wszystkie zobowiązania publicznoprawne związane z wykorzystaniem środków dotacji celowych. Źródłowe dowody księgowo opłacone ze środków dotacji celowej opatrzone były klauzulą wskazującą na pochodzenie środków na ich sfinansowanie, tj. środki Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i ujęte w ewidencji księgowej<sup>156</sup>. Sprawozdania z obydwu zadań zostały przesłane odpowiednio w dniu 31 stycznia 2019 r.<sup>157</sup> i 2020 r.<sup>158</sup>.

Wydatkowanie dotacji udokumentowano:

- zawarciem 21 umów cywilnoprawnych<sup>159</sup>, spośród których trzy umowy<sup>160</sup> stanowiące postawę wystawionych i rozliczonych faktur<sup>161</sup> wyszczególnionych w sprawozdaniu z realizacji zadania<sup>162</sup> nie zostało wymienione w sprawozdaniu;
- 184 dowodami źródłowymi dowodami księgowymi<sup>163</sup> (faktury/rachunki/noty obciążeniowe, rozliczenia kosztów podróży).

W zdecydowanej większości koszty zadań zostały opłacone w formie bezgotówkowej.

<sup>154</sup>Dowód bankowy z dnia 15 stycznia 2020 r.

<sup>155</sup>Oświadczenie (nieoznaczone datą, złożone w sierpniu 2020 r.) głównej księgowej w Żydowskim Instytucie Historycznym im. Emanuela Ringelbluma

<sup>156</sup>Konto księgowo: 845-01-02 MKiDN obchody 75 rocznicy śmierci Zygielbojna i 845-01-04 MKiDN program Synagoga w Oni (Gruzja)

<sup>157</sup>Sprawozdanie przesłane drogą elektroniczną (znak: D-225/2019)

<sup>158</sup>Sprawozdanie przesłane drogą elektroniczną (znak: D-202/2020)

<sup>159</sup>Umowy cywilnoprawne dotyczą działań związanych z realizacją zadania wynikającego z umowy dotacyjnej nr 92/DF-I/2018 z dnia 5 marca 2018 r.

<sup>160</sup>Umowy o numerach: 84/A/2018, 85/A/2018, 86/A/2018 wszystkie zawarte w dniu 29 czerwca 2018 r.

<sup>161</sup>Faktury o numerach: 7/A/AHU/2018 z dnia 14 maja 2018 r. (3.210,30 zł) i 17/AHU/2018 z dnia 23 lipca 2018 r. (10.455,00 zł); 116/FP/2018 z dnia 23 lipca 2018 r. (3.780,00 zł); 117/FP/2018 z dnia 23 lipca 2018 r. (8.806,80 złotych)

<sup>162</sup>Umowa nr 92/DF-I/2018 z dnia 5 marca 2018 r.

<sup>163</sup>Wydatkowanie dotacji celowej otrzymanej na podstawie umowy: nr 92/DF-I/2018 z dnia 5 marca 2018 r. dokumentuje 109 źródłowych dowodów księgowych; nr 198/DF-I/2019 z dnia 29 października 2019 r. wraz z aneksem nr 1 z dnia 19 grudnia 2019 r. dokumentuje 75 źródłowych dowodów księgowych

Zakupiony ze środków dotacji celowej (umowa nr 92/DF-I/2018 z dnia 5 marca 2018 r.) portret Szmula Zygielbojma, został oznaczony numerem inwentarzowymi i wpisany do księgi inwentarzowej. Realizację zadań potwierdzały fotografie z przebiegu wydarzeń oraz materiały informacyjne przygotowane w związku z realizowanymi zadaniami.

Powtarzającymi się uchybieniami było dokonywanie zapłaty zobowiązań przed ich zatwierdzeniem do zapłaty<sup>164</sup>.

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa zatwierdzenie do zapłaty powinno poprzedzać dokonanie zapłaty.

Kontrolowany wyjaśnia, że zobowiązania wynikających z części faktur/rachunków:

- zostały opłacone na podstawie faktur proforma<sup>165</sup>;
- kartą płatniczą ZIH i przelewami z rachunku bankowego<sup>166</sup> na podstawie notatki z przeprowadzonego rozeznania rynku w zakresie zakupu biletów podróży dla uczestników projektu Synagoga w Oni (Gruzja) zatwierdzonej przez dyrektora Instytutu;
- kartą płatniczą w czasie podróży<sup>167</sup>.

Niewątpliwie koszty opłacone z użyciem karty płatniczej poprzedzały fakt ich zatwierdzenia przez Instytut. Dokonywanie natomiast zapłaty przelewem z rachunku bankowego powinno być poprzedzone zatwierdzeniem dowodu księgowego stanowiącego podstawę zlecenia zapłaty przez bank.

#### XIV. Ewidencjonowanie, zawieranie i realizacja umów cywilnoprawnych.

##### 1. Rejestry umów cywilnoprawnych

W Instytucie prowadzone były rejestry umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami fizycznymi i prawnymi z podziałem na lata.

W latach 2018-2019 Instytut zawarł 675 umów cywilnoprawnych, w tym 284 umów zlecenia i 391 umów o dzieło, z tytułu których wynagrodzenia stanowiły łączną kwotę w wysokości 4.412.144,19 zł, w tym:

- w 2018 r. 178 umów zlecenia na łączną kwotę 1.377.719,85 zł i 132 umowy o dzieło na łączną kwotę 661.707,96 złotych;
- w 2019 r. 106 umów zlecenia na łączną kwotę 1.603.303,09 zł i 259 umów o dzieło na łączną kwotę 769.423,29 złotych.

Realizatorami zakresów umów cywilnoprawnych w:

- w 2018 r. było 280 osób fizycznych, których łączne wynagrodzenia stanowiły kwotę 1.337.057,00 zł, w tym 51 pracowników, których łączne wynagrodzenia stanowiły kwotę

<sup>164</sup>Faktury o numerach: FV/0022/11/19/RBSE, FV/0023/11/19/RBSE, FV/0024/11/19/RBSE, FV/0028/11/19/RBSE, FV/0029/11/19/RBSE, faktura korygująca FVK/0001/11/19/RBSE, FVK/0002/11/19/RBSE z dnia 5 listopada 2019 r. zostały opłacone w dniu 5 grudnia 2019 r., a zatwierdzone do zapłaty w dniu 6 listopada 2019 r.; FV/0099/11/19/RBSE, FV/0100/11/19/RBSE, FV/0101/11/19/RBSE, FV/0102/11/19/RBSE, FV/0103/11/19/RBSE, FVK/0005/11/19/RBSE, FV/0104/11/19/RBSE, FVK/0006/11/19/RBSE, FVK/0007/11/19/RBSE z dnia 9 listopada 2019 r. zostały opłacone w dniu 9 listopada 2019 r., a zatwierdzone do zapłaty w dniu 12 listopada 2019 r.; faktury o numerach FV/0027/12/19/RBSE, FV/0028/12/19/RBSE z dnia 9 grudnia 2019 r. zostały opłacone w dniu 5 grudnia 2019 r. a zatwierdzone do zapłaty w dniu 9 grudnia 2019 r.; faktura nr 13359 z dnia 18.12.2019 r. została opłacona w dniu 18 grudnia 2019 r., a zatwierdzona do zapłaty w dniu 20 grudnia 2019 r.; rachunki o numerach: 01-200-000126835, 01-200-000126834 z dnia 14 grudnia 2019 r. zostały opłacone w dniu 14 grudnia 2019 r. a zatwierdzone do zapłaty w dniu 19 grudnia 2019 r.; rachunek o numerze 01-193-000746599 z dnia 16 grudnia 2019 r. został opłacony w dniu 16 grudnia 2019 r., a zatwierdzony do zapłaty w dniu 20 grudnia 2019 r.

<sup>165</sup>Faktury: FV/0022/11/19/RBSE, FV/0023/11/19/RBSE, FV/0024/11/19/RBSE, FV/0028/11/19/RBSE, FV/0029/11/19/RBSE, FV/0099/11/19/RBSE, FV/0100/11/19/RBSE, FV/0101/11/19/RBSE, FV/0102/11/19/RBSE, FV/0103/11/19/RBSE, FV/0027/12/19/RBSE, FV/0028/12/19/RBSE

<sup>166</sup>Faktury: FVK/0001/11/19/RBSE, FVK/0002/11/19/RBSE, FVK/0005/11/19/RBSE, FVK/0006/11/19/RBSE, FVK/0007/11/19/RBSE

<sup>167</sup>Faktura nr 13359 z dnia 18 grudnia 2019 r. i rachunki o numerach 01-200-000126835, 01-200-000126834, 01-193-000746599

108.547,98 zł oraz 30 osób prawnych, których łączne wynagrodzenia stanowiły kwotę 702.360,81 złotych;

- w 2019 r. było 338 osób fizycznych, których łączne wynagrodzenia stanowiły kwotę 1.758.697,97 zł, w tym 37 pracowników, których łączne wynagrodzenia stanowiły kwotę 255.694,81 zł oraz 27 osób prawnych, których łączne wynagrodzenia stanowiły kwotę 614.028,41 złotych.

Porównując rok do roku (2019/2018) stwierdzono, że w 2019 r. zawarto o 55 umów więcej (17,74 %) niż w 2018 r., a łączna kwota wynagrodzeń wypłaconych z ich tytułu była o 225.583,24 zł (o 16,37 %) wyższa od łącznej kwoty wynagrodzeń wypłaconych z ww. tytułu w 2018 r.

Na podstawie zapisów w rejestrze umów za 2019 r. stwierdzono, że umowy zawarte w styczniu i marcu 2019 r. oznaczone były numerem wyższym aniżeli umowy zawarte w maju 2019 r.

Umowa: zawarta w dniu 1 stycznia 2019 r została oznaczona numerem 57/A/2019; umowom zawartym w dniu 29 marca 2019 nadano numery 55/A/2019 i 56/A/2019, a umowa zawarta w dniu 7 maja 2019 r. miała numer 54/A/2019.

Powyższe wskazuje, że umowy te (57/A/2019, 55/A/2019 i 56/A/2019) zostały zawarte z datami wstecznymi lub nie zostały zgłoszone do rejestrów umów, co najmniej w terminie ich zawarcia.

## 2. Zawieranie i realizacja umów cywilnoprawnych

Skontrolowano 39 umów cywilnoprawnych<sup>168</sup>; w tym 38 o charakterze zlecenia, z których 27 (na łączną kwotę 191.195,00 zł) dotyczyło opieki nad wystawami. Łączna kwota wynagrodzeń określonych w skontrolowanych umowach to kwota 945.226,51 złotych. Realizatorami skontrolowanych umów były (32) osoby fizyczne i (7) osoby prawne. Jedna ze skontrolowanych umów<sup>169</sup> zawarta została w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki i 5<sup>170</sup> w oparciu o przepisy regulaminu zasad postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych o równowartości do 30 tys. euro<sup>171</sup>. Pozostałe skontrolowane zamówienia realizowane w oparciu o umowy cywilnoprawne zostały udzielone na podstawie decyzji dyrektora, jak wyjaśnia Kontrolowany i odwołuje się do procedury udzielania zamówień publicznych do 30 tys. euro obowiązującej w Instytucji<sup>172</sup>, gdyż ich wynagrodzenia nie przekraczały równowartości kwoty 15 tys. euro.

<sup>168</sup>Umowy o numerach: 26/B/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (1.000,00 zł), 33/B/2018 z dnia 9 lutego 2018 r. (800,00 zł), 53/B/2018 z dnia 1 marca 2018 r. (1.200,00 zł), 60/B/2018 z dnia 1 kwietnia 2018 r. (400,00 zł), 74/B/2018 z dnia 1 maja 2018 r. (1.150,00 zł), 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r. (10.000,00 zł), 79/B/2018 z dnia 18 maja 2018 r. (150,00 zł), 80/B/2018 z dnia 1 maja 2018 r. (600,00 zł), 84/B/2018 z dnia 6 czerwca 2018 r. (8.400,00 zł), 97/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. (16.800,00 zł), 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. (16.800,00 zł), 99/B/2018 z dnia 1 czerwca 2018 r. (2.175,00 zł), 103/B/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. (16.500,00 zł), 136/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. (600,00 zł), 159/B/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r. (11.200,00 zł), 163/B/2018 z dnia 1 września 2018 r. (800,00 zł), 178/B/2018 z dnia 10 października 2018 r. (400,00 zł), 184/B/2018 z dnia 2 listopada 2018 r. (5.500,00 zł), 190/B/2018 z dnia 14 listopada 2018 r. (4.200,00 zł), 1/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (8.250,00 zł), 2/B/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r. (24.000,00 zł), 3/B/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (16.800,00 zł), 33/B/2019 z dnia 9 lutego 2018 r. (800,00 zł), 36/B/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r. (24.750,00 zł), 51/B/2019 z dnia 1 maja 2019 r. (2.880,00 zł), 86/B/2019 z dnia 1 września 2019 r. (36.000,00 zł, z tego 12.000,00 w 2019 r., umowa zawarta do dnia 31 sierpnia 2020 r.), 87/B/2019 z dnia 1 września 2019 r. (3.040,00 zł); 2385 z dnia 1 stycznia 2018 r. (182.711,64 zł netto, 224.735,36 zł brutto), 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. (66.000,00 zł), 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r., 19/A/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (110.000,00 zł netto, 147.600,00 zł brutto), 32/A/2018 z dnia 1 lutego 2018 r. (18.000,00 zł), 2/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (66.000,00 zł), 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (66.000,00 zł), 10/B/2018 z dnia 26 stycznia 2018 r. (1.000,00 złotych)

<sup>169</sup>Umowa nr 2385 z dnia 1 stycznia 2018 r. (182.711,64 zł netto, 224.735,36 zł brutto)

<sup>170</sup>Umowy o numerach: 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. (66.000,00 zł), 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r. (66.000,00 zł), 19/A/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (110.000,00 zł netto, 147.600,00 zł brutto), 2/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (66.000,00 zł), 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (66.000,00 zł)

<sup>171</sup>Zarządzenie nr 9/2014 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 28 lipca 2014 r

<sup>172</sup>Pismo z dnia 23 września znak: D-01039/2020 (21) - odp. na pytanie 19 (pkt 3)

Kontrola wykazała uchybienia i nieprawidłowości dokumentowania i przebiegu procesu przygotowania umów, ich realizacji i rozliczania zleceniobiorców.

Obowiązujący w Instytucie regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro<sup>173</sup> nie zapewniał bezstronności w zakresie doboru zleceniobiorców/wykonawców i wydatkowania środków na ich realizację.

Przedmiotowy regulamin<sup>174</sup> zobowiązywał Instytutu do uzyskania co najmniej 3 ofert, w przypadku udzielenia zamówień o równowartości pomiędzy kwotą od 15 tys. do 30 tys. euro. Dopuszczał jednak odstępnie od wymogu uzyskania ww. liczby ofert na wnioszek dyrektora Instytutu jak i pracownika Instytutu<sup>175</sup>, z czego Instytut wielokrotnie korzystał.

Podejmowanie decyzji bez analizy rynku i uzasadnienia potrzeby zawarcia umowy nie sprzyjało przejrzystości postępowań oraz optymalizacji jakości i ceny. Umowy: nie były parafowane przez radcę prawnego oraz główną księgową, zawierane były z tymi samymi zleceniobiorcami/wykonawcami, na te same zakresy zadań mieszczące się w zadaniach komórek organizacyjnych Instytutu i niejednokrotnie zawierane były na okresy wielomiesięczne, roczne i cyklicznie co roku. Występowały przypadki, że umowa/umowy: miały braki formalne lub umowa zawierała nieprawidłowe dane o dacie jej zawarcia i terminie jej realizacji, nie były aneksowane pomimo zwiększania wynagrodzeń zleceniobiorcom.

Powyższe ustalenia potwierdzały skontrolowane dokumenty, na podstawie których stwierdzono:

- 1) żadna ze skontrolowanych umów, na skutek nieuregulowania w procedurach wewnętrznych nie posiadała parafy:
  - radcy prawnego, na okoliczność potwierdzenia umowy pod względem formalnoprawnym. Zauważyć jednak należy, że procedury wewnętrzne nie przewidywały obowiązku złożenia parafy przez radcę prawnego w żadnej sytuacji. Uregulowanie tej kwestii jest bardzo istotne, ponieważ ocena projektu umowy przez radcę prawnego stanowi istotny mechanizm kontroli, dzięki któremu ograniczane jest ryzyko, że umowa będzie niezgodna z prawem lub będzie np. zawierała postanowienia niekorzystne dla zamawiającego;
  - głównego księgowego (lub osoby upoważnionej do udzielenia kontrasygnaty) na okoliczność zabezpieczenia środków finansowych na realizację zobowiązania wynikającego z umowy. Główny księgowy zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych<sup>176</sup> dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Złożenie przez głównego księgowego podpisu na dokumencie oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do oceny prawidłowości merytorycznej operacji przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników, że nie zgłasza zastrzeżeń do formalno-rachunkowej rzetelności dokumentów oraz że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym i jednostka posiada środki na jej pokrycie<sup>177</sup>. Złożenie podpisu głównego księgowego przed zawarciem umowy, w której informuje się o potencjalnych zobowiązaniach finansowych, powinno być jednym z elementów, na podstawie których kierownik jednostki podejmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy.

<sup>173</sup>Zarządzenie nr 9/2014 dyrektora Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma z dnia 28 lipca 2014 r.

<sup>174</sup>J. w.

<sup>175</sup>§ 4 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro

<sup>176</sup>J. Dz. U z 2019 r., poz. 869 ze zm.

<sup>177</sup>Ustawa o finansach publicznych. Komentarz LEX.

W odniesieniu do parafowania umów cywilnoprawnych przez radcę prawnego i głównego księgowego, Kontrolowany uważa<sup>178</sup>, że konsultacje ustne lub za pośrednictwem poczty elektronicznej oparte na wzajemnym zaufaniu są wystarczające. Wzajemne zaufanie jest podstawą dobrej współpracy, ale ustne konsultacje nie są wystarczające dla ich udokumentowania oraz nie zabezpieczają interesów Instytutu;

- 2) zawieranie umów na zadania mieszczące się w zdaniach komórek organizacyjnych. Przykładem takich umów były umowy zawierane na zadania należące do Działu Genealogii<sup>179</sup>, Działu IT i Digitalizacji Zbiorów<sup>180</sup>, Działu Sztuki<sup>181</sup>;
- 3) umowy cywilnoprawne miały znamiona umów o pracę<sup>182</sup>. Koordynator obsługi widzów wydawał zleceniobiorcy<sup>183</sup> polecenia służbowe, w tym rozszerzył zakres umowy o sprzedaż biletów przysyłając do zleceniobiorcy informację drogą elektroniczną<sup>184</sup>. Z kolei zapisy umów zlecenia w sprawie świadczenia usług genealogicznych, badań i spotkań z klientami<sup>185</sup> zobowiązywały zleceniobiorcę do obsługi gości odwiedzających Dział Genealogii zgodnie ze wskazaniem kierownika ww. Działu oraz przygotowywania informacji na zlecenie tegoż kierownika. Charakter zadań określony w tych umowach determinował miejsce wykonywania zadań, tzn. w siedzibie Instytutu i niewątpliwie w godzinach pracy Instytutu.  
Wydawanie poleceń zleceniobiorcy nie mieści się w stosunku prawnym łączącym zleceniodawcę i zleceniobiorcę. Konstrukcja ww. umów w powiązaniu z poleceniem wydanym zleceniobiorcy w formie elektronicznej wykazuje znamiona stosunku pracy określone w art. 22 § 1 ustawy *Kodeks pracy*<sup>186</sup>;
- 4) wielokrotne/cykliczne zawieranie umów z tymi samymi zleceniobiorcami, na taki sam zakres, bez rzetelnego udokumentowania potrzeby zlecenia, wyboru zleceniobiorców, ustalenia ich wynagrodzeń. Przykład to:

<sup>178</sup>Pismo z dnia 21 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (19)- odp. na pytanie 17 (pkt 2)

<sup>179</sup>Umowy: nr 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r., 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (każda na okres roku i kwotę 66.000,00 złotych)

<sup>180</sup>Umowy: nr 1/A/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r., 2/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (każda na okres roku i kwotę 66.000,00 złotych)

<sup>181</sup>Umowy zawarte na opiekę nad wystawami prezentowanymi w przestrzeniach ZIH-u, udzielanie informacji o instytucji i prezentowanych treściach, pilnowanie prezentowanych na wystawie eksponatów muzealnych przed kradzieżą i zniszczeniem, dbałość o estetykę sal wystawienniczych, o numerach: 26/B/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. (1.000,00 zł), 33/B/2018 z dnia 9 lutego 2018 r. (800,00 zł), 53/B/2018 z dnia 1 marca 2018 r. (1.200,00 zł), 60/B/2018 z dnia 1 kwietnia 2018 r. (400,00 zł), 74/B/2018 z dnia 1 maja 2018 r. (1.150,00 zł), 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r. (10.000,00 zł), 79/B/2018 z dnia 18 maja 2018 r. (150,00 zł), 80/B/2018 z dnia 1 maja 2018 r. (600,00 zł), 84/B/2018 z dnia 6 czerwca 2018 r. (8.400,00 zł), 97/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. (16.800,00 zł), 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. (16.800,00 zł), 99/B/2018 z dnia 1 czerwca 2018 r. (2.175,00 zł), 103/B/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. (16.500,00 zł), 136/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. (600,00 zł), 159/B/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r. (11.200,00 zł), 163/B/2018 z dnia 1 września 2018 r. (800,00 zł), 178/B/2018 z dnia 10 października 2018 r. (400,00 zł), 184/B/2018 z dnia 2 listopada 2018 r. (5.500,00 zł), 190/B/2018 z dnia 14 listopada 2018 r. (4.200,00 zł), 1/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (8.250,00 zł), 2/B/2018 z dnia 1 stycznia 2018 r. (24.000,00 zł), 3/B/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (16.800,00 zł), 33/B/2019 z dnia 9 lutego 2018 r. (800,00 zł), 36/B/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r. (24.750,00 zł), 51/B/2019 z dnia 1 maja 2019 r. (2.880,00 zł), 86/B/2019 z dnia 1 września 2019 r. (36.000,00 zł), z tego 12.000,00 w 2019 r., umowa zawarta do dnia 31 sierpnia 2020 r.), 87/B/2019 z dnia 1 września 2019 r. (3.040,00 złotych)

<sup>182</sup>Umowy o numerach: 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r., 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r. i 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r.

<sup>183</sup>Umowa nr 34/B/2018 z dnia 2 marca 2018 r. na opiekę nad wystawami prezentowanymi w przestrzeniach ZIH-u, udzielanie informacji o instytucji i prezentowanych treściach, pilnowanie prezentowanych na wystawie eksponatów muzealnych przed kradzieżą i zniszczeniem, dbałość o estetykę sal wystawienniczych

<sup>184</sup>Wiadomość elektroniczna z dnia 13 kwietnia 2018 r. przesłana przez do do wiadomości p. Anny Duńczyk - Szulc

<sup>185</sup>Umowy o numerach: 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r. i 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r.

<sup>186</sup>J. Dz. z 2018 r., poz. 917 ze zm.

- wielokrotnie (26 umów<sup>187</sup>) zawierane umowy na opiekę nad wystawami prezentowanymi w przestrzeniach ZIH-u, udzielanie informacji o instytucji i prezentowanych treściach, pilnowanie prezentowanych na wystawie eksponatów muzealnych przed kradzieżą i zniszczeniem, dbałość o estetykę sal wystawienniczych oraz na skanowanie;
  - cyklicznie (6 umów<sup>188</sup>) zawierane długoterminowe umowy na obsługę w zakresie IT, usługi genealogiczne i prawne;
- 5) umowy zawierane z tymi samymi zleceniobiorcami to umowy na usługi: opieki nad wystawami, serwisu systemu informatycznego, prawne, współpracę z Działem Genealogii i różne zakresy z tymi samymi osobami<sup>189</sup>.  
Pomimo, że w Instytucji nie sformalizowano zasad udzielania zamówień o równowartości do 15 tys. euro oraz uregulowania dot. zamówień pomiędzy równowartością pomiędzy 15 tys. euro, a 30 tys. euro przyzwalający na dowolność, to udzielając zamówienia należy wziąć pod uwagę ich źródło finansowania, między innymi środki publiczne. Wydatkowanie tych środków podlega zasadom określonym w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i dlatego każde zlecenie zadań na zewnątrz powinno być rzetelnie udokumentowane;
- 6) brak udokumentowania rozeznania rynku w przypadku zlecenia, pn. umowa serwisu systemu informatycznego<sup>190</sup>, usługi genealogicznych<sup>191</sup> i usługi prawne<sup>192</sup>.  
Wynagrodzenie roczne netto każdej z umów przekraczało równowartość kwoty 15 tys. euro. Sporządzono notatki z przeprowadzonego rozeznania rynku dot. zamówienia o wartości od 15 tys. euro do 30 tys. euro netto. Notatki nie zawierały informacji o zebranych ofertach, a jedynie informację o wybranej ofercie. W uzasadnieniu odwoływano się do dobrej wieloletniej współpracy z wybranym podmiotem i kompetencji wskazanego wykonawcy. Argumenty przywołane w uzasadnieniach nie były wystarczające za uznanie wyboru w sposób bezstronny, racjonalny i oszczędny. Według Kontrolowanego<sup>193</sup> wybór wykonawcy determinowany był specyficznymi cechami wykonawcy lub wyjątkowością przedmiotu zamówienia. O ile usługi genealogiczne są mniej powszechne, to usługi prawne, czy z zakresu serwisowania systemu informatycznego są powszechną ofertą rynkową;
- 7) brak naliczenia składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu umowy nr 10/B/2018 z dnia 26 stycznia 2018 r.<sup>194</sup> w sprawie wykonania kwardy dotyczącej Szmula Zygielbojma.  
Kontrolowany nazwał umowę umową o dzieło, podczas gdy kwarda polegała na zrobieniu i przesłaniu do Instytutu fotografii dokumentów i zdjęć ze zbioru dokumentów o numerze inwentarzowym RG1454. Treść korespondencji elektronicznej pomiędzy

<sup>187</sup>Według rejestrów umów cywilnoprawnych zawarto 26 umów w tym 19 w 2018 r. i 7 w 2019 r.

<sup>188</sup>Umowy o numerach: 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. (66.000,00 zł), 15/A/2018 z 1 stycznia 2016 r. (66.000,00 zł), 19/A/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (10.000,00 zł/mc netto), 2/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. (66.000,00 zł), 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (66.000,00 zł) 25/A/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r. (10.000,00 zł/mc netto)

<sup>189</sup>Cztery umowy cywilnoprawne zawarto z na różne zakresy w tym trzy o charakterze zlecenie o numerach: 119/A/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r., 215/B/2018 z dnia 1 grudnia 2018 r., 11/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. wraz z porozumieniem do umowy z dnia 23 grudnia 2019 r i jedną umowę o dzieło nr 60/A/2018 z dnia 2 maja 2018r. wraz z aneksami, z tytułu których łączne wynagrodzenie stanowiło kwotę 98.696,15 zł, w tym 89.352,15 zł tytułu umów zlecenie i 9.344,00 zł z tytułu umowy o dzieło

<sup>190</sup>Umowy o numerach: 1/A/2018 z dni 2 stycznia 2018 r., 2/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. każda na kwotę (66.000,00 złotych)

<sup>191</sup>Umowa o nr 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r.

<sup>192</sup>Umowy o numerach: 19/a/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. i 25 /A/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r.( każda na kwotę 120.000,0 zł netto)

<sup>193</sup>Isisno z dnia 27 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020 - odp. na pytanie 8 (pkt 4)

<sup>194</sup>Umowa na kwotę 1.000,00 złotych



realizatorem zakresu umowy, a pracownikiem Instytutu jednoznacznie wskazuje, że czynności realizowane w ramach umowy miały charakter starannego działania, a nie rezultatu, w postaci dzieła. Od wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia istnieje obowiązek naliczania i odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne do ZUS-u. Zwolnienie z odprowadzania składek społecznych obowiązuje tylko w przypadku, gdy zleceniobiorca posiada inne tytuły do ubezpieczenia, których kwota jest równa lub wyższa niż minimalne wynagrodzenie.

W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o *systemie ubezpieczeń społecznych*<sup>195</sup> obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z *Kodeksem cywilnym* stosuje się przepisy dotyczące zlecenia;

8) zawieranie umów po terminie rozpoczęcia ich realizacji.  
Przykładem jest umowa w sprawie świadczenia usług prawnych o numerze 19/A/2018 zawarta w dniu 5 lutego 2018 r., z datą wejścia w życie od 1 stycznia 2018 r. ;

9) wypłacanie wynagrodzeń na rzecz zleceniobiorcy bez wymaganego udokumentowania czasu pracy zleceniobiorcy<sup>196</sup>.

Zleceniobiorca świadczący usługi prawne zobowiązany był do wykonywania zleconego zadania w wymiarze 160 godzin w miesiącu i przedstawiania za każdy miesiąc oświadczenia potwierdzającego wykonanie pracy w ww. wymiarze godzin, co było warunkiem dokonania zapłaty wynagrodzenia dla zleceniobiorcy. Zleceniobiorca takich oświadczeń nie przedstawiał i jak informuje Kontrolowany<sup>197</sup> zleceniobiorca takie oświadczenia składał ustnie. Z treści § 1 ust. 6 umowy jednoznacznie wynika, że zleceniobiorca powinien przedstawić oświadczenie, a nie złożyć go w formie ustnej. W obecnym stanie faktycznym Instytut opłacał faktury w pełnej wysokości wynikającej z zawartej umowy, a nie posiada dokumentów na udowodnienie liczby godzin pracy zleceniobiorcy;

10) wypłacenie dodatkowych wynagrodzeń zleceniobiorcom przekraczających kwoty wynagrodzeń ryczałtowych określonych w umowach.

Dodatkowe wynagrodzenia w kwotach: po 1.500,00 zł w 2018 r. i po 2.500,00 zł w 2019 r. wypłacono dwóm zleceniobiorcom, którym przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe, nie dokonując zmian w zawartych umowach<sup>198</sup>. Kontrolowany informuje<sup>199</sup>, iż zwiększył wynagrodzenia zleceniobiorców, którym przysługiwały wynagrodzenia ryczałtowe ponieważ:

- wykonane zadanie wykroczało poza zakres umowy w sprawie *Serwisu systemu informatycznego*<sup>200</sup>, z czym kontrolujący się nie zgadza.

Czynności wymienione na dodatkowych rachunkach (*sprawdzenie stanu sprzętu elektronicznego będącego na stanie Instytutu, przygotowanie sprzętu do utylizacji*)

<sup>195</sup>t.j. Dz. U. z 2016 r. poz.963 ze zm.

<sup>196</sup>Umowy 19/A/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. (10.000,00 zł/ mc netto), 25/A/2019 z dnia 15 stycznia 2019 r. (10.000,00 zł/mc netto)

<sup>197</sup>Pismo z dnia 29 września 2020 r. znak: D-1039 (24) - odp. na pytanie 22 (pkt 1)

<sup>198</sup>Umowy o numerach: 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r., 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. (po 1.500,00 zł) i 2/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. oraz 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. (po 2.500,00 złotych)

<sup>199</sup>Pismo z dnia 18 września 2020 r. znak: D-1039/2020 (17) odp. na pytanie 15 (pkt 1)

<sup>200</sup>Umowy o numerach: 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. i 2/A/2019 r. z dnia 2 stycznia 2019 r.

o numerach 23/2018 z dnia 13 grudnia 2018 r.<sup>201</sup> i 25/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r.<sup>202</sup> wystawionych przez zleceniobiorcę<sup>203</sup> mieściły się w zakresach zawartych z nim umów (§ 1 ust 1 pkt b<sup>204</sup>). Zleceniobiorca w ramach umów zobowiązany był do aktualizacji sprzętu na bieżąco. Dodatkowo należy zauważyć, że jeśli Instytut uważał, że tej czynności nie obejmuje umowa nr 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. to zawierając taką samą umowę, z tym samym wykonawcą w 2019 r. powinien ten zakres wpisać do umowy zawartej w 2019 r.

- wyrównał wynagrodzenie należne zleceniobiorcy (1.100,00 zł) za miesiąc styczeń 2018 r.<sup>205</sup> i wypłacił także dodatkową kwotę 400,00 zł za szczególną staranność w opiece nad gośćmi VIP;
- zleceniobiorca<sup>206</sup> reprezentował Instytut w Izraelu, co wykraczało poza zakres umowy; Wypłata kwoty stanowiącej wyrównanie była w pełni uzasadniona, lecz w treści rachunku nie wskazano jednoznacznie tytułu zapłaty. Natomiast zasady wynagradzania zleceniobiorców nie przewidują wypłacania dodatkowych gratyfikacji z tytułu umów zlecenia. Ta przedmiotowa umowa także jej nie przewidywała. Co do zasady przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do należytej staranności. Zlecenie zaś dodatkowych czynności zleceniobiorcy wykraczających poza zakres umowy powinno zostać udokumentowane zmianą zakresu umowy.

11) opłacono faktury łączną kwotę w wysokości 9.500,00 zł, których wystawienie nie było poprzedzone zawarciem umowy ze zleceniobiorcą.

Poniesiony koszt dotyczył dwóch faktur<sup>207</sup> wystawionych przez firmę Cross Cultural Consulting. Faktury zostały wystawione za: *Koszty organizacyjne pobytu Ambasadorów Oneg Szabat* (5.000,00 zł) i *Prace organizacyjne nad Wystawą podróżujących* (4.500,00 złotych). Z treści faktur i ich opisu nie wynikają żadne konkretne działania wystawcy faktur. Należy zauważyć że wystawca ww. faktur była także stroną umowy zlecenia nr 32/A/2018 z dnia 1 lutego 2018 r. (18.000,00 zł) zawartej w sprawie programu Oneg Szabat;

12) wystawianie rachunków przez zleceniobiorców i ich opłacanie przed terminem zakończenia umów.

Takie przypadki miały miejsce zwłaszcza w ostatnim miesiącu roku<sup>208</sup>. Zapłata dokonywana była przed terminem zakończenia umowy (np. 18 grudnia). Opłacenie rachunków przed terminem zakończenia realizacji zlecenia w danym miesiącu nie wpływało jednak na wykonywanie zlecenia. Zleceniobiorcy nadal wykonywali zleczone zadania (np. do 31 grudnia), co potwierdzono w harmonogramach pracy zleceniobiorców;

<sup>201</sup> Kwota 1.500,00 złotych

<sup>202</sup> Kwota 2.500,00 złotych

<sup>203</sup> Umowy o numerach: 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. i 2/A/2019 r. z dnia 2 stycznia 2019 r.

<sup>204</sup> J.w.

<sup>205</sup> Umowa nr 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r.

<sup>206</sup> J.w.

<sup>207</sup> Faktury: o numerach: 2/05/2018 z dnia 2 maja 2018 r. (5.000,00 zł) i 1/06/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r. (kwota 4.500,00 złotych)

<sup>208</sup> Przykładowe umowy o numerach: 97/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. 184/B/2018 z dnia 2 listopada 2018 r., 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. rachunki za grudzień opłacone w dniu 18 grudnia; umowy o numerach 1/A/ 2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. i 2/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. termin umów upływał z ostatnim dniem danego roku, tj. 31 grudnia, a zleceniobiorcy wystawili rachunki na ich podstawie rachunki odpowiednio w dniach: 17 grudnia 2018 r. (rachunek nr 25/2018 na kwotę 5.500,00 zł) i 18 grudnia 2019 r. (rachunek nr 34/2018 kwota 5.500,00 złotych) które w kolejności zostały opłacone w dniu 27 grudnia 2018 r. oraz w dniu 18 grudnia 2019 r.; umowa nr 11/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. rachunek za miesiąc grudzień wystawiony został w dniu 23 grudnia i tego dnia opłacony tj. 7 dni przed zakończeniem terminu trwania umowy.

13) nieprecyzyjne określanie w umowach zlecenia liczby godzin pracy zleceniobiorców<sup>209</sup>.

Nieskonkretyzowanie liczby godzin pracy zleceniobiorców spowodowało, że w przypadku jednego z nich zleceniodawca w ostatnim miesiącu trwania umowy uznał prawo zleceniobiorcy do dodatkowego wynagrodzenia (3.027,70 zł) z tytułu umowy, a w pozostałych przypadkach, w których udokumentowana liczba godzin pracy znacznie przekraczała limity liczby godzin pracy zleceniobiorców<sup>210</sup> zleceniodawca nie stosował takiej zasady, co oznacza, że podejmowane decyzje były nieobiektywne.

Kontrolowany informuje<sup>211</sup>, że w każdym przypadku dodatkowo wynagradzał zleceniobiorców gdy limit czasu pracy określony w umowach był niewystarczający do realizacji zakresu umowy lub zleceniobiorca wykonywał prace nie objęte zakresem umowy w celu zapewnienia ekwiwalentności świadczenia.

Postępowanie o jakim informuje Kontrolowany miało miejsce w 6 przypadkach<sup>212</sup>. W przypadku zleceniobiorców, np. obsługujących ekspozycje Kontrolowany tej zasady nie stosował pomimo, że realizowali zlecenia w liczbie godzin wielokrotnie przekraczającej liczbę wskazaną w umowach, np. liczba godzin pracy określona w umowach to *ok. 40 godz., w miesiącu*, a zleceniobiorcy wykonywali pracę w wymiarze od 64 do 184 godzin w miesiącu<sup>213</sup>.

Zleceniobiorca, w przypadku, którego uznano prawo do wypłaty dodatkowego wynagrodzenia realizował zadanie na podstawie umowy nr 11/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. zawartej na okres roku<sup>214</sup>. Liczba godzin pracy zleceniobiorcy została określona w przybliżeniu *ok. 150 godzin w miesiącu* za wynagrodzeniem w kwocie wysokości 5.343,43 zł, które jak jednoznacznie wskazano (§ 3 ust. 3, umowy), cyt. (...)...*wyczerpuje wszelkie roszczenia zleceniobiorcy z tytułu niniejszej umowy (...)*. Zleceniodawca w 23 grudnia 2019 r. zawarł porozumienie ze zleceniodawcą w którym określił, że zleceniobiorca zobowiązany był do wykonywania pracy w czasie do 155 godzin w miesiącu i uznał, że zleceniobiorcy należy się dodatkowe wynagrodzenie za 85 godzin przepracowanych ponad limit godzin w miesiącach: lipcu, sierpniu, październiku i w grudniu, przyjęty w porozumieniu.

Zwiększenie limitu godzin pracy zleceniobiorcy w przypadku uzasadnionej potrzeby powinno być uaktualnione przed w terminem zaistnienia takiej sytuacji, a nie po fakcie, w ostatnich dniach obowiązywania umowy. Kontrolowany uważa<sup>215</sup>, iż informacja zawarta w umowie o tym, że ustalone wynagrodzenie wyczerpuje wszelkie roszczenia zleceniobiorcy z tytułu zawartej umowy nie odnosi się do przekroczenia umówionego czasu pracy zleceniobiorcy i nie ma ona większego znaczenia w przypadku umowy zlecenia. Kontrolowany nie wyjaśnia jednak dlaczego taki zapis zawarto w umowie.

Kontrolujący nie zgadza się z Kontrolowanym ponieważ postanowienia umowy powinny być jednoznaczne i nie należy ich dowolnie interpretować w zależności od potrzeb;

<sup>209</sup>Np. umowy o numerach: 11/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r., 2/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r., 23/B/2019 z dnia 22 marca 2019 r., 184/B/2018 z dnia 2 listopada 2018 r., 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r.

<sup>210</sup>Np. umowy o numerach: 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r., 97/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. 184/B/2018 z dnia 2 listopada 2018 r., 1/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r., 2/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r.

<sup>211</sup>Pismo z dnia 27 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(9) - odp. na pytanie 8 (pkt 6)

<sup>212</sup>Dodatkowe wynagrodzenie wypłacono zleceniobiorcom realizującym zadania na podstawie umów o numerach: 1/A/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. i 2/A/2019 r. z dnia 2 stycznia 2019 r., 15/A/2018 z dnia 1 stycznia 2016 r., 57/A/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r., 32/A/2018 z dnia 1 lutego 2018 r., 11/A/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.

<sup>213</sup>Np. umowy o numerach: 98/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r., 97/B/2018 z dnia 1 lipca 2018 r. 184/B/2018 z dnia 2 listopada 2018 r., 1/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r., 2/B/2019 z dnia 1 stycznia 2019 r. w których liczba godzin pracy została określona jako ok. 40 godz. w miesiącu

<sup>214</sup>Do dnia 31 grudnia 2018 r.

<sup>215</sup>Pismo z dnia 19 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(4) - odp. na pytanie 3 (pkt 7)

- 14) bezpodstawnie o 50 % (o kwotę 1.375 zł) obniżono wynagrodzenie zleceniodawcy realizującemu zlecenie na podstawie umowy nr 36/B/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r. należne za miesiąc wrzesień.  
Zgodnie z warunkami zawartej umowy zleceniobiorca zobowiązany był do wykonywania zleconego zadania w wymiarze ok. 40 godzin w miesiącu, a wykonywał ją we wrześniu w wymiarze 64 godzin, co zostało potwierdzone przez Instytut. Zatem nie wystąpiła okoliczność do obniżenia wynagrodzenia zleceniobiorcy;
- 15) nie przestrzegano obowiązku wynikającego z postanowień umowy zlecenie w sprawie bieżącego potwierdzania godzin pracy zleceniobiorców (w trakcie miesiąca) przez przedstawicieli Instytutu<sup>216</sup>.  
Przykładem był harmonogram pracy zleceniobiorcy za grudzień 2018 r., realizującego zlecenie na podstawie umowy 215/B/2018 z dnia 1 grudnia 2018 r. Harmonogram został potwierdzony jedynie na zakończenie realizacji zlecenia;
- 16) stosowanie ogólnych sformułowań dot. zakresu zleczanych zadań<sup>217</sup>, np. prace związane z EHRI (II i III), reprezentowanie Instytutu w kontaktach zagranicznych<sup>218</sup>.  
Tak sformułowane zakresy nie pozwalają na ustalenie faktycznych zadań i pracy zleceniobiorcy. Reprezentacja Instytutu zapisana została w § 5 ust. 2 statutu Instytutu, ze wskazaniem dyrektora Instytutu. Ponadto dyrektor Instytutu współdziałał z dwoma zastępcami, z którymi jeden (ds. zarządzania strategicznego) posiadał stałe pełnomocnictwo do czynności należących do dyrektora Instytutu. Zatem odpłatne (kwota 2.000,00 zł) zlecenie reprezentowania Instytutu w kontaktach zagranicznych było niecelowe pod względem finansowym;
- 17) brak uzasadnienia, co do wysokości kwoty wynagrodzenia z tytułu umowy nr 215/B/2018 z dnia 1 grudnia 2018 r.  
Wynagrodzenie z tytułu ww. umowy stanowiło kwotę w wysokości 1.500,00 zł i wypłacono je za 18 godzin pracy zleceniobiorcy, co w przeliczeniu na jedną godzinę stanowi kwotę 83,33 złotych. Gdyby przyjąć taką stawkę za godzinę pracy pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy to jego wynagrodzenie stanowiłoby kwotę ok. 14.000,00 zł /mc. Dodatkowo zauważyć należy, iż z zakresu zawartej umowy nie wynikało jakie konkretnie czynności zostały zlecone;
- 18) brak nadzoru nad przygotowaniem umów cywilnoprawnych.  
W zawieranych umowach nieprecyzyjnie określano liczbę godzin pracy zleceniobiorców jako *ok.*, nieprawidłowo określono rok zawarcia umowy oraz termin wejścia jej w życie, nie określono terminu zapłaty rachunku od daty jego złożenia. W umowie zawartej w 2018 r.<sup>219</sup> określono, że zawarto ją 1 stycznia 2016 r. z *terminem wejścia w życie z dniem 1 września 2015 r.* W umowie nr 86/B/2019 z dnia 1 września 2019 r. zawartej na okres roku (do dnia 31 sierpnia 2020 r.) nie wskazano terminu zapłaty za rachunki składane na jej podstawie;
- 19) w żadnej ze skontrolowanych umów nie wskazano osoby ze strony Instytutu odpowiedzialnej za nadzór nad realizacją zakresu umowy.

<sup>216</sup>Przykład: harmonogramy pracy zleceniobiorcy

<sup>217</sup>Umowa nr 215/B/2018 z dnia 1 grudnia 2018 r. (kwota 1.500,00 złotych)

<sup>218</sup>Aneks nr 3 z dnia 31 lipca 2018 r. do umowy nr 60/A/2018 z dnia 2 maja 2018 r. (2.000,00 złotych)

<sup>219</sup>Umowa nr 15/A/2018

W interesie instytucji zamawiającej jest aby zamówienia były prawidłowo realizowane. Zatem wskazanie osoby odpowiedzialnej za sprawowanie nadzoru nad prawidłowością realizacji umów zleceń/o dzieło jest istotne dla potwierdzenia tego faktu;

20) merytoryczne opisy faktur i rachunków były lakoniczne i nie wynikała z nich informacja o zrealizowanym zakresie prac przez zleceniobiorców.

Opisy ograniczały się np. do takich sformułowań jak *zgodnie z umową, usługi prawne, usługi serwisu*. Kontrola merytoryczna jest narzędziem niezbędnym do dalszego postępowania przy realizacji płatności.

## XV. Delegacje zleceniobiorcy<sup>220</sup> i ich rozliczanie

Zleceniobiorca w ramach umowy nr 119/ A/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r.<sup>221</sup> był 6 razy delegowany do wykonywania pracy poza Warszawą i Polską. Na jedno lub kilkudniowych delegacjach przebywał w: Holandii, Belgii i dwukrotnie Niemczech oraz dwukrotnie w Krakowie. W związku z delegowaniem zleceniobiorcy Instytut poniósł koszty jego delegacji (krajowych i zagranicznych) na łączną kwotę w wysokości 9.417,65 zł, w tym koszty: podróży (4.521,03 zł), noclegów (1.691,59 zł), diet (2.737,73 zł), ryczałtów (390,86 zł), innych udokumentowanych wydatków (36,44 zł) i ubezpieczenia (40,00 złotych).

W trakcie kontroli ustalono, że nieprawidłowo rozliczono koszty diet i ryczałtu należnego zleceniobiorcy. Zleceniobiorca<sup>222</sup> w dniach 25 do 30 listopada 2018 r. przebywał w delegacji w Amsterdamie. Zleceniodawca dla potrzeb rozliczenia diet i ryczałtu zleceniobiorcy (delegowanego) przyjął stawkę 41 euro. Obowiązująca stawka dla rozliczenia diet/ryczałtów wynosiła 50 euro. W związku z tym powstała niedopłata na kwotę w wysokości 213,66 zł<sup>223</sup>, w tym z tytułu diet kwota 175,05 zł i z tytułu ryczałtu kwota 38,61 złotych.

## XVI. Zamówienia publiczne

### 1. Uregulowania wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych

Zasady udzielania zamówień publicznych w Instytucie opisano w regulaminach udzielania zamówień publicznych i dotyczyły one zasad postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych o równowartości do 30 tys. euro oraz na dostawy i usługi z zakresu działalności kulturalnej o wartościach pomiędzy wyrażoną w złotych równowartością kwoty 30 tys. euro, a kwotą określoną w przepisach wydanych na podstawie artykułu 11 ust. 8 ustawy *Pzp*.

### 2. Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych i sprawozdania o udzielonych zamówieniach

Instytut nie sporządzał planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz nie sporządzał rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych.

Kontrolowany informuje, że:

- nie sporządzał sprawozdań z uwagi na brak wydatkowania środków publicznych powyżej 30.000 euro<sup>224</sup>;

<sup>220</sup>

<sup>221</sup>Umowa w sprawie: a) przygotowania i prowadzenia kontaktów z podmiotami trzecimi wedle ustalonej między stronami listy podmiotów stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej umowy; b) prowadzenie poszukiwania i identyfikacji podmiotów trzecich realizujących misję zgodną z celami zleceniodawcy, a po ich weryfikacji przez zleceniodawcę realizowanie zadań o których mowa w pkt.a); c) przygotowanie oraz udział w miarę potrzeb zleceniodawcy w organizowanych z udziałem interesariuszy spotkaniach.

<sup>222</sup>

<sup>223</sup>Wyliczona według kursu złotego do euro z dnia 30 listopada 2018 r. (4.2904 zł) zastosowanego przez Żydowski Instytut Historyczny im. Emanuela Ringelbluma do rozliczenia delegacji

<sup>224</sup>Pismo z dnia 21 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(6) - odp. na pytanie 5 (pkt 3)

- w rozumieniu Instytutu obowiązek sprawozdawania wynikający z art. 98 ustawy *Prawo zamówień publicznych* dotyczył wyłącznie „udzielonych zamówień publicznych”, a więc takich, do których stosowane są pełne procedury (procedury konkurencyjne) opisane w ustawie<sup>225</sup>.

Zc stanowiskiem Kontrolowanego nie zgadza się kontrolujący, gdyż Instytut:

- udzielał zamówień publicznych, także o wartości przekraczającej 30 tys. euro, np. zamówienia udzielone Naukowej Akademickiej Sieci Komputerowej na utrzymanie i rozwój cyfrowego repozytorium Centralna Biblioteka Judaistyczna, rozwoju oprogramowania do digitalizacji archiwizacji i udostępniania dokumentów na portalach internetowych w 2018 r. na kwotę 182.711,64 zł netto (42.375,78 euro netto<sup>226</sup>) tj. i w 2019 r. na kwotę 173.079,24 zł netto (10.141,76 euro netto<sup>227</sup>);
- zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy *Pzp*. zamówienia publiczne oznaczają wszystkie umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie, pomiędzy co najmniej jednym wykonawcą, a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług, a nie tylko te które zostały zawarte w wyniku postępowań w trybach konkurencyjnych;
- był zobowiązany do sporządzenia i przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych, ponieważ: w świetle przepisów ustawy *Pzp*<sup>228</sup>, Instytut był i jest zamawiającym (art. 2 ust 12 ustawy *Pzp*) zobowiązanym do stosowania przepisów ww. ustawy jako jednostka sektora finansów publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy *Pzp*) w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>229</sup> (art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych).

Ponadto nie można się zgodzić z Kontrolowanym, że sprawozdanie roczne obejmuje tylko zamówieniach, które zostały udzielone w trybach konkurencyjnych i tylko takie należy zaliczyć do udzielonych zamówień publicznych.

Nie sporządzając i nie przekazując Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych Instytut naruszył przepisy art. 98 ust. 1 i 2 ustawy *Pzp*.

### 3. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybach ustawy *Pzp*

Na podstawie przedstawionych przez Kontrolowanego dokumentów i złożonych wyjaśnień skontrolowano postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie z wolnej ręki na *Świadczenie usługi, która polega na zestawieniu stałego połączenia telekomunikacyjnego o określonej przepustowości zapewniającej połączenie Abonenta z zasobami sieci Internet oraz umożliwia Jednostkom z terenu Warszawy, Siedlec i Płocka za pośrednictwem sieci MAN zarządzanej przez NASK dostęp do Sieci Pionier* o wartości oferty na kwotę 205.736,64 zł netto, w zakresie:

- 1) oceny prawidłowości przeprowadzonego postępowania, od etapu jego przygotowywania, poprzez zaproszenie do negocjacji, negocjacje po podpisaniu umowy;
- 2) sprawdzenie kompletności prowadzonej dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia;

<sup>225</sup>Pismo z dnia 25 sierpnia 2020 r. znak: D-1039/2020(7) - odp. na pytanie 6 (pkt 3)

<sup>226</sup>Dz. U. z 2017 r., poz. 2477, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (4,3117)

<sup>227</sup>J. w.

<sup>228</sup>t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

<sup>229</sup>t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

Podstawą do dokonania oceny była dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia publicznego: uzasadnienie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, oferta, korespondencja mailowa z wykonawcą, umowa, wyjaśnienia Kontrolowanego z dnia 27 sierpnia 2020 r., wyjaśnienia z dnia 10 września 2020 r..

Instytut (dalej *Zamawiający*) w dniu 22 września 2017 r. otrzymał od Wykonawcy Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa Państwowy Instytut Badawczy, ul. Kolska 12 01-045 Warszawa ofertę. W wyniku negocjacji w dniu 1 stycznia 2018 r. została zawarta umowa nr 23805.

W wyniku analizy przedstawionych dokumentów i wyjaśnień Kontrolowanego stwierdzono:

- 1) naruszenie art. 67 ust 1 pkt. 1 lit. a ustawy *Pzp* poprzez zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem przepisów dotyczących przesłanek stosowania tego trybu;  
Zgodnie z art. 67 ust 1 pkt. 1 lit. a ustawy *Pzp* zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli usługi mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Zamawiający powołując się na powyższą podstawę nie wykazał w swoich wyjaśnieniach z 27 sierpnia i 10 września, ani w uzasadnieniu zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, iż w stosunku do większości przedmiotu zamówienia nie istniały rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, zaś tylko wybrany Wykonawca mógł świadczyć usługi łącza Ethernet VPN, kolokacji i hostingu. Usługi hostingu czy kolokacji są usługami świadczonymi przez liczne podmioty dla klientów biznesowych i jako takie mogą być świadczone przez różne podmioty. Sam fakt, iż zawarta z Wykonawcą umowa jest oparta na stałych regulaminach Wykonawcy świadczy, iż oferowane są standardowe usługi, dodatkowo oznaczone jako „usługi telekomunikacyjne”. Nawet przyjmując iż brak podstaw do zastosowania trybu z wolnej ręki dotyczy najpowszechniejszych usług dostępu do Internetu i data center to jest kolokacji, łącza Ethernet VPN i hostingu przestrzeni dyskowej oraz usługi i opłaty związane tylko z nimi, to zgodnie z ofertą Wykonawcy pozycje te obejmują wartość 145 266,24 zł z 205 736,64 zł wartości oferty.  
Zgodnie z powyższym, Zamawiający naruszył art. 67 ust 1 pkt. 1 lit. a ustawy *Pzp* poprzez zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki bez podstawy. Zamawiający stosując tryb zamówienia z wolnej ręki uniemożliwił potencjalnym wykonawcom uczestniczenie w postępowaniu.
- 2) naruszenie art. 68 ustawy *Pzp* poprzez nieprzesłanie zaproszenia do negocjacji;  
W przekazanej dokumentacji postępowania nie znalazło się zaproszenie do negocjacji, ani oświadczenie Wykonawcy o spełnianiu warunków i braku podstaw do wykluczenia.  
Zgodnie z powyższym, Zamawiający naruszył art. 68 ust 1 ustawy *Pzp* poprzez nieprzekazanie Wykonawcy zaproszenia do negocjacji, do czego był zobowiązany oraz art. 68 ust. 2 ustawy *Pzp* poprzez niewyegzekwowanie obowiązku Wykonawcy związanego ze złożeniem oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu oraz spełnianiu warunków udziału w postępowaniu.
- 3) naruszenie art. 17 ust 2 ustawy *Pzp* poprzez niezłożenie przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania;  
Zgodnie z art. 17 ust 2 ustawy *Pzp* osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie

falszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W niniejszym postępowaniu nie przedłożono takowych oświadczeń, co dodatkowo Zamawiający potwierdził w swoich wyjaśnieniach z 10 września 2020 r. Zamawiający w przypadku naruszenia art. 68 ustawy Pzp i art. 17 ust 2 ustawy Pzp nie dopełnił jasno wskazanych w ustawie obowiązków, które między innymi narusza podstawowe zasady zamówień publicznych takie jak zasada jawności czy zasada pisemności, co utrudnia ewentualne odwołanie innym zainteresowanym potencjalnym wykonawcom oraz prowadzi do braków w protokole z postępowania i co jest naruszeniem ścieżki audytu.

- 4) naruszenie art. 95 ust 1 ustawy Pzp poprzez brak ogłoszenia o udzieleniu zamówienia; Zgodnie z art. 95 ust 1 ustawy Pzp jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. W badanym postępowaniu Zamawiający oświadczył, iż obowiązek ten go nie dotyczy, gdyż udzielono zamówienia w trybie „pozakonkurencyjnym”. Takie stanowisko jest co najmniej błędne o czym świadczy choćby art. 182 ust. 4 ustawy Pzp, wskazujący iż termin na odwołanie w przypadku zamówienia z wolnej ręki liczy się, w braku wcześniejszych ogłoszeń, od zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.
- 5) naruszenie art. 96 ustawy Pzp poprzez niesporządzenie protokołu z postępowania ; Zgodnie z art. 96 ust 1 ustawy Pzp Zamawiający jest zobowiązany do sporządzenia protokołu z postępowania, co potwierdza choćby fakt istnienia specjalnego wzoru protokołu przeznaczonego dla zamówień udzielanych w trybie z wolnej ręki. W badanym postępowaniu Zamawiający oświadczył, iż obowiązek ten go nie dotyczy, gdyż „Zamówienie było realizowane przez mailową lub telefoniczną prośbę o ofertę.” W związku z naruszeniem art. 95 i art. 96 ustawy Pzp Zamawiający nie dopełnił obowiązków ustawowych, zasady jawności czy pisemności oraz utrudnił ewentualne odwołanie innym podmiotom.

#### 4. Realizacja umowy zawartej z Wykonawcą

Umowa zawarta z Wykonawcą w trybie z wolnej ręki w dniu 1 stycznia 2018 r. o numerze 23805. nie zawiera maksymalnej wartości wynagrodzenia usługodawcy.

W okresie obowiązywania umowy Wykonawca wystawił 13 faktur, w tym dwie korygujące na łączną kwotę w wysokości 182.711,64 zł netto (224.735,36 zł brutto), które z wyjątkiem jednej<sup>230</sup> zostały opłacone terminowo, w formie bezgotówkowej po uprzednim sprawdzeniu ich pod względem merytorycznym, formalno - rachunkowym i zatwierdzeniu do zapłaty kwot z nich wynikających.

Kontrolowany poinformował, że opóźnienie w zapłacie faktury<sup>231</sup> nie skutkowało dodatkowymi kosztami dla Instytutu<sup>232</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i ocenę, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, wnoszę o:

<sup>230</sup>5-tio dniowe opóźnienie w zapłacie faktury FV01187/06/2018 z dnia 30 czerwca 2018 r.

<sup>231</sup>Faktura FV01187/06/2018 z dnia 30 czerwca 2018 r.

<sup>232</sup>Pismo z dnia 21 września 2020 r. znak: D-1039.2020 (19) - odp. na pytanie 17 (pkt 1)

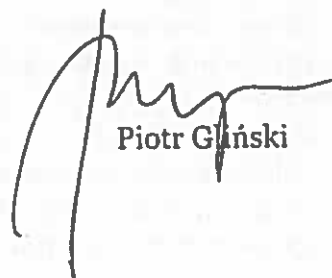


- 1) Zrealizowanie obowiązku wynikającego ze statutu w zakresie zatwierdzenia regulaminu Rady Programowej.
- 2) Wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym:
  - a) ustawy *o finansach publicznych*:
    - ✓ poprzez publikowanie oświadczeń o kontroli zarządczej;
    - ✓ wydatkowanie środków publicznych w sposób oszczędny, gospodarny i celowy;
  - b) ustawy *o organizowaniu i prowadzeniu instytucji kultury*:
    - ✓ zgłaszanie pełnomocników dyrektora do rejestru instytucji kultury;
  - c) ustawy *o rachunkowości*:
    - ✓ inwentaryzowanie aktywów pieniężnych we wszystkich kasach prowadzonych w Instytucie na ostatni dzień miesiąca i dokumentowanie przeprowadzonej inwentaryzacji;
  - d) ustawy *prawo zamówień publicznych*:
    - ✓ sporządzanie planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych
    - ✓ i publikowanie ich;
    - ✓ stosowanie właściwego dla danego postępowania trybu ustawowego przy udzielaniu zamówień publicznych;
    - ✓ przestrzeganie obowiązku: składania oświadczeń przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z danego postępowania, publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, dokumentowania protokołem przebiegu postępowania;
    - ✓ sporządzanie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych;
  - e) ustawy *kodeks pracy*:
    - ✓ pobranie od pracowników obsługujących kasę biletową oświadczeń o odpowiedzialności materialnej;
  - f) ustawy *o systemie ubezpieczeń społecznych*:
    - ✓ prawidłowe kwalifikowanie umów cywilnoprawnych i naliczanie oraz odprowadzania od wynagrodzeń z nich wynikających zobowiązań publicznoprawnych;
- 3) Doprecyzowanie przepisów:
  - a) polityki rachunkowości w zakresie skonkretyzowania kwoty pogotowia kasowego;
  - b) regulaminu wynagradzania, zwłaszcza w zakresie stawek wynagrodzeń za pracę na określonym stanowisku, dodatków do wynagrodzeń i zaktualizowanie stanowisk pracy występujący w strukturze organizacyjnej Instytutu;
  - c) regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości do 30 tys. euro zapewniającego konkurencyjność i przejrzystość finansową w udzielaniu zamówień do ww. równowartości.
- 4) Nie przyznawanie dyrektorowi dodatkowych kwot wynagrodzenia powodujących przekroczenie kwoty wynagrodzenia ustalonego przez Ministra.
- 5) Przestrzeganie zasad w zakresie zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych, w tym:
  - a) dokumentowania rozeznania rynku w przypadku zlecenia/powierzenia usług osobom i podmiotom zewnętrznym i kalkulowania ich kosztów na podstawie sprawdzalnych kryteriów;

- b) bieżącego zgłaszania zawieranych umów do rejestru umów cywilnoprawnych;
  - c) wyeliminowanie przypadków zwierania umów cywilnoprawnych:
    - ✓ z datą wsteczną;
    - ✓ na czynności mieszczące się w zadaniach komórek organizacyjnych Instytutu;
    - ✓ noszących znamiona umów o pracę;
  - d) parafowania umów cywilnoprawnych przez radcę prawnego i głównego księgowego;
  - e) wskazywanie w umowach osoby ze strony Instytutu odpowiedzialnej za nadzór nad realizacją zakresów umów;
  - f) nie przekraczania kompetencji zleceniodawcy, np. poprzez wydawanie poleceń służbowych zleceniodawcy, powierzania mu dodatkowych zadań nieprzewidzianych zakresem zlecenia;
  - g) pisemnego aneksowania umów cywilnoprawnych w przypadku konieczności wprowadzenia zmian w ich postanowieniach;
  - h) precyzyjnego formułowania postanowień umów, między innymi w zakresie liczby godzin pracy zleceniobiorców;
  - i) dokumentowania czasu pracy zleceniobiorcy w celu potwierdzenia zgodności realizacji zlecenia z postanowieniami umowy;
  - j) nie wypłacanie zleceniobiorcom/wykonawcom dodatkowych wynagrodzeń przekraczających wynagrodzenia wynikające z umów cywilnoprawnych;
  - k) wyczerpujące opisywanie faktur i rachunków pod względem merytorycznym;
  - l) opłacanie rachunków/faktur po zakończeniu realizacji zadań;
- 6) Wypłacenie zleceniobiorcom:
- a) różnicy w wysokości 1.375,00 zł pomiędzy kwotą wynagrodzenia wynikającego z umowy nr 36/B/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r., a kwotą wypłaconą, ze względu na brak umownych podstaw do jej obniżenia;
  - b) różnicy w wysokości 213,66 zł pomiędzy kwotą kosztów podróży należnych zleceniobiorcy realizowanych na podstawie umowy nr 119/A/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r., a kwotą wypłaconą z powodu zastosowania zaniżonej stawki stanowiącej podstawę do rozliczenia kosztów podróży.
- 7) Nie opłacanie kosztów przez ich zatwierdzeniem do zapłaty.
- 8) Rzetelne sporządzanie sprawozdań z wykorzystania środków dotacji celowych poprzez wykazywanie w nich wszystkich umów zawartych w związku z realizacją dotowanego zadania.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zwracam się do Pana o przedstawienie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

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



Piotr Głński