



Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Jan Grabiec

DNK.WK.1741.9.2025

Warszawa, 22 kwietnia 2026 r.

Pan
dr hab. Michał Nowosielski
Dyrektor
Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego
w Poznaniu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń¹ złożonych do Projektu wystąpienia pokontrolnego², przedstawiam Panu Dyrektorowi Wystąpienie pokontrolne (dalej: Wystąpienie) z kontroli planowej³ przeprowadzonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) w Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu (dalej: Instytut, IZ, Kontrolowany albo Jednostka) w zakresie zarządzania środkami finansowymi w latach 2024-2025, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez KPRM w 2024 r.⁴. Ustalenia kontroli i oceny badanej działalności opisano w niniejszym Wystąpieniu.

Podstawa prawna:

art. 3 ust. 1-2 ustawy z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego⁵ (dalej: ustawa o IZ) oraz art. 6 ust. 1 a także art. 46, art. 47 i art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶ (dalej: ustawa o kontroli).

Instytut jest państwową jednostką organizacyjną (podmiotem sektora finansów publicznych⁷), działającą na podstawie ustawy o IZ i statutu⁸, nad którą nadzór w imieniu Prezesa Rady Ministrów wykonuje Szef KPRM⁹.

Organami Instytutu są:

- 1) Dyrektor: do 31 marca 2025 r. Pani dr Justyna Schulz¹⁰ (dalej: była Dyrektor IZ), od 1 kwietnia 2025 r. obowiązki Dyrektora IZ pełnił Pan prof. dr hab. Krzysztof Malinowski, Zastępca Dyrektora, a od 15 lipca 2025 r. Dyrektorem IZ jest Pan dr hab. Michał Nowosielski (dalej: Dyrektor IZ);
- 2) Rada Instytutu¹¹.

Instytut jest ośrodkiem naukowym, analitycznym i edukacyjnym w obszarze tematycznym Polska, Niemcy, Europa, do którego zadań należy gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie organom władzy publicznej informacji o istotnych wydarzeniach i procesach politycznych, społecznych i gospodarczych, przygotowywanie analiz, ekspertyz i studiów progностycznych, organizowanie i prowadzenie badań naukowych w zakresie szeroko rozumianych relacji polsko-niemieckich.

Instytut prowadzi bibliotekę specjalistyczną w zakresie niemcoznawstwa, historii i kultury materialnej Ziemi Zachodnich oraz działalność gospodarczą m.in. w zakresie realizacji swoich zadań poprzez komercjalizację wyników prowadzonych badań oraz działalność wydawniczą i szkoleniową, wynajem pomieszczeń, a także może realizować zadania przy udziale środków finansowych pochodzących z innych źródeł niż dotacja podmiotowa¹² lub działalność gospodarcza.

Postawę samodzielnej gospodarki finansowej Instytutu¹³ stanowi plan finansowy. Wewnętrzny podział zadań i obowiązków wynika z Regulaminu organizacyjnego Instytutu¹⁴. Zasady wynagradzania pracowników określone zostały przez Prezesa Rady Ministrów¹⁵. Główną księgową Instytutu była Pani [REDACTED].

¹ Pismo Dyrektora Instytutu z 23 lutego 2026 r. (brak sygnatury).

² Projekt wystąpienia pokontrolnego z 30 stycznia 2026 r., znak: DNK.WK.1741.9.2025.

³ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Departamentu Nadzoru i Kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Maria Nowacka-Dykalska, radca, kierownik zespołu kontrolującego oraz Katarzyna Popielska-Zdunek – główny specjalista, członek zespołu kontrolującego. Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 16 lipca do 5 września 2025 r.

⁴ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r., z możliwością zasięgania informacji z okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli miały wpływ na kontrolowane zagadnienie.

⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 2292.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

⁷ O której mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa o finansach publicznych), Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Zachodniemu im. Zygmunta Wojciechowskiego (dalej: Statut).

⁹ Do podejmowania czynności wynikających z nadzoru upoważnieni zostali: od 18 lipca 2023 r. do 22 lutego 2024 r. Podsekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM, p. Andrzej Klarkowski, od 23 lutego 2024 r. do 11 lutego 2025 r. Szef KPRM, p. Jan Grabiec, od 12 lutego 2025 r. nadzór nad Instytutem sprawuje Sekretarz Stanu, Zastępca Szefa KPRM, p. Jakub Stefaniak.

¹⁰ Od 1 listopada 2022 r.

¹¹ Organ doradczy i opiniodawczy.

¹² W szczególności z funduszy Unii Europejskiej, krajowych i międzynarodowych projektów i programów badawczych, odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (z wyjątkiem odsetek od środków pochodzących z dotacji budżetowej), zapisów, spadków i darowizn.

¹³ Zgodnie z art. 30 ustawy o finansach publicznych oraz art. 10 i 11 ustawy o IZ.

¹⁴ Obowiązującego od 27 lipca 2016 r. i do dnia zakończenia kontroli nie został zmieniony.

¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 maja 2022 r. dotyczące zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń pracownikom Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1180) – do dnia zakończenia kontroli rozporządzenie nie zostało zmienione.

OCENA OGÓLNA

[Wykorzystanie dotacji] Instytut wykorzystał w 2024 r. dotację podmiotową w wysokości 6 267 326 zł (89%) z 7 057 000 zł. Prawidłowo wydatkował kwotę 5 967 275 zł (95%) z przeznaczeniem na działalność bieżącą, zgodną z przepisami ustawy o IZ. Nieprawidłowo, z naruszeniem zasad finansów publicznych, Instytut rozliczył kwotę 300 051 zł (5%). Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania z dotacji podmiotowej kwoty 292 062 zł na cele majątkowe; co stanowi naruszenie art. 131 ustawy o finansach publicznych,
- niewłaściwego rozliczenia podróży służbowych w kwocie 1 718 zł¹⁶;
- wydatkowania środków publicznych w nadmiernej wysokości w kwocie 6 271 zł, zawyżając dotację w 2024 r. o skutki nieprawidłowego rozliczenia kosztów usług logistycznych, którą zwrócono ze środków własnych IZ na konto KPRM wraz z odsetkami.

W I półroczu 2025 r. Jednostka wykorzystała dotację w 32% (2 961 544 zł z 9 137 000 zł), co wynikało z wykonania planu kosztów jedynie w 1/3 przewidywanej ich wielkości.

[Planowanie finansowe] Proces planowania finansowego obarczony był systemowymi wadami, które zostały zidentyfikowane już podczas kontroli KPRM w 2017 r. Problemy te przyczyniły się do zawyżenia wysokości planowanej dotacji na lata 2024-2025. Projektowano wydatki w kwotach ogólnych, bez szczegółowego podziału, co przyczyniło się do nieuprawnionych wydatków inwestycyjnych, które w dokumentach planistycznych nie były wykazane. Miało to również wpływ na wydatkowanie dotacji bez zachowania zasad: legalności, celowości i oszczędności.

Nieprawidłowo zaplanowano wzrost kosztów wynagrodzeń osobowych. Oparto się na przewidywanej zmianie rozporządzenia płacowego oraz na założeniu rozszerzenia działalności, do których ostatecznie nie doszło. Stwierdzone w planie finansowym nieprawidłowości – brak przejrzystości i uzasadnienia wydatków – w znacznym zakresie pozostawały poza bieżącym nadzorem organu.

[Wykonanie planu finansowego] Planowane przychody na 2024 r. wynosiły 8 528 500 zł (po zmianie), z czego zrealizowano 6 668 545 zł, co stanowi 78%. Niewykonanie planu przychodów było konsekwencją braku wykonania planu kosztów, które przy planie 8 501 000 zł zostały zrealizowane w wysokości 6 695 507 zł (79%). Przyczyną rozbieżności były założenia dotyczące wzrostu wynagrodzeń, zwiększenia zatrudnienia oraz realizacji trzech zadań merytorycznych – prognozy te już na etapie planowania nie posiadały wystarczającego uzasadnienia i nie były wiarygodne. W 2025 r., według stanu na 30 czerwca, zarówno przychody (33%), jak i koszty (32%) zostały wykonane poniżej poziomu proporcjonalnego względem upływu czasu.

[Wynik finansowy] W 2024 r. Instytut nieprawidłowo ustalił wynik finansowy, co należy ocenić negatywnie. Wykazana strata w wysokości (-) 26 963 zł nie uwzględniała następujących kwot wydatków z dotacji:

- (+) 35 571 zł obejmującej faktury i rachunki dotyczące 2024 r., uregulowane z dotacji w 2025 r.,
- (-) 6 271 zł pobranej w 2024 r. w nadmiernej wysokości.

Zatem prawidłowy wynik finansowy za 2024 r. stanowił zysk w kwocie (+) 2 337 zł.

W porównaniu do 2023 r., w którym osiągnięto zysk 151 715 zł, wynik 2024 r. uległ znacznemu pogorszeniu. Ponadto na wysokość wyniku finansowego wpłynęło przede wszystkim: zmniejszenie stanu produktów, spadek przychodów z wynajmu pomieszczeń - lokali użytkowych, wzrost kosztów amortyzacji oraz strata na działalności operacyjnej.

[Wykonanie zadań 2024 r.] Zadania rzeczowe wykazane w sprawozdaniu z działalności Instytutu były realizowane niezgodnie z planem finansowym oraz z planem działalności, w których przewidziano osiem zadań. Nie uruchomiono działalności dodatkowych zespołów, dwóch zadań nie wykonano, a jedno zrealizowano jedynie częściowo. Jednocześnie Instytut uczestniczył w projekcie *Rozwój czasopism naukowych*, finansowanym ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki w kwocie 39 116 zł. Suma kosztów bezpośrednich i pośrednich pokrytych z dotacji w 2024 r. wyniosła 6 265 815 zł i została prawidłowo rozliczona z podziałem na poszczególne zadania.

Jednostka prowadziła również działalność o charakterze wspierającym (organizacja konferencji i seminariów, wystawy, działalność wydawnicza, prowadzenie biblioteki, podcasty oraz nagrania wywiadów i wideokonferencji). Zadania te wykonano zgodnie z planem, a niektóre z nich – w liczbie przekraczającej założenia planowe.

¹⁶ Do obliczenia sumy 300 051 zł (która bez zaokrągleń wynosi 300 051,33 zł) przyjęto w pozycji dotyczącej niewłaściwego rozliczenia podróży służbowych kwotę 1 718 zł (po uprzednim zaokrągleniu kwoty 1 718,53 zł „w dół”).

Do 30 czerwca 2025 r. Instytut realizował 5 zadań, natomiast 3 nie były rozpoczęte, ponieważ nie powołano dodatkowych zespołów.

[Miernik efektywności – liczba publikacji] Wykonanie miernika było zgodne z budżetem zadaniowym i planem działalności (a nawet większe). Tworzyła go w 2024 r. liczba publikacji 270, a w 2025 r. 130. Jednakże ocena działalności IZ jedynie w ujęciu liczby publikacji wykonywanej w odniesieniu do planowanej jest nieprawidłowa. Miernik ilościowy jako jedyne kryterium oceny gospodarowania środkami publicznymi, tj. z pominięciem pomiaru kosztów – nie jest miarodajny, a w szczególności nie pozwala na optymalizację wykorzystania dotacji podmiotowej na działalność bieżącą.

[Rachunek kosztów] Ewidencja kosztów działalności merytorycznej IZ prowadzona w układzie funkcjonalnym (tj. w podziale na zespoły i działalność wspomagającą), nie obejmowała wyodrębnionej ewidencji kosztów realizacji miernika ilościowego. W warunkach sprzedaży publikacji przez IZ (stacjonarnej i internetowej) oraz konieczności ustalania ceny jednostkowej wraz z poziomem rentowności – brak ewidencji kosztów uniemożliwia ustalenie faktycznych kosztów każdej publikacji.

W ramach pozostałych przedsięwzięć Instytutu do 30 czerwca 2025 r. (konferencje, seminaria i dyskusje panelowe oraz opublikowanie wydawnictwa) przekroczono plan wynikający z upływu czasu.

[System rachunkowości] W 2024 r. IZ rozliczał dotację wyłącznie memoriałowo. Plan finansowy i sprawozdanie finansowe za 2024 r. były również sporządzone w tym samym układzie. Od 2025 r. prawidłowo, tj. zgodnie z nowymi zasadami, wprowadzono szczegółową analitykę kont bankowych i obowiązek prowadzenia ewidencji księgowej w układzie kasowym.

[Majątek Instytutu w latach 2024-2025] Wykorzystanie w 70% wartość środków trwałych nie zagraża funkcjonowaniu jednostki i realizacji jej zadań. W wyniku zakupu nowych środków trwałych w 2024 r. ze środków własnych ich wartość uległa zwiększeniu i zmniejszeniu po likwidacji sprzętu komputerowego. Na 30 czerwca 2025 r. nie odnotowano zmian w zakresie majątku trwałego, co wskazuje na możliwość ich dalszej eksploatacji.

[Biblioteka] Zainteresowanie zbiorami Biblioteki w latach 2023-2025 (I półrocze) było niewielkie i w tym okresie utrzymywało się na podobnym poziomie, przy wysokich kosztach ponoszonych z dotacji podmiotowej (397 800 zł w 2024 r.). Od 2016 r. w Instytucie nie przeprowadzono inwentaryzacji zasobów bibliotecznych, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zobowiązującego Jednostkę do inwentaryzowania zbiorów bibliotecznych jeden raz na 5 lat.

[Przejęcie Księgozbioru z Bremy] Negatywnie należy ocenić proces przejęcia Księgozbioru od niemieckiej Fundacji Historii Społecznej XX wieku w Bremie do zasobów bibliotecznych IZ, którego koszty do 30 czerwca 2025 r. wynosiły 113 264 zł i nie były zaplanowane w latach 2024-2025. Instytut nie dołożył należytej staranności w logistyczne przejęcie zasobów bibliotecznych, co spowodowało nieprawidłowy przebieg ich pozyskania i udokumentowania oraz zakłócenia w bieżącej pracy Instytutu.

[Niemiecki projekt badawczy „Reparacje”] Negatywnie należy ocenić brak udokumentowania celowości pozyskania projektu badawczego „Reparacje” sporządzonego przez stronę niemiecką oraz niewiedzę Kierownictwa IZ o kosztach do poniesienia związanych z przejęciem Księgozbioru z Bremy (którego częścią był projekt badawczy „Reparacje”). W planie działalności na 2024 r. przewidziano zadania dot. zagadnienia tematycznego w zakresie odszkodowań (reparacji), to jednak nie wskazano, że dla potrzeb badań konieczne będzie pozyskanie gotowego projektu niemieckiego „Reparacje”, i że zostanie on przekazany stronie polskiej wraz z Księgozbiorem z Bremy.

[Zatrudnienie i wynagrodzenia] Wynagrodzenia ustalono prawidłowo, zgodnie z rozporządzeniem płacowym i Regulaminem wynagradzania. Stanowiska pracy odpowiadały określonym w rozporządzeniu płacowym. Nagrody w badanej próbie pracowników przydzielono zgodnie z Regulaminem w sprawie podziału Funduszu Nagród. Nagrody roczne Głównej księgowej i Zastępcy Dyrektora przyznano zgodnie z art. 10 ustawy kominowej.

Najistotniejsza nieprawidłowość dotyczyła braku pisemnego uzasadnienia przyznania 28 dodatków specjalnych i podwyżek dla 11 pracowników.

Skala przyznanych dodatków specjalnych była znaczna (ok. 60% ogólnej liczby zatrudnionych) i stała się powszechną formą wynagradzania pracowników, niwelującą brak zmiany rozporządzenia płacowego, w szczególności w odniesieniu do pracowników pionu wsparcia (50 z 68 przyznanych dodatków). Uwagę zwraca wysokość przyznanych dodatków w I półroczu 2025 r. – 56 831 zł w porównaniu do całego 2024 r. – 34 732 zł (wzrost o blisko 64%).

Zastrzeżenia budzi sposób realizacji zalecenia pokontrolnego z kontroli KPRM przeprowadzonej w 2017 r. dotyczącego wprowadzenia rozwiązań w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników IZ w celu zapewnienia efektywnego wykorzystania ich potencjału i doświadczenia na potrzeby Instytutu. Regulamin pracy IZ nie przewidywał konieczności zachowania pisemnej formy dla: wniosku pracownika z prośbą o wyrażenie zgody przez Dyrektora Instytutu na podjęcie i wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub prowadzenie przez niego działalności gospodarczej, jak również dla samej zgody Dyrektora Instytutu. Niesie to ryzyko niezachowania transparentności w zakresie uzyskiwania tych zgód, a w konsekwencji do wystąpienia konfliktu interesów lub naruszenia art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

[Podróże służbowe] Wewnętrzne procedury IZ dotyczące rozliczania podróży służbowych nie były prawidłowe. Nie zawierały rozwiązań w zakresie: dokumentowania szacowania kosztów delegacji, w tym rozeznania rynku, zakazu łączenia podróży służbowej z pobytem prywatnym, warunków i możliwości wyboru samolotu jako środka transportu lub konieczności wskazania w poleceniu wyjazdu służbowego lub wniosku o zgodę na podróż służbową miejsca wyjazdu pracownika, gdy nie jest ono tożsame z siedzibą jednostki. IZ nierzetelnie szacował koszty podróży służbowych pracowników a nadzór nad rozliczaniem podróży służbowych nie był wystarczający.

[Umowy cywilnoprawne] Skala zawieranych umów była znaczna (94 umowy cywilnoprawne w latach 2024-2025 (I półrocze), na kwotę 3 006 654 zł). Przedmiot badanych umów związany był z działalnością IZ, jednakże zakres jednej umowy pokrywał się z obowiązkami pracownika, a postanowienia drugiej umowy nosiły znamiona umowy o pracę na gruncie art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy i są niezgodne z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej KPRM z 2016 r.*

Negatywnie należy ocenić sposób udzielania zamówień publicznych przez IZ, których wartość była niższa niż 130 000 zł netto. W Regulaminie określono bardzo szeroki katalog zamówień obligatoryjnie podlegających wyłączeniu. Regulamin nie przewidywał konieczności dokumentowania trybu i sposobu wyboru poszczególnych wykonawców do realizacji danych zamówień. Nie wymagał również obowiązku uzasadnienia celowości zawarcia umów dla zamówień o wartości nieprzekraczającej 10 000 zł. Ponadto nie uwzględniał także zagadnień dotyczących zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa oraz sposobu nadzorowania i rozliczania umów.

Nieudokumentowanie celowości zawarcia umowy, rozeznania rynku i szacowania wartości wynagrodzenia świadczy o niewykonaniu przez IZ zalecenia pokontrolnego z kontroli KPRM w 2017 r. w zakresie wprowadzenia obowiązku rzetelnego dokumentowania celowości zawarcia umowy, rozeznania rynku i szacowania wartości wynagrodzenia.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Wykorzystanie dotacji podmiotowej

1. **[Wykorzystanie dotacji w 2024 r.]** Środki pochodzące z dotacji podmiotowej przekazane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w wysokości 7 057 000 zł zostały wykorzystane w kwocie 6 267 325,72 zł. W porównaniu do kwoty planowanej (9 057 000 zł), niewydatkowana kwota dotacji wynosiła 2 789 674,28 zł, co stanowi 30,8%. Wykorzystanie dotacji (6 267 325,72 zł) w porównaniu do kwoty otrzymanej (7 057 000 zł) stanowiło 88,8%. Pozostałą jej część, tj. 789 674,28 zł (11,2%), przekazano w terminie na konto KPRM¹⁷, jednakże zwrócona kwota była nieprawidłowa, tj. zaniżono ją o 6 271,20 zł.

Przyczyną niewykorzystania dotacji w kwocie 789 674,28 zł i konieczności korygowania (zmniejszania) planu finansowego w ciągu roku oraz zablokowania przez KPRM kwoty 1 000 000 zł¹⁸, było planowanie przez IZ zamierzeń o znacznie większych kosztach ich poniesienia, niż je faktycznie wykonano.

Wg Dyrektora IZ planowanie dotacji oparto na założeniu, że w 2024 r. zmianie ulegnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu stanowisk, wymaganych kwalifikacji, zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń pracownikom Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego (dalej: rozporządzenie płacowe¹⁹), w wyniku której nastąpi zwiększenie kosztów wynagrodzeń i ich pochodnych. Dodatkowo przewidywano koszty funkcjonowania IZ dla 44 etatów, przy ich faktycznym wykonaniu 34,75, tj. mniej o 9,25 etatów. W planie przewidywano także realizację zadań w pionie analityczno-badawczym w ramach dodatkowych 3 nowych zespołów, których jednak nie obsadzono²⁰. Była Dyrektor IZ wyjaśniła m.in., że zakładano wzmocnienie ekspertyzy przede wszystkim w trzech obszarach: *reformy Unii Europejskiej, relacji Niemcy-Rosja oraz kompleksu pytań związanych z transnał justice, które obejmowały kwestie reparacji po konfliktach zbrojnych.* Zmiany te nie zostały jednak dokonane.

¹⁷ 24 stycznia 2025 r.

¹⁸ Wysokość dotacji wynikająca z planu finansowego IZ na 2024 r. wynosiła kwotę 8 057 000 zł, którą w ciągu roku zmniejszono o 1 000 000 zł (KPRM jej nie przekazał).

¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu stanowisk, wymaganych kwalifikacji, zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń pracownikom Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego z dnia 19 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1165 ze zm.).

²⁰ Państwa członkowskie UE - współpraca i rozbieżności interesów; „Zagadnienia prawne: Polska, Niemcy, UE”; „Niemcy - Rosja - UE”.

2. **W nadmiernej wysokości wydatkowano kwotę dotacji 6 271,20 zł** z tytułu pokrycia środkami dotacji podmiotowej kosztów pozyskania Księgozbioru z Bremy bez uwzględnienia otrzymanego od wykonawcy usług (transportowych, magazynowych) zwrotu części tych kosztów w kwocie 6 271,20 zł. Pobraną dotację w nadmiernej wysokości (6 271,20 zł) za 2024 r. wraz z odsetkami zwrócono na konto KPRM w sierpniu 2025 r. ze środków własnych IZ [szerzej w pkt. 57]. Odsetki w kwocie 536,23 zł pokryła Główna księgowia Instytutu [szerzej w pkt. 57]. Skutki wydatkowanej dotacji w nadmiernej wysokości miały wpływ na wynik finansowy IZ 2024 r. [szerzej w pkt. 15].

3. Nieprawidłowo, z naruszeniem zasad finansów publicznych Instytut rozliczył kwotę **293 780,13 zł²¹**, z tego:

- a) **niezgodnie z przeznaczeniem** wydatkowano kwotę dotacji **292 061,60 zł** z tytułu sfinansowania wydatków majątkowych, tj.: **141 673,84 zł** przeznaczono na zmodernizowanie sieci komputerowej; **65 835,10 zł** na zakup systemu audiowizualnego; **84 552,66 zł** na dokonanie adaptacji pomieszczeń biurowych na potrzeby Księgozbioru przejętego od Fundacji Niemieckiej z Bremy [szerzej w pkt. 48],
- b) **z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych**, tj.: celowości, oszczędności i gospodarności wydatkowano łącznie kwotę **1 718,53 zł** (łącznie) z tytułu nieprawidłowego rozliczenia podróży służbowych [szerzej w pkt. 79 i 80].

4. **[Wykorzystanie dotacji w 2025 r.]** Plan dotacji podmiotowej w wysokości 9 137 000 zł zrealizowano w 32,4%, tj. w kwocie **2 961 543,59 zł**. Do 30 czerwca 2025 r. w ramach dochodów, na konto Instytutu wpłynęły środki dotacji w kwocie 3 100 000 zł (zgodnie z harmonogramem w 6 transzach). Niewykorzystanie dotacji w odniesieniu do upływu czasu (50%)²² spowodowane było niskim wykonaniem rocznego planu kosztów (w 1/3 planowanej wielkości).

Planowanie finansowe

5. Nieprawidłowość systemowa stwierdzona we wcześniejszej kontroli KPRM (w 2017 r.) **nie została usunięta**, tj. Instytut nadal planował wydatki w kwotach ogólnych w danej grupie kosztów rodzajowych. W latach 2024-2025 planowano wydatki bez podania szczegółów w zakresie jednostkowych potrzeb i wysokości kosztów, co nie pozwalało w czasie kontroli na weryfikację, czy założone limity kosztów odpowiadały faktycznym potrzebom Instytutu.

Dotyczyło to w szczególności: pozostałych kosztów funkcjonowania w 2024 r., dla których planowano kwotę w ogólnej wysokości 2 487 000 zł (po zmianie planu 1 189 000 zł) a wydatkowano 995 270,91 zł oraz usług obcych, których planowana wysokość (przed korektą wynosiła 400 000 zł) po korekcie 730 000 zł, natomiast wydatkowana - 545 065,89 zł. Pozycje te dopiero *post factum* zawierały wyszczególnienie kosztów z podziałem na rodzaje (w Informacji opisowej do wykonania planu finansowego) za 2024 r.

6. Przyjęty sposób planowania wydatków w kwotach ogólnych bez podziału na poszczególne tytuły kosztowe **nie sprzyja zachowaniu zasady oszczędności** i nie ma obowiązkowych cech **reżimu wydatkowania środków publicznych** z zastosowaniem zasad celowości i oszczędności. Brak stosowania zasad planowania na poszczególne tytuły kosztowe może powodować, że planowanie wydatków i ich realizacja **pozostają poza kontrolą organu nadzoru**.

Na przykład: na 2025 r. z tytułu pozostałych kosztów funkcjonowania IZ zaplanował kwotę ogólną 2 227 000 zł, bez wykazania poszczególnych rodzajów kosztów (ich wysokości i tytułów). Do 30 czerwca 2025 r. w tej grupie kosztów wydatkowano łącznie 526 026,69 zł (tj. 26,3%), z przeznaczeniem na: zakup literatury 63 161,62 zł, dostęp do baz danych i licencji 63 120,67 zł, usługi wydawnicze 63 959,50 zł organizację konferencji i spotkań 87 250,08 zł, promocję 28 361,41 zł, koszty Rady IZ 7 769,80 zł oraz pozostałe koszty na łączną kwotę 30 330,14 zł (tj. targi książki, reprezentacja, nowa strona internetowa), szkolenie pracowników i udział w seminariach i konferencjach 32 391,13 zł, ubezpieczenia majątkowe 30 749,74 zł, odpis na ZFŚS 105 531,75 zł, koszty tłumaczeń 13 400,85 zł.

Zatem nie można stwierdzić, że dokonane zakupy na 2025 r. były planowane, z uwagi na wykazanie w planie jedynie kwoty ogólnej. Nie ma także uzasadnienia dla planowania kwoty 70 000 zł z tytułu pozostałych kosztów operacyjnych (do 30 czerwca 2025 r. wydatkowano jedynie 80 groszy).

Dyrektor IZ potwierdził planowanie wydatków tylko w jednej głównej kwocie (dla grupy wydatków) i nie uzasadnił potrzeby zmiany tego sposobu przewidywania kosztów w planie finansowym, ponieważ jego zdaniem wydatki te w trakcie roku podlegają stałej weryfikacji, a kwota „główna” nie ulega zmianie. Ponadto wskazał, że na własne potrzeby IZ dokonuje wewnętrznego podziału środków na poszczególne zakupy, które w zależności od potrzeb mogą ulegać zmianom, bez zmiany pozycji głównej.

²¹ Bez uwzględnienia kwoty 6 271,20 zł, która została rozliczona w czasie kontroli (pkt 2 Wystąpienia).

²² Planowana dotacja 9 137 000 zł x 50% = 4 568 500 zł.

Była Dyrektor IZ zauważyła²³, że podczas jej pracy na stanowisku Dyrektora, jednostka była badana 4 krotnie przez NIK „(...) pod względem przejrzystości i celowości wydatków ze środków publicznych i żadna z tych kontroli nie kwestionowała tej praktyki”.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora IZ²⁴, że planowanie rocznych wydatków Instytutu w jednej głównej kwocie (tj. bez ich wyodrębnienia na poszczególne tytuły kosztowe) jest właściwe, ponieważ (zdaniem Dyrektora IZ), daje to możliwość wydatkowania środków dotacji podmiotowej w ciągu roku według potrzeb Instytutu, bez zmiany kwoty głównej. Pomimo że przyjęta przez IZ praktyka w zakresie planowania wydatków w kwotach ogólnych, jest dla IZ „dogodna” (gdyż znosi obowiązek stosowania procedur planowania), to pomija zasadę przejrzystości wydatkowania środków publicznych, tym samym prowadzi do dokonywania wydatków nieuprawnionych. Planowanie wydatków na działalność bieżącą Instytutu jest ściśle związane z podejmowaniem decyzji o przeznaczeniu środków dotacji i Jednostka nie może sama swobodnie decydować o zakresie, kwocie i celu wydatków, których w praktyce dokonuje w ramach ogólnej planowanej kwoty, czyli z pominięciem obowiązujących procedur planowania i wyszczególniania istotnych zakupów i przedsięwzięć do wykonania w danym roku, ze wskazaniem wysokości kosztów związanych z ich realizacją. Skutkiem takich praktyk są stwierdzone w czasie kontroli IZ nieuprawnione wydatki dokonane ze środków dotacji podmiotowej, które nie były wyszczególnione w planie finansowym IZ. Wydatki te dotyczą: zakupów inwestycyjnych (w tym sieci komputerowej, adaptacji pomieszczeń na potrzeby biblioteczne), organizacji obchodów jubileuszu 80-lecia IZ oraz innych przedsięwzięć, np. pozyskanie Księgozbioru z Bremy [szerzej w pkt. 48, 49, 56 i 57].

Odnośnie do kwestii wyników kontroli NIK należy zauważyć, że oceny przeprowadzanych kontroli wynikały z ich zakresu. Zakres kontroli KPRM obejmował szczegółowe badanie procesu planowania wydatków przeznaczonych na działalność bieżącą IZ, ich realizację wraz z udokumentowaniem.

7. Za nieprawidłowe należy uznać planowanie wzrostu kosztów wynagrodzeń osobowych na 2024 r., ponieważ **nie istniały podstawy prawne**, aby przewidywać zwiększenie poziomu wynagrodzeń w planowanym okresie. Co prawda IZ występował do KPRM w 2023 r. o aktualizację rozporządzenia płacowego, ale zmiany zasad wynagradzania nie zostały dokonane.

Była Dyrektor IZ wyjaśniła²⁵, że w trakcie planowania na 2024 r. istniały realne podstawy, aby przewidywać wzrost zatrudnienia, a brak zmiany rozporządzenia płacowego traktować jako stan przejściowy. IZ przygotował projekt nowego aktu prawnego jeszcze w 2023 r. i przekazał go wraz z uzasadnieniem do KPRM. Dowodem na to była prowadzona korespondencja z Szefem KPRM (2023 r.) i Departamentem Spraw Zagranicznych KPRM (2024 r.). Zdaniem byłej Dyrektorki IZ „(...) zmniejszenie zaplanowanych kwot oznaczałoby moje samowolne odstąpienie od ustalonego planu i zaakceptowanego przez Radę, KPRM i Sejm założenia, że Instytut powinien rozbudować swoją bazę ekspercką”.

Podstawę procesu planowania w IZ powinny stanowić dane i informacje ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i wykazane w wielkościach zapewniających realizację zadań Instytutu wynikających ze Statutu. W planowaniu rocznych wydatków, Instytut nie posiadał podstawy prawnej do ustalenia zwiększonej wysokości kosztów wynagrodzenia i jego skutków ponad wysokość wynikającą z obowiązującego rozporządzenia płacowego, co pomimo braku formalno-prawnej zgody organu nadzorującego - uczynił. Projekt planu finansowego obarczony wadą, która w swoich skutkach spowodowała zawyżenie planowanej wysokości dotacji (w latach 2024-2025), IZ przedstawił Radzie Instytutu (celem zaopiniowania) i organowi nadzorującemu (celem zatwierdzenia), co jest działaniem nieprawidłowym.

Należy zgodzić się z wyjaśnieniami byłej Dyrektorki, że Instytut nie może samowolnie odstępować od ustalonego planu finansowego i zaakceptowanego przez Radę Instytutu, KPRM i Sejm, jednakże wyjaśnienie to nie może stanowić uzasadnienia dla ujęcia w planie finansowym IZ wydatków z tytułu wynagrodzeń bez podstawy prawnej (tj. zwiększenie planowanych wynagrodzeń na podstawie projektu zmiany rozporządzenia płacowego). Ponadto należy podkreślić, że każdy wydatek publiczny powinien być planowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i mieć swoje źródło w zatwierdzonym planie finansowym.

Zmiany planu finansowego

8. **[Zmiany planu 2024 r.]** Plan finansowy na 2024 r. został złożony 28 listopada 2023 r.²⁶. W ciągu 2024 r. dokonano trzech korekt. Wszystkie posiadały wyczerpujące uzasadnienie i zostały zaopiniowane pozytywnie przez Radę IZ oraz dwie zaakceptowane przez Szefa KPRM, a jedna przez Zastępcę Szefa KPRM.

²³ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt 4.

²⁴ Wyjaśnienia z 31 lipca 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-2/2025, pyt. 16 i 20.

²⁵ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt 3.

²⁶ Pismo IZ L.dz. 870/2023/At.

Plan finansowy składał się z planu tradycyjnego (memoriałowego) i zadaniowego. Został on zamieszczony w ustawie budżetowej na 2024 r.²⁷.

W pierwszej wersji planu zmiany dotyczyły środków obrotowych, należności krótkoterminowych oraz zobowiązań na początek i na koniec 2024 r. Ponadto zwiększeniu uległy przychody o 49 500 zł (z 9 479 000 zł do 9 528 500 zł) oraz koszty o 22 000 zł (z 9 479 000 zł do 9 501 000 zł). Tym samym wynik finansowy uległ zmianie, z planowanego „0” do kwoty zysku (+) 27 500 zł²⁸.

W drugiej wersji planu²⁹ zmniejszeniu uległy przychody o 1 000 000 zł (z 9 528 500 zł do 8 528 500 zł), tym samym zmianie uległa wysokość dotacji i koszty o 1 000 000 zł (z 9 501 000 zł do 8 501 000 zł). Ponadto zmniejszono o 100 000 zł świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz pozostałe koszty funkcjonowania o 900 000 zł (w tym dodatkowo zaplanowano remont tarasu, którego nie przeprowadzono). Koszty funkcjonowania IZ ustalono na kwotę 1 189 000 zł, a usługi obce 600 000 zł. W tej wersji planu poinformowano również o zamiarach inwestycyjnych i zakupach środków trwałych w zakresie wydatków majątkowych finansowanych ze środków własnych, planowanych do realizacji w 2024 r.

Korektą objęto również plan w układzie zadaniowym na 3 kolejne lata przewidując koszty w: 2024 r. – 8 501 000 zł, 2025 r. – 9 478 000 zł, 2026 r. – 9 474 000 zł.

Trzecia aktualizacja dotyczyła jedynie przeniesienia kwot pomiędzy poszczególnymi rodzajami kosztów o 130 000 zł³⁰ (wzrost wydatków na materiały i energię, a spadek usług obcych).

9. [Zmiany planu 2025 r.] Projekt planu finansowego na 2025 r. przekazano do KPRM 27 listopada 2024 r. bez opinii Rady IZ z uwagi na brak pełnego jej składu³¹. Akceptacja projektu planu przez Radę nastąpiła 13 grudnia 2024 r.³². Projekt zatwierdzono przez KPRM 3 kwietnia 2025 r.³³, który zakładał przychody i koszty w kwocie 9 539 000 zł, w tym dotację podmiotową 9 137 000 zł oraz wynik finansowy „0”. Zmianę planu przeprowadzono 9 lipca 2025 r.³⁴, po uprzedniej aktualizacji (7 maja 2025 r. i 14 maja 2025 r.³⁵). Zmianą nie objęto wysokości przychodów i kosztów określonych w ustawie budżetowej (w kwocie 9 539 000 zł) ani wysokości dotacji podmiotowej (9 137 000 zł).

Plan był zgodny z planem zawartym w ustawie budżetowej na 2025 r. z 9 stycznia 2025 r.³⁶. Zmiana dotyczyła stanu środków na początek i na koniec roku, przemieszczeń w kosztach ogółem (bez wpływu zmiany na koszty funkcjonowania). Zmiany dokonano w układzie kasowym w zakresie: stanu środków pieniężnych wzrost o 394 000 zł (z 780 000 zł do 1 174 000 zł), dochodów wzrost o 30 000 zł (z 9 423 000 zł do 9 453 000 zł), wydatków wzrost o 292 000 zł (z 9 747 000 zł do 10 039 000 zł), wydatków na funkcjonowanie - spadek o 8 000 zł (z 9 242 000 zł do 9 234 000 zł) oraz stanu środków pieniężnych - wzrost o 132 000 zł (z 456 000 zł do 588 000 zł). Zmiany dokonano także w planie finansowym w układzie zadaniowym z 9 539 000 zł do 10 039 000 zł (o 500 000 zł).

Szef KPRM 25 lipca 2025 r. podjął decyzję³⁷ o zmniejszeniu wysokości dotacji dla Instytutu, poczynając od 2026 r. (do 2029 r.) do kwoty 6 428 000 zł, co oznacza konieczność weryfikacji kosztów działalności IZ oraz zamiarów rozwojowych finansowanych z dotacji podmiotowej w najbliższych latach.

Wykonanie planu finansowego

10. [Wykonanie planu 2024 r.] Negatywnie należy ocenić wykonanie planu finansowego za 2024 r., którego nie zrealizowano w podstawowych kategoriach, tj.: przychody, koszty i wynik finansowy. Było to konsekwencją niepełnego wykorzystania dotacji podmiotowej w stosunku do założeń. Skutki niskiego wykonania planu w wymiarze finansowym wynikały m.in. z niewykonania planu w wymiarze rzeczowym (nie zrealizowano 3 zadań merytorycznych). Tym samym należy uznać, że **wielkość dotacji podmiotowej zawyżono na etapie planowania**, ponieważ Jednostka nie posiadała podstaw prawnych do zwiększenia kosztów wynagrodzeń pracowników i ujęcia w planie skutków planowanej zmiany struktury organizacyjnej o 3 nowe zespoły analityczno-badawcze.

Podstawowym źródłem informacji zawierającym ocenę wykonania planu finansowego z diagnozą zdarzeń i procesów mających wpływ na przychody i koszty, które dokonały się w IZ były: sprawozdanie finansowe i sprawozdania budżetowe oraz roczna informacja za 2024 r. dotycząca wykonania planu finansowego. Według Instytutu:

- przychody wynosiły 6 668 544,55 zł (78,2% planu) i były wyższe od zrealizowanych w 2023 r. (6 191 400,96 zł) o 7,7%,

²⁷ Załącznik Nr 14 do ustawy budżetowej na 2024 r. Tabela 2. zamieszczony w ustawie budżetowej na 2024 r. z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 122), część 16, dział 750, rozdział 75086 (poz. 17), planowana dotacja 9 057 000 zł (Załącznik Nr 8 Tabela 1).

²⁸ Zmianę zatwierdzono 4 września 2024 r. – pismo KPRM BBF.WK.31111.14.1.2024.

²⁹ Zmianę zatwierdzono 23 października 2024 r. – pismo KPRM BBF.WK.31111.14.2.2024.

³⁰ Pismo KPRM BBF.WK.31111.14.3.2024(2) z 24 grudnia 2024 r. – w załączeniu III zmiana Planu finansowego IZ w układzie memoriałowym.

³¹ Pismo IZ do KPRM z 27 listopada 2024 r., Ldz. 992/2024/AL/KM o przedłożeniu projektu planu finansowego na 2024 r. wraz z informacją o braku załączenia opinii Rady Instytutu. Rada Instytutu była w okresie zmian jej składu, po odwołaniu składu dotychczasowego.

³² Uchwała nr 1 Rady Instytutu Zachodniego z 13 grudnia 2024 r.

³³ Pismo BBF.WK.31111.1.7.2025(2) w sprawie zatwierdzenia przez Zastępcę Szefa KPRM planu finansowego IZ na 2025 r. w układzie tradycyjnym oraz w układzie zadaniowym na lata 2025-2027 (koszty i wydatki).

³⁴ Pismo KPRM z 9 lipca 2025 r. BBF.WK.31111.13.1.2025 r.

³⁵ Pismo IZ z 14 maja 2025 r. Ldz. 466/2025/AL., z prośbą o zatwierdzenie aktualizacji i uchwałą nr 6/2025 Rady Instytutu z 12 maja 2025 r.

³⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 63, cz. 16, dział 750, roz. 75086 (poz. 16), planowana dotacja 9 137 000 zł (zał. nr 8 Tabela 1). Plan finansowy IZ, zał. do ustawy budżetowej na 2025. Tabela 2.

³⁷ Pismo BBF.WK.31110.3.7.2025(1).

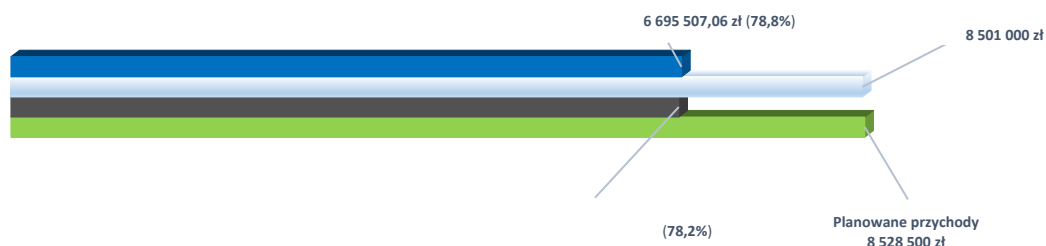
- koszty stanowiły kwotę 6 695 507,06 zł (78,8% planu) i były wyższe o 10,9% niż wykonane w 2023 r., które wynosiły 6 039 686,14 zł,
- planowany wynik finansowy „0”, wykazany – strata 26 962,51 zł, w 2023 r. – zysk 151 714,82 zł.

11. [Przychody 2024 r.] Wartość wykazanych przez IZ przychodów z dotacji podmiotowej 6 267 325,72 zł **wynosiła** na podstawie (zgodności obrotów i sald kont ewidencji księgowej) sumy danych finansowych z konta 700 Przychody (koszty pochodzące z kont Zespołu 4) w kwocie 6 265 814,73 zł³⁸ oraz z konta 761 Pozostałych kosztów finansowych w kwocie 1 510,99 zł (z tytułu ujemnych różnic kursowych).

Jednakże przychody te zostały zawyżone o kwotę 6 271,20 zł z tytułu błędnego rozliczenia zwrotu części kosztów związanych z przyjęciem Księgozbioru z Bremy [szerzej w pkt. 57]. Natomiast wysokość zaewidencjonowanych wydatków w 2024 r. wynosiła 6 302 896,88 zł³⁹. Różnicę pomiędzy wysokością kosztów w układzie rodzajowym 6 301 385,89 zł a wysokością przychodów 6 265 814,73 zł w łącznej kwocie **35 571,16 zł** stanowiły zobowiązania IZ powstałe na dzień 31 grudnia 2024 r. z tytułu niezapłaconych 17 faktur i 2 rachunków⁴⁰, które wpłynęły do IZ w styczniu 2025 r., a dotyczyły działalności roku poprzedniego [szerzej w pkt. 16].

12. Na wysokość osiągniętych przychodów miała wpływ wielkość poniesionych kosztów. Niewykonanie kosztów według planu (zrealizowanych jedynie w 78,8% – różnica 21,2%) przełożyło się bezpośrednio na niewykonanie planu przychodów. Skutki **błędów w zakresie planowania kosztów działalności wpłynęły na zawyżenie wysokości** kwoty zapotrzebowania na środki dotacji podmiotowej celem pokrycia kosztów w 2024 r. **Błędy** w sposobie kalkulacji kosztów o podobnym charakterze miały miejsce już w 2023 r., chociaż w 2024 r. niektóre wskaźniki wykonania nieznacznie się poprawiły, tj. przychody były wyższe od tych z 2023 r. o 7,7%.

Porównanie planowanych przychodów i kosztów do ich wykonania w 2024 r.



Planowane przychody w 2024 r. stanowiły kwotę 8 528 500 zł (po zmianie⁴¹) i wykonano je w kwocie 6 668 544,55 zł, co stanowi 78,2%. W stosunku do wykonania 2023 r. (6 191 400,96 zł) stanowiło to wzrost o 7,7%. Na kwotę przychodów składały się przychody z dotacji podmiotowej (w układzie kasowym) 6 267 325,72 zł (plan 8 057 000 zł, co stanowiło 77,8%), przychody ze sprzedaży usług 155 168,58 zł (plan 180 000 zł – 86,2%), przychody ze sprzedaży wyrobów 58 274,39 zł (plan 55 000 zł – 106%), środki od innych jednostek (MEiN) 39 116,41 zł (plan 39 000 zł – 100,3%), pozostałe przychody 148 659,45 zł (plan 197 500 zł – 75,3%)⁴².

13. [Koszty 2024 r.] Wykonanie planu kosztów wynosiło **6 695 507,06 zł** i w stosunku do kosztów zaplanowanych (8 501 000 zł) stanowiło **78,8%** (różnica w liczbach bezwzględnych 1 805 492,94 zł). W stosunku do wykonania 2023 r. (6 039 686,14 zł) stanowiło to **wzrost o 10,9%**.

Podstawowe przyczyny niewykonania planu kosztów związane były z:

- mniejszym zatrudnieniem pracowników niż przewidywano i w konsekwencji z niższymi kosztami ich utrzymania, tj.: w pionie badawczym nie utworzono 3 nowych zespołów, które powinny realizować dodatkowe zadania, tj.: Zagadnienia prawne: Polska, Niemcy, UE; Niemcy-Rosja-UE; Państwa członkowskie UE – współpraca i rozbieżności interesów (i nie zatrudniono dodatkowych pracowników);

³⁸ Koszty Zespołu 4 kwota 6 301 385,89 zł – kwota 35 571,16 zł = 6 265 814,73 zł.

³⁹ Wysokość kosztów poniesionych w 2024 r. zaewidencjonowanych w ramach dotacji podmiotowej w kwocie 6 302 896,88 zł wynika z kont kosztów rodzajowych w kwocie 6 301 385,89 zł oraz konta 751-3 Koszty operacji finansowych w kwocie 1 510,99 zł.

⁴⁰ Dotyczyło to faktur: na łączną kwotę 35 571,16 zł, tj.: nr WH 205853/2024-zakup biletu PKP - 104,30 zł, faktury korekty WH/K/16348/2024 do zakupu biletu PKP - (-) 69zł, nr 384/12/2024 usługa gastronomiczna - 447 zł, nr 04355-40091261 zakup pozostałych materiałów - 450 zł, nr FM/FVS/2024/11/0924 dostęp do freshmaila - 268,32 zł, nr FM/FVS/2024/12/0856 dostęp do freshmaila - 268,32 zł, nr 000018/12/FV/MP koszty badań lekarskich - 624 zł, nr 31/14084617 artykuły spożywcze-woda - 200,18 zł, nr FVC2024/50589 materiały biurowe - 37,16 zł, nr FVC 2024/50614 materiały biurowe - 171,96 zł, nr FVC 2024/50594 materiały biurowe - 44,90 zł, nr FRP/24/12/068882, za wody opadowe - 410,57 zł, nr FRP/25/01/005397 zużycie wody - 251,36 zł, nr 6586/172/2025/F zużycie gazu - 18 562,62 zł, nr P/P/10206190/00001/25 zużycie energii - 3 129,01 zł, nr F50240P1224SFAKBMJ usługi pocztowe - 2 899,67 zł, nr F/10009725/01/25/1 zużycie energii - 6 920,30 zł oraz rachunków w łącznej kwocie 850,49 zł za zakupione książki wraz z kosztami przesyłki: Rachunek nr LU46FPBYUAEUI - 650,90 zł oraz Rachunek 516994 - 199,59 zł.

⁴¹ Przychody wg planu ustawy budżetowej 9 479 000 zł.

⁴² Pozostałe przychody 148 659,45 zł (plan 197 500 zł – 75,3%) obejmują: odsetki od depozytów u MF 61 009,64 zł (plan 59 500 zł – 103,4%), odsetki naliczone od nieterminowych płatności 220,67 zł (plan 500 zł – 44,1%), równowartość amortyzacji 15 790,32 zł (plan 16 000 zł – 98,7%), przekroczenie kwoty granicznej składek emerytalnych i rentowych 3 978,97 zł (plan 5 000 zł – 79,6%), otrzymaną wymianę biblioteczną książek i czasopism 12 956 zł (plan 20 000 zł – 64,8%), koszt wytworzenia świadczeń na własne potrzeby 58 088,72 zł (plan 65 000 zł – 89,4%), zmianę stanu produktów (-) 9 628,67 zł (plan 30 000 zł - (-) 132,1%), pozostałe przychody 6 243,80 zł (plan 2 000 zł – 312,2%).

- b) niezapewnieniem pełnego stanu pracowników wsparcia (w szczególności w księgowości, mimo planów);
- c) nieuzasadnionym objęciem planem kosztów przewidywanej aktualizacji rozporządzenia płacowego (wg projektu IZ), która nie została przeprowadzona;
- d) zaplanowanym, lecz niewykonanym remontem tarasu⁴³ z uwagi na opóźnione działania w zakresie wyboru wykonawcy. Było to spowodowane wprowadzeniem zadania remontowego do planu finansowego na 2024 r. dopiero 23 października 2024 r. (na podstawie korekty planu).

Była Dyrektor IZ⁴⁴ wyjaśniła, że Rada Instytutu wskazała⁴⁵ na rosnące zapotrzebowanie na analizy i ekspertyzy w obszarach Niemcy-Rosja-UE, państwa członkowskie UE i ich relacje oraz Polska-Niemcy, dlatego istniała konieczność zwiększenia zatrudnienia oraz zaktualizowania rozporządzenia płacowego, co zostało przewidziane w planie w wymiarze finansowym. W ocenie byłej Dyrektor, przyczyną niewykonania planu było zamrożenie przez KPRM siatki płac pracowników IZ na poziomie 2022 r., co nie pozwoliło zrealizować planu finansowego w ramach jego założeń merytorycznych i finansowych.

Argumenty byłej Dyrektor IZ nie znajdują potwierdzenia. Nie można mówić o zamrożeniu siatki płac pracowników Instytutu przez organ nadzorujący (KPRM), ponieważ rozporządzenie płacowe obowiązujące od 2017 r. zmienione było jeden raz, tj. w 2022 r. Zatem tabela stanowisk, kwalifikacji i wynagrodzenia zasadniczego w IZ obowiązywała od 2023 r. i do chwili obecnej IZ jest nią związany. Ponadto, w procesie planowania należało uwzględnić jedynie wydatki na zadania realizowane przez pion badawczy w sposób określony w Statucie IZ, wyłącznie z uwzględnieniem rozwiązań wynikających z Regulaminu organizacyjnego i struktury organizacyjnej. W czasie kontroli w IZ funkcjonowało 5 zespołów badawczo-analitycznych⁴⁶ (zgodnie z obowiązującym Regulaminem i strukturą)⁴⁷, a nie jak przyjęto do planowania 8 zespołów⁴⁸. Planowane wydatki na funkcjonowanie dodatkowych 3 zespołów, w szczególności ich wynagrodzenia i pochodne, z powodu braku podstaw formalno-prawnych były nieuzasadnione.

Była Dyrektor podała⁴⁹, że plany kadrowe i organizacyjno-strukturalne zakończyły się niepowodzeniem z powodu niekompetencji kandydatów (nie zatrudniono prawnika) oraz braku odpowiednich kwalifikacji kandydatów na pracowników merytorycznych, także z uwagi na niskie propozycje płacowe. Działania merytoryczne wykonywane były przez jednego głównego analityka w okresie od stycznia do kwietnia 2024 r., jako zaczyn planowanego nowego zespołu badawczego pn. „Państwa członkowskie UE (...)”. W związku odejściem tego pracownika oraz brakiem kandydatów o odpowiednich kompetencjach, zagadnienia z tego obszaru (tj. „Niemcy-Rosja-UE”) nie były kontynuowane w dotychczasowej formule, lecz realizowane w ramach istniejącego już zespołu „Niemcy-Europa-świat”.

14. Poniesione koszty rodzajowe na ogólną kwotę 6 695 507,06 zł zostały wykonane w 78,8%, tj. poniżej kosztów określonych w planie finansowym (plan 8 501 000 zł), z różnym stopniem realizacji.

Wykonanie planu kosztów rodzajowych przy 4-stopniowej skali procentowej (tj.: od 76% do 100%; od 61% do 75%; od 51% do 60%; poniżej 50%) oraz ich strukturę przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Koszty rodzajowe w 2024 r.: plan, wykonanie, struktura.

Wykonanie planu wg 4-stopniowej skali procentowej	Koszty wg rodzaju (zł)	Plan (zł)	Wykonanie (zł)	% wykonania	Struktura kosztów (%)
I skala: od 76% do 100%	Wynagrodzenia osobowe	4 372 000	3 316 086,51	75,8%	49,53
	Pozostałe koszty funkcjonowania	1 189 000	995 270,91	83,7%	14,86
	Materiały i energia	560 000	498 384,17	89,0%	7,44
	Wynagrodzenia bezosobowe	360 000	339 390	94,3%	5,07
	Podatki	8 300	7 857	94,7%	0,12
	Pozostałe koszty operacyjne	70 000	66 430,06	94,9%	0,99
	Amortyzacja	233 000	231 197,19	99,2%	3,45
	Opłaty na rzecz budżetu jst	12 200	12 165,60	99,7%	0,18
II skala: od 61% do 75%	Inne opłaty	1 500	990	66,0%	0,01
	Składki	885 000	637 629,75	72,0%	9,53
	Usługi obce	730 000	545 065,89	74,7%	8,14
III skala: od 51% do 60%	Podatek Vat	5 000	2 879,13	57,6%	0,04
	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	70 000	40 558,86	57,9%	0,61
IV skala: poniżej 50%	Koszty finansowe	5 000	1 601,99	32,0%	0,03
Razem		8 501 000	6 695 507,06	78,8%	100%

Pozycją dominującą (pierwszą) w strukturze kosztów były wynagrodzenia osobowe (49,5%), które wykonano w 75,8%, tj. w kwocie 3 316 086,51 zł, przy średniorocznej liczbie 36 zatrudnionych

⁴³ Planowany remont tarasu wynosił 150 000 zł.

⁴⁴ Pismo z 22 września 2025 r.

⁴⁵ W szczególności w trakcie posiedzeń Rady Instytutu.

⁴⁶ 1. Niemcy-Państwo, Społeczeństwo, Gospodarka; 2. Niemcy-Europa-świat; 3. Historia i Polityka; 4. Bezpieczeństwo globalne; 5. Ziemia Zachodnie i Północne.

⁴⁷ W czasie kontroli nie stwierdzono zmian w Regulaminie organizacyjnym oraz strukturze organizacyjnej w latach 2023-2025.

⁴⁸ Tj. 3 dodatkowe: Zagadnienia prawne: Polska, Niemcy, UE; Niemcy-Rosja-UE; Państwa członkowskie UE – współpraca i rozbieżności interesów.

⁴⁹ Wyjaśnienia byłej Dyrektor IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 16.

pracowników. Zaplanowane wynagrodzenia (4 372 000 zł, przy planowanej liczbie zatrudnienia 44 etatów) nie odnosiły się do faktycznych warunków funkcjonowania IZ (tj.: stanu zatrudnienia, stanu formalno-prawnego i organizacyjnego), lecz do:

- a) założeń IZ po przeprowadzeniu szeregu planowanych zmian, tj. po rozszerzeniu zakresu działalności prowadzonej już w nowo zaprojektowanej strukturze organizacyjnej (powołanie 3 dodatkowych zespołów w pionie badawczym, zatrudnienie nowych pracowników wysoko wykwalifikowanych),
- b) zwiększenia wynagrodzeń osobowych, w związku z planowaną zmianą zasad wynagradzania pracowników Instytutu - koszty planowanych zmian (tj. skutki zmian niepewnych) uwzględniono w planie finansowym oraz w planie działalności IZ.

Zatem na 2024 r. zaplanowano wydatki do sfinansowania z dotacji podmiotowej powyżej potrzeb wynikających z obowiązującego ją stanu formalno-prawnego i organizacyjnego, tworząc „pozorną kwotę oszczędności wynagrodzeń”, tj. 24,2% w stosunku do planu. Konsekwencją niewykonania planu wynagrodzeń były mniejsze koszty składek niż przewidziano (9,5% w strukturze kosztów przy wykonaniu planu 72%), w tym z tytułu ubezpieczeń społecznych (74,4%).

Drugą pozycją w strukturze kosztów były koszty funkcjonowania (14,9%), które wykonano w 83,7%. Następną pozycję kosztów (8,1%) zajmowały usługi obce wykonane w stosunku do planu w 74,7%, a kolejną: materiały i energia (udział w kosztach 7,4%; wykonanie planu 89%).

15. [Wynik finansowy 2024 r.] W 2024 r. IZ wykazał stratę w kwocie 26 962,51 zł, uwzględniając przychody 6 668 544,55 zł i koszty związane z tymi przychodami 6 695 507,06 zł. Wynik finansowy Instytut ustalił na podstawie ksiąg rachunkowych zgodnie z polityką rachunkowości według zasady memoriału, odzwierciedlając obraz działalności Jednostki, poprzez ujęcie przychodów i kosztów w momencie ich powstania.

Jednakże w toku kontroli wykazano, że wynik finansowy za 2024 r. jest nieprawidłowy, ponieważ na jego wysokość wpływ miało także wykorzystanie dotacji podmiotowej w nadmiernej wysokości w kwocie **6 271,20 zł** - na skutek nieprawidłowego rozliczenia w ewidencji księgowej zwrotu środków uzyskanych w ramach refundacji części kosztów pozyskania Księgozbioru z Bremy (z tytułu usług transportowych i magazynowania). Zatem wynik finansowy (w dalszym ciągu ujemny) stanowił kwotę **33 233,71 zł** i był wyższy od wykazanego w sprawozdaniu finansowym za 2024 r. (26 962,51 zł) o kwotę 6 271,20 zł [szerzej w pkt. 57]. O równowartość otrzymanej kwoty 6 271,20 zł nie obniżono kosztów działalności bieżącej, a tym samym nie zmniejszono przychodów z tytułu dotacji i nie objęto jej rozliczeniem za 2024 r.

Dynamika przychodów w 2024 r. w stosunku do 2023 r. wynosiła 107,7%⁵⁰, natomiast kosztów w tym okresie 110,9%⁵¹. Tym samym w ramach tych wielkości wzrost kosztów wyprzedził wzrost przychodów o 3,2 punktów procentowych⁵², co spowodowało, że **w 2024 r. w stosunku do 2023 r. koszty rosły szybciej niż przychody – co było zjawiskiem negatywnym**. W 2024 r. Instytut ustalił stratę w wysokości **26 962,51 zł** (w 2023 r. osiągnął zysk 151 714,82 zł) co skutkowało wykazaniem obniżenia **efektywności kosztowej Jednostki wraz ze spadkiem rentowności**. Jednakże strata nie wpłynęła na płynność finansową Instytutu i ciągłość działania, z uwagi na jej poziom i finansowanie działalności bieżącej głównie ze środków dotacji podmiotowej, umożliwiającej zdolność Instytutu do regulowania bieżących zobowiązań.

O równowartość wykazanej straty (26 962,51 zł), stan kapitałów (funduszy) na 31 grudnia 2024 r. zmniejszono nieznacznie w stosunku do 2023 r. i na 31 grudnia 2024 r. wynosił 4 066 133,77 zł. Strata spowodowała jednak wykazanie ujemnego wskaźnika rentowności IZ (deficytowość) na poziomie (-) 0,4%⁵³, w 2023 r. był on dodatni (rentowność (+) 2,5%⁵⁴). W następnych latach działalności IZ, fundusz wymaga obudowania o część utraconą na skutek wykazanej straty, która zmniejszyła stan funduszu.

Minusowy wynik finansowy wykazany w rachunku zysków i strat za 2024 r. w wersji porównawczej w kwocie 26 962,51 zł wynikał: a) ze straty poniesionej na sprzedaży w kwocie 59 129,86 zł⁵⁵, b) ze straty z tytułu pozostałych przychodów i pozostałych kosztów w kwocie 27 460,97 zł oraz c) z nadwyżki przychodów finansowych nad kosztami finansowymi w kwocie 59 628,32 zł.

Ponadto wyniki analizy przyczyn wykazanej przez IZ straty (26 962,51 zł) zwróciły uwagę na fakt, że wpływ na powstanie straty miały: ujemna zmiana stanu produktów⁵⁶, spadek przychodów ze sprzedaży usług⁵⁷, a także wzrost kosztów amortyzacji⁵⁸. Na wynik finansowy miała również wpływ strata na działalności operacyjnej wynikająca ze zwiększonej liczby wydanych książek w postaci gratisów⁵⁹ (spowodowanej

⁵⁰ Przychody w 2024 r. wynosiły 6 668 544,55 zł, w 2023 r. 6 191 400,96 zł.

⁵¹ Koszty w 2024 r. 6 695 507,06 zł, w 2023 r. 6 039 686,14 zł.

⁵² Dynamikę przychodów i kosztów wykazano bez uwzględnienia kwoty 6 271,20 zł z tytułu nieprawidłowego rozliczenia dotacji w 2024 r.

⁵³ Deficytowość obrazuje relację straty 26 962,51 zł w stosunku do przychodów 6 668 544,55 zł, tj. 0,4%.

⁵⁴ Rentowność stanowi wysokość osiągniętego zysku 151 714,82 zł w stosunku do przychodów 6 191 400,96 zł, tj. 2,5%.

⁵⁵ Różnica 59 129,86 zł wystąpiła pomiędzy przychodami netto ze sprzedaży i zrównane z nimi w kwocie 6 568 345,15 zł a kosztami działalności operacyjnej 6 627 475,01 zł.

⁵⁶ Ujemna zmiana stanu produktów (9 628,67 zł) wynikała z rozchodu magazynowego (-) 52 383,08 zł, wartości produkcji w toku (+) 43 766 zł oraz rozliczeń międzyokresowych kosztów (-) 1 011,59 zł.

⁵⁷ Spadek w stosunku do planowanych o 24 831,42 zł, a do roku poprzedniego o 39 830,02 zł spowodowany zmniejszeniem powierzchni wynajmowanej i sali konferencyjnej.

⁵⁸ Wzrost amortyzacji w stosunku do 2023 r. o 20 007,66 zł.

⁵⁹ Wartość wydanych giftów w stosunku do roku 2023 r. była wyższa o 23 176,15 zł.

obchodami jubileuszu 80-lecia Instytutu). Ponadto wynik obciążono także wartością przeceny wydawnictw⁶⁰ wraz z odpisem aktualizującym wartość zapasów⁶¹.

Sprawozdanie finansowe za 2024 r. wraz z bilansem i rachunkiem zysków i strat oraz propozycją pokrycia straty netto 26 962,51 zł zostało zatwierdzone przez Szefa KPRM 30 czerwca 2025 r.⁶².

16. [Zobowiązania IZ i ich wpływ na wynik finansowy 2024] Instytut za 2024 r. dokonał rozliczenia dotacji podmiotowej w ten sposób, że za faktury i rachunki, które wpłynęły w 2025 r. a dotyczyły roku poprzedniego (2024) zapłacono z dotacji w 2025 r. Tym samym **dotacja w kwocie 35 571,16 zł** (stanowiąca równowartość wydatków objętych dowodami księgowymi) w 2024 r. – **nie została wykorzystana**. W bilansie IZ na dzień 31 grudnia 2024 r. wysokość tej kwoty z tytułu niezapłaconych faktur i rachunków wykazano w pozycji zobowiązania krótkoterminowe.

Zobowiązania krótkoterminowe IZ w łącznej kwocie 35 571,16 zł na dzień 31 grudnia 2024 r. wynikały z niezapłaconych w 2024 r. z dotacji podmiotowej 17 faktur i 2 rachunków⁶³, które w księgach rachunkowych (w 2024 r.) zaewidencjonowano w koszty działalności - według zasady memoriału oraz uznano je za zobowiązania (które księgowano na kontach analitycznych Zespołu 2).

Była Dyrektor IZ w korespondencji z BBF i DSZ w KPRM⁶⁴ wyjaśniła, że Instytut dokonywał rozliczeń na podstawie art. 4a ustawy o rachunkowości⁶⁵. Ponieważ w ustawie budżetowej na 2024 r. plan finansowy Instytutu ujęty był w układzie memoriałowym, to tak były sporządzane sprawozdania. „Wcześniej Instytut nie był zobowiązany do prowadzenia rozliczeń według paragrafów, wprowadzenie nowych zasad w drugiej połowie roku uniemożliwiało dokonanie zmian w systemie księgowania”. Ponadto była Dyrektor IZ zapewniła, że Instytut w 2025 r. dokona zmian w polityce rachunkowości oraz w systemie finansowo-księgowym i rozliczenia będzie prowadził w systemie wydatkowym.

Zapewnienia byłej Dyrektor IZ w sprawie zmian w zasadach rachunkowości zostały zrealizowane. Instytut zaktualizował politykę rachunkowości, w tym plan kont [szerzej w pkt. 32].

Przyjęty przez IZ sposób rozliczenia dotacji, że zapłata za faktury i rachunki dotyczące 2024 r. w kwocie 35 571,16 zł nastąpiła ze środków dotacji będącej w dyspozycji IZ⁶⁶ w styczniu i lutym 2025 r.⁶⁷ – był uzasadniony, wynikał z zaistniałej sytuacji, tj. „opóźnionego” wpływu dowodów księgowych do IZ, stanowiących podstawę ich zapłaty w 2024 r. W związku z tym, że wydatki „kasowo” nie zostały dokonane w 2024 r., zatem kwota 35 571,16 zł zarachowana (według zasady memoriału) do kosztów działalności 2024 r., nie mogła zostać zaliczona do przychodów tego roku. Wynika to z przepisów art. 10 ust. 1 ustawy o IZ, według których przychód Instytutu stanowi coroczną dotację podmiotową z budżetu państwa **przeznaczoną na pokrycie realizacji bieżących kosztów realizacji zadań** Instytutu, o których mowa w art. 2 wymienionej ustawy. Ponadto przepisy art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowią, że **wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona** (w ocenie kontrolujących zadanie należy uznać za zrealizowane w momencie, kiedy wszystkie koszty zostaną ujęte w ewidencji księgowej w roku, w którym zadanie wykonano). Natomiast zgodnie z §1 ust. 1 Zarządzenia Szefa KPRM nr 11 z dnia 10 sierpnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia zasad przekazywania, rozliczania i zwrotu dotacji podmiotowej, przyznanej jednostkom nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów oraz Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego (dalej: Zarządzenia Szefa KPRM nr 11), dotacja podmiotowa przyznana na dany rok budżetowy **przeznaczona jest wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w danym roku budżetowym**, przy czym zgodnie z §8 ust. 2 tego zarządzenia, Jednostka była zobowiązana do rozliczenia dotacji podmiotowej za rok budżetowy (2024) **na podstawie danych księgowych i źródłowych dowodów księgowych potwierdzających wydatki poniesione w terminie do 31 grudnia roku budżetowego (2024)**.

Według wyjaśnień Dyrektora IZ⁶⁸ kwota 35 571,16 zł występuje w ramach salda syntetycznego konta księgowego „202” na dzień 31 grudnia 2024 r. (tj. w kwocie 39 448,99 zł)⁶⁹ i stanowi koszty 2024 r., które zgodnie z zasadą wydatkową rozliczono z dotacji podmiotowej w 2025 r.”.

W związku z tym, że w metodzie kasowej istotna jest data faktycznej zapłaty za wydatki związane z zakupami i usługami, które dotyczyły 2024 r., Instytut rozliczył (zapłacił) je z dotacji w 2025 r.

Skutki działania IZ wpłynęły na wynik finansowy za 2024 r., który po uwzględnieniu kwoty 35 571,18 zł, tworzy wynik dodatni (**zysk**) w wysokości **2 337,47 zł**.

⁶⁰ Przeceny wydawnictw dokonano na kwotę 4 287 zł.

⁶¹ Kwota odpisu aktualizującego wartość zapasów o 8 211,97 zł.

⁶² Postanowienie Ministra – Członka Rady Ministrów Szefa KPRM – BBF.WK.312.4.3.2025.

⁶³ Wymienionych w przypisie nr 36.

⁶⁴ Pismo nr L.dz. 1071/2024/AŁ z 16 grudnia 2024 r.

⁶⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

⁶⁶ Instytut za 2024 r. rozliczył dotację według stanu na 31 grudnia 2024 r. i zwrócił jej niewykorzystaną część w kwocie 789 674,28 zł w dniu 24 stycznia 2025 r. na konto KPRM zgodnie z art. 168 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

⁶⁷ Potwierdzenia wykonania operacji bankowych (BGK) od 3 stycznia do 6 lutego 2025 r. dot. zapłaty za zobowiązania na 31 grudnia 2024 r. (Konto 202 analityka) - 35 571,16 zł.

⁶⁸ Wyjaśnienie Dyrektora IZ na pismo DNK-IZ-2/2025 z dnia 31 lipca 2025 r. pkt 3.

⁶⁹ Kwota 39 448,99 zł stanowi zobowiązania z tytułu dostaw i usług w okresie wymagalności do 12 miesięcy.

Dyrektor IZ stwierdził⁷⁰, że na ujemny wynik finansowy w 2024 r. wpłynęła zmiana zasad rozliczania dotacji podmiotowej. „Przed wydaniem Zarządzenia (nr 11) Instytut dokonywał rozliczenia w ujęciu memoriałowym. Przejście na nowe zasady rozliczania dotacji w sposób wydatkowy jest przyczyną odnotowania ujemnego wyniku finansowego. Należy zwrócić uwagę na sytuację przejściową na przełomie roku 2024/2025. Dopiero na początku bieżącego roku napływały dokumenty, które należało uwzględnić do rozliczenia w 2024 r., a uregulowanie zobowiązań nastąpiło w 2025 r. Ewentualna kontynuacja rozliczenia dotacji w ujęciu memoriałowym nie doprowadziłaby do wykazania straty, a wręcz przeciwnie pozwoliłaby na wykazanie zysku.”.

Była Dyrektor IZ również wyjaśniła⁷¹, że przyczyną ujemnego wyniku finansowego były wprowadzone w 2024 r. nowe zasady rozliczenia dotacji podmiotowej, czyli w sposób wydatkowy. Niektóre dokumenty (faktury), które należało objąć rozliczeniem w 2024 r. Instytut otrzymał w 2025 r., tym samym spłata zobowiązań nastąpiła w 2025 r. Zdaniem byłej Dyrektora IZ, gdyby obowiązywała poprzednia praktyka, tj. rozliczenia dotacji w ujęciu memoriałowym, Instytut nie poniósłby strat, a wręcz przeciwnie wykazałby zysk.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Kierownictwa IZ, że przyczyną poniesionej straty w 2024 r. było wprowadzenie zasad rozliczania dotacji wynikających z Zarządzenia Szefa KPRM nr 11. Obowiązujące od 10 sierpnia 2024 r. Zarządzenia Szefa KPRM nr 11, jedynie doprecyzowało zasady przekazywania, rozliczania i zwrotu dotacji, jednakże nie mogło i nie zmieniło obowiązującego sposobu rozliczania dotacji określonego w art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Istotną przyczyną zaniżenia wyniku finansowego o 35 571,16 zł (co miało wpływ na powstanie straty finansowej wykazanej w wysokości 26 962,51 zł) było niedołożenie przez Instytut należytej staranności, w celu uniknięcia niekorzystnej sytuacji dla Instytutu, tj. płatności z dotacji budżetowej za wydatki po obowiązującym okresie rozliczeniowym budżetu (czyli po 31 grudnia 2024 r.). W interesie Instytutu leżało zadbanie o pozyskanie wszystkich dowodów kosztowych od dostawców towarów i wykonawców usług w celu ich uregulowania w 2024 r., ponieważ dotacja budżetowa jest szczególnym środkiem płatności i wymaga przestrzegania standardu dbałości, w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji, jakimi dla 2024 r. był ujemny wpływ na wynik finansowy.

Informację o wpływie zobowiązań 35 571,16 zł na rozliczenie wykonania dotacji podmiotowej w 2024 r. oraz na wynik finansowy IZ zawarł m.in. w opisie do wykonania planu finansowego. Natomiast w treści sprawozdania finansowego IZ za 2024 r.⁷² Instytut zwrócił uwagę na przyczyny i skutki uwzględnienia kwoty 35 571,16 zł na poziom wyniku finansowego.

Efekty rzeczowo-finansowe działalności

17. [Wykonanie zadań 2024 r.] Zadania rzeczowe wykazane w sprawozdaniu z działalności Instytutu były realizowane na podstawie planu finansowego IZ, planu finansowego w układzie zadaniowym (dalej: budżet zadaniowy) jako zadanie 1.3.1.3. *Przygotowywanie i pozyskiwanie informacji, analiz oraz dokumentów i propozycji decyzji o charakterze strategicznym oraz planu działalności.*

Planowane koszty zadań wynosiły 9 479 000 zł, z tego finansowane z dotacji podmiotowej 9 057 000 zł, ze środków własnych Instytutu 383 000 zł oraz ze środków MEiN 39 000 zł (przeznaczonych na projekt pn. „Rozwój czasopism naukowych”). Po dokonaniu korekty planu finansowego (zmniejszającej), wysokość kosztów ograniczono do kwoty 8 501 000 zł (tj. mniej o 978 000 zł), w tym zmniejszono dotację podmiotową do kwoty 8 057 000 zł (tj. o 1 000 000 zł). Wykonanie kosztów ogółem wynosiło kwotę 6 695 507,06 zł i w stosunku do planu wg ustawy budżetowej (9 479 000 zł) stanowiło 70,6%. Natomiast w stosunku do planu po korekcie (8 501 000 zł) było wyższe i wynosiło 78,8% (wzrost o 8,2 punktów procentowych).

18. [Koszty realizacji zadań 2024 r.] W planie działalności na 2024 r. IZ dokonał kalkulacji przewidywanych ogółem wydatków na zadania, na kwotę określoną w ustawie budżetowej w wysokości 9 479 000 zł, w tym 9 057 000 zł do sfinansowania z dotacji podmiotowej, którą wykazał, że wykorzystał w kwocie 6 267 325,72 zł, co stanowiło 69,2% planu dotacji. Planowane koszty dotacji w ciągu 2024 r. były weryfikowane, na skutek czego uległy zmniejszeniu do kwoty 8 057 000 zł i w odniesieniu do kosztów wykonania dotacji (6 267 325,72 zł) i wynosiły 77,8% planu dotacji po korekcie (poprawa wykonania planu o 8,6 punktów procentowych).

Kalkulacja wydatków dokonana została z podziałem na zadania, które stanowiły równowartość kosztów danego zespołu analityczno-badawczego – według struktury organizacyjnej IZ. W ramach planowanych kosztów zadań, część stanowiła oszacowaną wielkość kosztów działalności wspomagającej⁷³ ustaloną z zastosowaniem klucza podziałowego kosztów⁷⁴. Jednakże po zmianie planu finansowego nie

⁷⁰ Wyjaśnienie Dyrektora IZ z 6 sierpnia 2025 r. (do sprawy DNK.WK.1741.9.2025).

⁷¹ Wyjaśnienie z 4 września 2025 na pismo DNK-IZ- 24/2025 pkt 12.

⁷² Sprawozdanie finansowe za okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.

⁷³ Działalność wspomagająca obejmowała: bibliotekę, działalność wydawniczą, konferencje i seminaria oraz koszty ogólne Instytutu.

⁷⁴ Klucz podziałowy kosztów ustalany jest jako udział kosztów wspomagających do kosztów bezpośrednich i ich przyporządkowanie do każdego z zadań.

zmodyfikowano kosztów poszczególnych zadań do kwoty 8 501 000 zł, tj. nie dokonano korekty planu działalności – co było działaniem nieprawidłowym.

W sprawozdaniu merytorycznym za 2024 r. nie wykazano wyników porównania wykonanych kosztów poszczególnych zadań do wielkości planowanych ani w pierwszej wersji planu, ani po jego korekcie. Nie miało to wpływu na ogólną ocenę wykonania kosztów z dotacji podmiotowej w odniesieniu do planu (które były niższe o kwotę 1 789 674,28 zł⁷⁵). Jednak brak wykazania w sprawozdaniu rozliczenia kosztów zadań wykonanych w stosunku do planowanych (w tym również po korekcie planu) wskazuje, że Jednostka w znacznym stopniu ograniczyła możliwość dokonywania oceny realizacji zadań. Działalnie Jednostki w tym zakresie należy uznać za nieprawidłowe.

Dyrektor Instytutu w sprawozdaniu w części dotyczącej oceny osiągniętych rezultatów, obok nazwy zagadnienia tematycznego, wskazał jedynie, że dla każdego z 6 zadań (w tym 6-te zadanie wykonano częściowo, tj. do kwietnia 2024 r.) „zrealizowano założenia pułapu ilościowego – tzw. miernika”.

Tabela 2. Wykonanie planu finansowego kosztów IZ za 2024 r. z podziałem na zadania i źródła ich finansowania.

Zadania (zagadnienia tematyczne) (numer zadania)		Plan (zł)	Wykonanie (zł)	Wykonanie % (w stosunku do planu przed korektą)	Źródło finansowania			
					Dotacja podmiotowa			Środki własne i MEiN (wykonanie)
					Plan (zł)	Wykonanie (zł) ⁷⁶	% Wykonania	
1.	Niemcy-państwo-społeczeństwo-gospodarka	1 697 928	2 350 435,21	138,4	1 629 039	2 213 052,67	135,85	137 382,54
2.	Niemcy-Europa-świat	1 793 437	1 685 176,74	93,96	1 720 673	1 586 678,44	92,21	98 498,30
3.	Historia i polityka	1 100 169	1 095 720,29	99,60	1 055 533	1 031 675,62	97,74	64 044,67
4.	Ziemie Zachodnie i Północne	438 794	581 281,19	132,47	420 991	547 305,40	130	33 975,79
5.	Bezpieczeństwo i pokój	1 092 235	820 619,24	75,13	1 047 921	772 654,17	73,73	47 965,07
6.	Zagadnienia prawne: Polska, Niemcy, UE	1 213 092	Nie realizowano		1 163 875	Nie realizowano		
7.	Niemcy-Rosja-UE	841 738	Nie realizowano w ramach zespołu		807 587	Nie realizowano w ramach zespołu		
8.	Państwa członkowskie UE – współpraca i rozbieżności interesów (zamienne w ewidencji księgowej stosowano również nazwę „projekt”)	1 262 607	123 157,98 Realizowano częściowo: od stycznia do kwietnia 2024 r.	9,75	1 211 381	115 959,42	9,57	7 198,56
9.	Razem koszty	9 440 000	6 656 390,65	70,51	9 057 000	6 267 325,72	69,20	389 064,93
10.	Projekt wspierający: „Rozwój czasopism naukowych”	39 000	39 116,41	100,30	0	0	0	39 116,41 [środki Ministerstwa Edukacji i Nauki]
11.	Ogółem koszty przed korektą planu finansowego	9 479 000	6 695 507,06	70,64	9 057 000	6 267 325,72	69,20	428 181,34
12.	Koszty po korekcie planu finansowego	8 501 000	6 695 507,06	78,76	8 057 000	6 267 325,72	77,79	428 181,34

W planie działalności Instytutu przewidziano 8 zadań (z tego: 5 - do realizacji przez istniejące zespoły pionu badawczego; 3 - do realizacji przez planowane 3 nowe zespoły). W związku z tym, że nie uruchomiono działalności zaplanowanych zespołów, 2 zadania nie zostały wykonane na łączną kwotę (wg ustawy budżetowej) 1 971 462 zł:

- a) zadanie w poz. 6 Tabeli 2 (pn. „Zagadnienia prawne: Polska, Niemcy, UE”) - 1 163 875 zł,
- b) zadanie w poz. 7 tej tabeli (pn. „Niemcy-Rosja-UE”) - 807 587 zł.

Natomiast zadanie (poz. 8 tabeli) **wykonano częściowo** (zespół realizujący zadanie Państwa członkowskie UE – współpraca i rozbieżności interesów funkcjonował przez 4 miesiące), na które zaplanowano dotację (wg ustawy budżetowej) kwotę 1 211 381 zł, natomiast wydatkowano (do 30 kwietnia 2024 r.) kwotę 115 959,42 zł. Kontrolowany zrealizował dodatkowo projekt pn. „Rozwój czasopism naukowych”, który był ujęty w planie finansowym IZ poza dotacją, tj. przy udziale środków Ministerstwa Edukacji i Nauki (w kwocie 39 116,41 zł).

W sprawozdaniu z działalności za 2024 r. była Dyrektor IZ wyjaśniła, że Instytut „(...) zrealizował część przedsięwzięć projektowych zgodnie z planem oraz nie zrealizował niektórych przedsięwzięć wskutek wycofania się partnerów IZ lub przeniesienia do realizacji w późniejszym terminie”.

Wyjaśnienia Instytutu zawarte w sprawozdaniu z działalności są zgodne ze stanem faktycznym, jednakże nie zawierają ekonomicznego uzasadnienia wpływu ich niewykonania na efekty finansowe i rzeczowe działalności IZ (poza wartością osiągniętego miernika, który wykonano w 113,9%).

Obok zadań podstawowych, Kontrolowany wykonał zadania fakultatywne o charakterze wspierającym, na które składały się m.in. konferencje i seminaria, wystawy, działalność wydawnicza, prowadzenie biblioteki oraz podcasty, a także nagrania wywiadów i wideokonferencje.

⁷⁵ Plan dotacji podmiotowej po korekcie: 8 057 000 zł – wykonanie 6 267 325,72 zł = 1 789 674,28 zł.
⁷⁶ Bez uwzględnienia kwot: 35 571,16 zł i 6 271,20 zł, o których mowa w pkt. 16 i 57.

W 2024 r. Instytut zorganizował/współorganizował 24 przedsięwzięcia (na planowanych 14), tj. m.in. konferencje naukowe (krajowe/zagraniczne), seminaria, dyskusje, wystawy, kongresy (krajowe/zagraniczne). Ponadto Instytut opublikował monografie i opracowania w liczbie 9 oraz upowszechnił i prezentował swoje osiągnięcia w postaci podcastów („Podcasty Instytutu Zachodniego”).

19. [Miernik efektywności – koszt jednostkowy poszczególnych publikacji] Ocena działalności IZ jedynie w ujęciu liczby publikacji wykonywanej w odniesieniu do planowanej jest bardzo ograniczona, nie daje pełnego obrazu efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Miernik ilościowy jako jedyne kryterium oceny, tj. z pominięciem pomiaru kosztów – **nie jest miarodajny, a w szczególności nie pozwala na optymalizację wykorzystania dotacji podmiotowej udzielonej na działalność bieżącą.**

Za **niewystarczające** należy uznać także rozliczanie kosztów działalności IZ tylko z podziałem na zadania realizowane przez zespoły analityczno-badawcze. Co prawda informacje uzyskiwane z tych rozliczeń dają obraz wydatków, jednakże **nie powiązują ich bezpośrednio z wartością miernika w wymiarze finansowym** (np. na rodzaj publikacji, tym samym w odniesieniu do 1 szt. publikacji), co powinno być informacją kluczową do zarządzania finansami IZ, w tym m.in. do planowania budżetowego, oceny efektywności działalności IZ, ustalania ceny sprzedaży publikacji i analizy rentowności. Zatem **negatywnie należy ocenić, że IZ nie określa wartości miernika skonstruowanego w oparciu o koszty** (np. z zastosowaniem Rachunku kosztów⁷⁷) jako istotnego kryterium oceny aktywności Instytutu, a jedynie miernik posiada wymiar ilościowy, który nie odnosi się do efektywności kosztowej prowadzonej działalności.

W sprawozdaniu z realizacji planu finansowego IZ w układzie zadaniowym wszystkie poniesione koszty są wykazywane w jednej pozycji i przyporządkowane do ogólnej wartości osiągniętego miernika, tj. do liczby publikacji w ramach 10-ciu ich rodzajów (przy czym, w sprawozdaniu zaangażowanie środków dotacji podmiotowej w realizację miernika nie jest podawane). Jest to spowodowane tym, że Instytut nie dysponuje danymi i informacjami ani o **jednostkowych kosztach wytworzenia**, ani o **jednostkowych kosztach osiągnięcia wartości poszczególnych rodzajów publikacji**, co jest skutkiem braku w ewidencji księgowej rozwiązań systemowych w tym zakresie.

Koszty wytworzenia poszczególnych rodzajów publikacji tworzą koszty bezpośrednie i pośrednie, przypadające na dany rodzaj miernika (10 rodzajów publikacji) wymienionych w pkt. 20. O ile sposób kalkulacji **kosztów wytworzenia poszczególnych rodzajów publikacji** powinien być ściśle regulowany przez zasady rachunkowości przyjęte w jednostce do stosowania (polityka rachunkowości IZ nie odnosi się do tego zagadnienia), o tyle **koszty osiągnięcia wartości poszczególnych rodzajów publikacji wykraczają poza koszty ich wytworzenia** i obejmują dodatkowo sumę wszystkich kosztów niezbędnych do uzyskania oczekiwanej wartości miernika, niekoniecznie bezpośrednio związanych z samym procesem jego wytworzenia. Dotyczy to np. kosztów ogólnego zarządu, sprzedaży i dystrybucji – których sposób rozliczenia na wartość miernika również powinien zostać określony w polityce rachunkowości.

Dyrektor IZ wyjaśnił, że można by przyjąć alternatywne rozwiązanie kalkulacji kosztów przypadających na 1 szt. (egzemplarz) publikacji, tj. z wykorzystaniem metody uproszczonej. Metoda ta polega na zastosowaniu **średniego kosztu wytworzenia poszczególnych rodzajów publikacji** (planowanego i wykonanego) na dany rok. Jednakże w dalszej części wyjaśnień Dyrektor IZ potwierdził⁷⁸, że koszt wytworzenia 1 rodzaju publikacji nie jest jednakowy. Jego różnorodność wynika ze specyfiki, w tym nieprzewidywalności dynamiki procesów i zjawisk politycznych w każdym rodzaju miernika (kategorii), co „determinuje zróżnicowany nakład sił i środków finansowych przeznaczonych na ich wytworzenie, a co za tym idzie również zróżnicowany realny koszt jednostkowy”.

Ponadto Dyrektor IZ stwierdził, że istnieje zależność między wartością miernika a wysokością kosztów⁷⁹, jednakże wskazał, że „realny koszt jednostkowy, czyli koszt wytworzenia jednej publikacji różni się co roku, co wynika z nieprzewidywalności badanych procesów i zjawisk oraz adekwatnych ponoszonych na ich badanie nakładów finansowych”. Stwierdził również, że wiedza o wartości miernika w 2024 r. i realnym koszcie wytworzenia jednej publikacji była dostępna dopiero po zakończeniu roku bilansowego.

Przedstawione przez Dyrektora IZ stanowisko odnośnie do sposobu kalkulacji kosztów poszczególnych rodzajów publikacji potwierdza fakt, że uśredniony koszt planowany i wykonany poszczególnych rodzajów publikacji, nie może być właściwą miarą kosztów jednostkowych, **nie zapewnia uzyskania wiarygodnej informacji o faktycznych kosztach jednostkowych na wytworzenie danego rodzaju publikacji (i 1 egzemplarza) oraz kosztach jednostkowych ich osiągnięcia.** Wyniki takiego rozwiązania byłyby jedynie danymi statystycznymi, wyrażającymi uśrednioną wartość kosztów jednostkowych poszczególnych rodzajów publikacji (nie popartą rachunkiem kalkulacyjnym), których przydatność w zakresie zarządzania środkami publicznymi byłaby bardzo ograniczona, a wręcz bezużyteczna. Ponadto wyjaśnienie Dyrektora

⁷⁷ Encyklopedia zarządzania: https://mfiles.pl/pl/index.php/Rachunek_koszt%C3%B3w. Rachunek kosztów „jest względnie wyodrębnionym podsystemem informacyjnym w ramach systemu ewidencyjnego rachunkowości, którego podstawowym zadaniem jest dostarczanie informacji o kosztach. Rachunek kosztów jest procesem rozpoznania, akumulowania, przekształcania, zaprezentowania i interpretacji informacji o kosztach dla przeprowadzania oceny i decyzji przez posiadacza tych informacji, a także ustalania kosztów związanych z prowadzeniem działalności, tj. wytwarzaniem wyrobów, świadczeniem usług i wykonywaniem różnych funkcji. Koszty wytwarzanych wyrobów, świadczonych usług lub wykonywanych funkcji są traktowane jako przedmiot rachunku kosztów”.

⁷⁸ Wyjaśnienia z 25 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 5.

⁷⁹ Wyjaśnienia z 25 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 6.

stoi w sprzeczności ze stanem faktycznym, ponieważ IZ nie prowadzi ewidencji księgowej kosztów z podziałem analitycznym uwzględniającym koszty poszczególnych rodzajów publikacji i IZ informacji tych nie posiada. Należy dodać, że Dyrektor IZ wskazał na szczególne uwarunkowania w jakich funkcjonuje Jednostka, które należy rozumieć, i z którymi należy się po części zgodzić, jednakże nie zmienia to faktu, że uwarunkowania te nie mogą usprawiedliwiać niedysponowania przez IZ rzetelną wiedzą o kosztach jednostkowych poszczególnych rodzajów publikacji. Jest to istotne z uwagi na finansowanie działalności bieżącej Instytutu środkami publicznymi, co wymaga prowadzenia ewidencji i rozliczenia kosztów działalności w sposób przejrzysty, a wydatki dokonywać zgodnie z przepisami art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj. w sposób celowy i oszczędny.

Była Dyrektor wyjaśniła⁸⁰, że w IZ nie dokonywano kalkulacji kosztów jednostkowych poszczególnych publikacji, ponieważ ich wytworzenie następowało w ramach realizacji zadań tematycznych wynikających i zróżnicowanych nakładów pracy, poza czasopismem naukowym „Przegląd Zachodni”, który ma wyodrębnione koszty. Cena tego kwartalnika ustalana była poprzez porównanie z cenami innych kwartalników w zakresie nauk społecznych oraz ich objętości. Stanowiło to podstawę określenia ceny 1 egzemplarza publikacji w porównaniu z wysokością kosztów poniesionych na ich wytworzenie.

Wyjaśnienie byłej Dyrektor IZ potwierdza fakt braku prowadzenia w Jednostce ewidencji kosztów na potrzeby określenia rzeczywistego kosztu poszczególnych rodzajów publikacji.

Dyrektor IZ na etapie składania zastrzeżeń odnośnie do pomiaru kosztów złożył dodatkowe wyjaśnienia i wskazał, że dla Instytutu kluczową trudnością jest „ważenie” składowych miernika. Zdaniem Dyrektora w planie funkcjonowało 10 kategorii publikacji, a każda z nich ma inną pracochłonność (indywidualna, zespołowa; notatkowa, ekspercka; doraźna, długoterminowa; itp., cykl przygotowania i „ciężar gatunkowy”). W konsekwencji precyzyjne, porównywalne i obiektywne przypisanie wag (i kosztów jednostkowych) dla każdej kategorii w sposób, który nie byłby arbitralny, jest bardzo ograniczone. Dyrektor używał również, że zakres aktywności Instytutu nie wyczerpuje się w katalogu mierników publikacyjnych, ponieważ ustawa o IZ nakłada na Instytut również zadania obejmujące m.in. działalność biblioteczną, wydawniczą i upowszechnianie wiedzy, a także organizowanie badań, analiz i ekspertyz. Wskazał również, że w badanym okresie IZ realizował ponadto przedsięwzięcia takie jak konferencje i działalność wydawnicza wykraczające poza proste ujęcie liczby publikacji. Wg Dyrektora w tym sensie miernik „liczba publikacji” jest ważny, ale z definicji nie obejmuje pełnego obrazu zadań nałożonych ustawowo i faktycznie realizowanych.

20. **[Miernik efektywności 2024 r.]** W 2024 r. osiągnięto (łącznie) wartość miernika w liczbie 270 szt. publikacji, tj. więcej o 33 szt. od planowanych (237 szt. publikacji) przy 10 rodzajach publikacji (liczba rodzajów publikacji – 10 od trzech lat jest stała). Na 2025 r.⁸¹ zaplanowano wartość miernika na poziomie 2024 r., tj. 237 szt. IZ nie posiada jednak informacji i danych o planowanych i zrealizowanych kosztach jednostkowych poszczególnych rodzajów publikacji – 10 (**wytworzenia i osiągnięcia**), tym samym na 1 szt. Publikacji. Może to prowadzić do wniosku, że celem działalności Instytutu jest wyłącznie **dążenie do maksymalnego wykonania planu działalności w zakresie wartości miernika (ilościowego)**, czyli do osiągnięcia maksymalnej liczby publikacji oraz do wykonania planu zadań - z czego Jednostka jest rozliczana przez organ nadzorujący, jednakże z pominięciem oceny wyników kosztochłonności każdego rodzaju publikacji. W rezultacie, **koszty wytworzenia poszczególnych rodzajów publikacji** (planowane i wykonane) **oraz ich efektywność, a także pełne koszty ich osiągnięcia pozostają poza kontrolą Instytutu, który nie dostarcza organowi nadzoru informacji w tym zakresie.**

Tabela 3. Wartość miernika IZ - liczba publikacji, z uwzględnieniem rodzaju miernika w latach 2023-2024 (plan, wartość osiągniętego miernika) oraz plan na 2025 r.

Rodzaj miernika (obejmujący 10 pozycji)	Wartość miernika bazowego (2023 r.)	Plan na 2024 r.		Wartość osiągniętego miernika w 2024 r.	Różnica wartości osiągniętego miernika 2024 r. w stosunku do planowanego (+) wzrost; (-) spadek	Różnica osiągniętego miernika w 2024 r. w stosunku do miernika bazowego (2023 r.) (+) wzrost; (-) spadek	Plan osiągnięcia wartości miernika w 2025 r. (po korekcie)
		wg ustawy budżetowej	po zmianach				
Biuletyn Instytutu Zachodniego (BIZ)	25	>=25	>= 25	31	(+) 6	(+) 6	>=25
Notatki Instytutu Zachodniego (NIIZ)	121	120	120	144	(+) 24	(+) 23	120
Ekspertyzy Instytutu Zachodniego (EIZ)	14	14	14	14	0	0	14
Serwis Instytutu Zachodniego (SIZ)	52	48	48	50	(+) 2	(-) 2	48
Raporty Instytutu Zachodniego (RIIZ)	3	3	3	3	0	0	3
Przegląd Zachodni (PZ)	4	4	4	5	(+) 1	(+) 1	4
IZ Policy Paper (IZPP)	3	3	3	3	0	0	3
Z Archiwum Instytutu Zachodniego (AIZ)	4	4	4	4	0	0	4
Monitor Bezpieczeństwa Instytutu Zachodniego (MB IZ)	6	6	6	6	0	0	6
Monitor Gospodarczy Instytutu Zachodniego (MG IZ)	10	10	10	10	0	0	10

⁸⁰ Wyjaśnienia byłej Dyrektor IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 8.

⁸¹ Wykonanie mierników w 2025 r. wykazano w pkt. 30.

Rodzaj miernika (obejmujący 10 pozycji)	Wartość miernika bazowego (2023 r.)	Plan na 2024 r.		Wartość osiągniętego miernika w 2024 r.	Różnica wartości osiągniętego miernika 2024 r. w stosunku do planowanego (+) wzrost; (-) spadek	Różnica osiągniętego miernika w 2024 r. w stosunku do miernika bazowego (2023 r.) (+) wzrost; (-) spadek	Plan osiągnięcia wartości miernika w 2025 r. (po korekcie)
		wg ustawy budżetowej	po zmianach				
Razem	242	237	237	270	(+) 33	(+) 28	237

Osiągnięcie planowanej wartości miernika w 2024 r. w liczbie 270 publikacji (w 10 rodzajach miernika), tj. więcej o 33 szt. od planowanych (237) stanowi wzrost 13,9%, który odnotowano w 4 rodzajach.

Największy wzrost o 24 szt. publikacji odnotowano w poz. Notatki Instytutu Zachodniego (plan 120 szt., wykonanie 144 szt.). Wzrost o 6 szt. stwierdzono także w poz. Biuletyn Instytutu Zachodniego (plan 25 szt. wykonano 31 szt.). Ponadto, wzrost odnotowano w poz. Serwis Instytutu Zachodniego o 2 szt. (plan 48 szt., wykonanie 50 szt.) i o 1 szt. w poz. Przegląd Zachodni.

21. Kwestię skutków braku systemu kontroli kosztów jednostkowych (tj. z pominięciem ich kalkulacji) obrazuje także prowadzenie przez IZ działalności wydawniczej (w dużej mierze w systemie zleconym) **ze stratą**: w 2024 r. w kwocie 87 814,98 zł; w 2025 r. (I półrocze) 20 458,14 zł. Instytut część publikacji, poza przekazanymi jednostkom, **sprzedaje odbiorcom zewnętrznym bez posiadania wiedzy o poziomie rentowności uzyskanej na tej sprzedaży, a część przekazuje nieodpłatnie różnym osobom/podmiotom** (np. w 2024 r. przekazano nieodpłatnie 54 pozycje w liczbie 788 egzemplarzy na kwotę 25 273,08 zł).

22. **[Rachunek kosztów (tradycyjny)]** Ewidencja kosztów działalności merytorycznej IZ prowadzona jest w układzie funkcjonalnym (tj. w podziale na zespoły i działalność wspomagającą). Nie obejmuje ona wyodrębnionej ewidencji kosztów realizacji miernika ilościowego wyrażonego liczbą publikacji. Nieprowadzenie przez IZ analitycznej ewidencji kosztów (rachunku kosztów) osiągnięcia miernika ilościowego, **uniemożliwia Instytutowi rzetelne kalkulowanie kosztów jednostkowych**.

Instytut nie wykorzystuje ewidencji systemu *Rachunku kosztów* jako tradycyjnego (powszechnego) narzędzia do regularnego pomiaru i analizy wszystkich kosztów związanych z osiągnięciem wartości miernika ilościowego. Jako nośnik szczegółowych informacji, *Rachunek kosztów* dostarcza danych o kosztach jednostkowych materiałów bezpośrednich, pracy bezpośredniej, pośredniej, kosztach ogólnego zarządu oraz kosztach sprzedaży i dystrybucji. Zatem zastosowanie tego systemu (lub innego spełniającego standardy kalkulacji kosztów jednostkowych) w warunkach IZ należy uznać za uzasadnione.

W zakresie sprzedaży publikacji przez IZ (stacjonarnej i internetowej) oraz konieczność ustalania ceny jednostkowej wraz z poziomem rentowności – **brak ewidencji kosztów (np. rachunku kosztów) poniesionych na osiągnięcie poszczególnych rodzajów publikacji, należy ocenić negatywnie**. Wyłącznie wiedza o kosztach związanych z osiągnięciem pożądanego wskaźnika efektywności działalności (wartości miernika), umożliwia IZ optymalizację wydatków dokonywanych na ten cel oraz gospodarowanie zapasami publikacji, które powstają w procesie wytwórczym Instytutu (głównie w wyniku wkładu pracy zespołów badawczych i zespołów wspomagających).

Dyrektor IZ wyjaśnił⁸² m.in., że nie rozważał możliwości wyodrębnienia ewidencji kosztów ponoszonych na 10 rodzajów publikacji z uwagi na to, że ich osiągnięcie następuje w ramach realizacji zadań tematycznych przez zespoły i przy zróżnicowanych nakładach czasu pracy. Zdaniem Dyrektora, miernik wchodzi w zakres 10 kategorii publikacji (rodzajów publikacji) o różnorodnym statusie i różnych docelowych grupach odbiorców: „Różnorodność ta w naturalny sposób determinuje zróżnicowany nakład sił i środków finansowych przeznaczonych dla ich „wytworzenia”, a co za tym idzie również zróżnicowany realny koszt jednostkowy. Główną przyczyną jest nieprzewidywalność dynamiki procesów i zjawisk politycznych w obszarze zainteresowań analitycznych IZ. Te okoliczności decydują, że koszty wytworzenia miernika w dużej części pozostają niezdeterminowane.”.

Wyjaśnienie Dyrektora IZ informuje jedynie o warunkach funkcjonowania Instytutu, nie wskazuje jednak na dążenie Jednostki do posiadania danych o faktycznych kosztach każdego rodzaju publikacji, a tym samym o kosztach każdej publikacji, co przy ich finansowaniu ze środków publicznych powinno być wymagane. Przyjęty sposób ewidencji kosztów jedynie według miejsc ich powstania (tj. w układzie funkcjonalnym – w tym na zespoły/zadania), **nie jest w IZ wystarczający**. W procesie rocznej realizacji wartości miernika, w którym powstają produkty (publikacje), w części przekazywane nieodpłatnie, a w części sprzedawane na zewnątrz - niezbędne jest posiadanie przez Kierownictwo Jednostki danych finansowych w zakresie kosztów jednostkowych poszczególnych rodzajów publikacji oraz informacji o wynikach analizy rentowności, stanowiącej podstawę ustalenia ceny sprzedaży publikacji. Należy dodać, że na rynku funkcjonuje wiele systemów informatyczno-księgowych służących kalkulacji kosztów jednostkowych, które

⁸² Wyjaśnienia z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ/11/2025, pyt. 1, wyjaśnienia z 30 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 5.

wspierają ewidencję księgową w ustalaniu faktycznych (i planowanych) kosztów wytworzenia pojedynczej jednostki produktu oraz kosztów osiągnięcia wartości miernika.

Działalność gospodarcza

23. **[Działalność wydawnicza]** Negatywnie należy ocenić działalność wydawniczą, którą prowadzono ze stratą w kwocie 87 814,98 zł. Instytut nie dokonywał analizy poziomu opłacalności, a wygenerowany ujemny wskaźnik rentowności nie determinował wzrostu przychodów i ograniczania kosztów. Uzyskiwane przychody w latach 2024-2025 (I półrocze) kształtowały się poniżej kosztów wytworzenia publikacji, z uwagi na wysoką ich kosztochłonność. Cały proces wytworzenia każdej publikacji (np. składanie do druku, drukowanie) realizowany był systemem zleconych usług zewnętrznych⁸³. Przychody 58 274,39 zł uzyskane ze sprzedaży książek oraz wydawnictw online w kwocie 6 834,06 zł nie wystarczyły na pokrycie kosztów własnych działalności wydawniczej w kwocie 152 923,43 zł.

Podobna sytuacja wystąpiła w 2025 r. (w I półroczu), gdzie przychody ze sprzedaży książek wynosiły 32 028,73 zł, ze sprzedaży wydawnictw online 3 344,27 zł, co przy koszcie własnym działalności wydawniczej w kwocie 55 831,14 zł spowodowało stratę 20 458,14 zł. Z uwagi na znaczące straty na działalności wydawniczej wynikające z przychodów ze sprzedaży lub wyprzedaży całego nakładu w cenach poniżej ponoszonych kosztów ich wytworzenia – niezbędna jest wszechstronna analiza tego obszaru.

Wg byłej Dyrektorki IZ⁸⁴ działalność wydawnicza IZ polega w szczególności na wykorzystywaniu publikacji jako środka do wypełnienia zadań statutowych. Była Dyrektorka podała, że „(...) w przypadku tak specyficznej działalności wydawniczej, w obliczu konieczności wypełnienia misji leżącej u podstaw Instytutu, wyznaczonej ustawowo przez Parlament, sprawa ustalania poziomu rentowności publikacji nie jest kwestią priorytetową”.

Stanowisko byłej Dyrektorki IZ nie uwzględnia konieczności optymalnego wykorzystania środków finansowych otrzymanych z dotacji podmiotowej, w celu osiągnięcia maksymalnych korzyści przy minimalnych kosztach. Ponoszone wydatki powinny być porównywalne z uzyskanymi rezultatami w celu dążenia do realizacji zadań statutowych z możliwie jak najniższymi kosztami i dobrą jakością usług (zasada efektywności i oszczędności).

24. Negatywnie należy ocenić, że w IZ nie przyjęto standardowych procedur sprzedaży produktów działalności wydawniczej. Ceny publikacji były każdorazowo ustalane na podstawie decyzji Dyrektora, po uzgodnieniu z kierownikiem pionu wsparcia (na jego wniosek) oraz w porównaniu do cen podobnych publikacji na rynku. Decyzje o wysokości ceny sprzedaży miały charakter wewnętrzny, operacyjny i nie były dokumentowane. Zastrzeżenia budzi również to, że ustalanie cen przez Dyrektora nie było powiązane z kosztami ich wytworzenia. Instytut stosował stałe rabaty obniżając cenę książek o 25% dla osób, które dokonywały zakupu w siedzibie Jednostki. Rabaty przyznawano m.in. bibliotekom, szkołom, instytucjom kultury oraz przy zakupach zbiorowych.

Dyrektorka IZ wyjaśniła, że Instytut nie posiada odrębnej, sformalizowanej procedury w formie regulaminu lub instrukcji dotyczącej ustalania cen publikacji. Proponowana cena sprzedaży była określana w odniesieniu do średniej ceny analogicznych publikacji z zakresu nauk społecznych (historii, nauk politycznych, ekonomii) – z innych domów wydawniczych. Ustalenie wysokości ceny publikacji odbywało się w drodze bieżących konsultacji pomiędzy kierownikiem pionu wsparcia a Dyrektorką IZ, „z uwzględnieniem nakładu, średnich cen rynkowych oraz misji Instytutu, jaką jest upowszechnianie wiedzy, a nie maksymalizacja zysku”.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Dyrektorki, ponieważ działalność wydawnicza nie powinna przynosić strat finansowych pokrywanych z dotacji podmiotowej. Zatem kalkulowanie cen sprzedaży książek i innych publikacji musi być dokonywane na podstawie faktycznych kosztów ich wytworzenia.

Pozytywnie natomiast należy ocenić, że obecny Dyrektorka IZ w czasie kontroli zauważył potrzebę ograniczenia strat działalności wydawniczej.

Wg Dyrektorki⁸⁵ osiągnięcia działalności wydawniczej jest wykorzystywanie publikacji jako czynnika realizacji podstawowych zadań IZ wyznaczonych w ustawie. Wśród możliwych opcji rozważa się skupienie na publikacjach dostępnych w Open Access bardziej niż na sprzedaży publikacji, ewentualnie wprowadzony zostanie model hybrydowy, przy jednoczesnej rezygnacji ze sprzedaży indywidualnej, na rzecz stałej współpracy z dystrybutorem.

25. **[Nieodpłatne przekazywanie zasobów Instytutu – upominki]** Negatywnie należy ocenić nieodpłatne przekazywanie bez posiadania pisemnych, przejrzystych procedur zasobów działalności wydawniczej

⁸³ Do zadań Instytutu należy opracowywanie materiałów do publikacji i ich dystrybucja, sprzedaż książek, ebooków, z uwzględnieniem klientów indywidualnych, zbiorowych, sprzedaż wysyłkową i internetową. Jednakże właściwą obróbkę dokonują podmioty zewnętrzne (na podstawie umów cywilno-prawnych).

⁸⁴ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-24/2025, pyt. 18.

⁸⁵ Odpowiedź na pismo DNK.WK.1741.9.2025 z 31 lipca 2025 r.

(tj. egzemplarzy publikacji i materiałów promocyjnych) osobom fizycznym i instytucjom. Przekazywanie upominków odbywało się na podstawie doraźnej decyzji Dyrektora lub kierownika pionu wsparcia, np. uczestnikom konferencji, wybranym polskim i zagranicznym ośrodkiem analitycznym, instytucjom akademickim, edukacyjnym, bibliotekom publicznym i naukowym oraz organizacjom pozarządowym, a także osobom indywidualnym, popularyzującym dorobek IZ. Praktyka ta powszechnie stosowana w stosunku do wymienionych instytucji i wpisująca się w misję IZ, czyli upowszechnianie wiedzy oraz promocja Instytutu, nie budzi wątpliwości. Jednakże **brak procedur na okoliczność przekazywania upominków nie daje pewności, że proces przebiega z przestrzeganiem zasady oszczędności i gospodarności.**

W 2024 r. wartość wydanych nieodpłatnie publikacji wynosiła 25 273,08 zł (54 pozycje w łącznej liczbie 788 egzemplarzy). Dokumentem potwierdzającym przekazanie publikacji było zestawienie sporządzane w ujęciu ilościowym na koniec 2024 r., z podaniem liczby egzemplarzy, tytułów, odbiorcy oraz celu przekazania, które przedstawiono w czasie kontroli.

Była Dyrektor IZ wyjaśniła⁸⁶, że w Instytucie nie funkcjonują żadne procedury pisemne w zakresie przekazywania egzemplarzy wydawnictw i materiałów promocyjnych. W praktyce IZ obowiązywały zasady wynikające z tradycji i decyzji Dyrektora, podejmowanej przy pomocy kierownika pionu wsparcia. Publikacje otrzymywali także członkowie Rady Instytutu, pracownicy oraz ze względów oszczędnościowych (niewypłacanie honorariów) przekazywano je jako prezent gościom (prelegentom) uczestniczącym w konferencjach i seminariach organizowanych przez Instytut.

26. [Wynajem pomieszczeń] Instytut nie dokonywał bieżącej oceny (analizy) rentowności 6 najmów pomieszczeń - lokali użytkowych (o łącznej powierzchni użytkowej 199,59 m²), co wskazuje na brak analiz efektywności finansowej w krótkiej i dłuższej perspektywie czasu i jest działaniem niegospodarnym.

Sposób ustalenia przez Kierownictwo IZ poziomu rentowności, polegający na nieudokumentowanym przeprowadzeniu kalkulacji stawek czynszowych w oparciu o koszty wynajmu lokali znajdujących się w otoczeniu Instytutu, **nie jest rzetelny i wystarczający oraz nie zapewnia bieżących informacji o stanie wysokości kosztów wynajmu pomieszczeń**, tj. dostosowania stawek czynszowych do bieżących warunków rynkowych. Efektywność gospodarowania lokalami użytkowymi zależy przede wszystkim od rentowności wynajmu pomieszczeń, tj. relacji uzyskiwanego przychodu z najmu do poniesionych kosztów. **Działalność ta powinna być na tyle opłacalna, aby nie przynosiła strat finansowych pokrywanych z dotacji budżetowej.**

Dyrektor IZ wyjaśnił⁸⁷, że w 2024 r. nie zachodziła potrzeba wynajmu lokali, ani przygotowywania się do zmiany najemców. W związku z tym, nie dokonywano analizy rentowności kosztów, a jedynie „rozpytano okolicznych wynajemców” o wysokość cen (rynkowych) najmu. Stawki nowo zawartej umowy (w 2024 r.) zostały skalkulowane na podstawie przeciętnej kwoty przychodu za 1 m² powierzchni wynajmowanej podmiotom trzecim, a następnie skalkulowanie przeciętnej kwoty przychodu z tytułu wynajmu za 1 m². Przekonanie o obowiązku dokonywania oceny rentowności gospodarki lokalami użytkowymi jedynie w przypadku konieczności zmiany najemcy wyraziła również była Dyrektor IZ⁸⁸.

27. Na podstawie ewidencji księgowej Instytutu **nie można określić poziomu rentowności w zakresie gospodarowania wynajmowanymi pomieszczeniami**, ponieważ nie zostały w niej wyodrębnione wszystkie koszty utrzymania tych pomieszczeń (poza podatkiem od nieruchomości, w 2024 r. – 7 857 zł). Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o IZ, Instytut może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie realizacji swoich zadań m.in. poprzez wynajem pomieszczeń. Oznacza to obowiązek wynajmu pomieszczeń – lokali użytkowych na poziomie opłacalności, co wymaga prowadzenia odpowiedniej ewidencji przychodów i kosztów dla potrzeb bieżącego monitorowania tej opłacalności.

Przychody z wynajmu pomieszczeń w 2024 r. w ewidencji księgowej były wyodrębnione i wynosiły 83 635,67 zł zaewidencjonowane na koncie księgowym 705-1 oraz z wynajmu sali konferencyjnej 14 704,96 zł (konto 705-3). Przychody te figurują w rachunku zysków i strat w ogólnej grupie, tj. pozostałych przychodów (Sprzedaż pozostałych usług w łącznej kwocie 148 334,52 zł).

28. [Wykonanie planu 2025 r.] Plan finansowy za 2025 r. (do 30 czerwca) w każdej z 2 podstawowych kategorii ekonomicznych, tj. przychody i koszty został **wykonany poniżej poziomu proporcjonalności względem upływu czasu** (tj. w 50%)⁸⁹. Na konto Instytutu do 30 czerwca 2025 r. wpłynęła kwota dotacji 3 100 000 zł, w przychody prawidłowo przeksięgowano kwotę 2 961 543,59 zł (tj. do wysokości poniesionych wydatków). W planie na 2025 r. przewidziano koszty dla 3 nowych komórek organizacyjnych, na które zaplanowano wydatki, tj.: zespół prawny - 3 osoby, Zespół Niemcy-Rosja-UE - 2 osoby, Zespół UE - 3 osoby, a które nie zostały powołane (osób nie zatrudniono), co stanowiło podstawową przyczynę

⁸⁶ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-24/2025, pyt. 29.

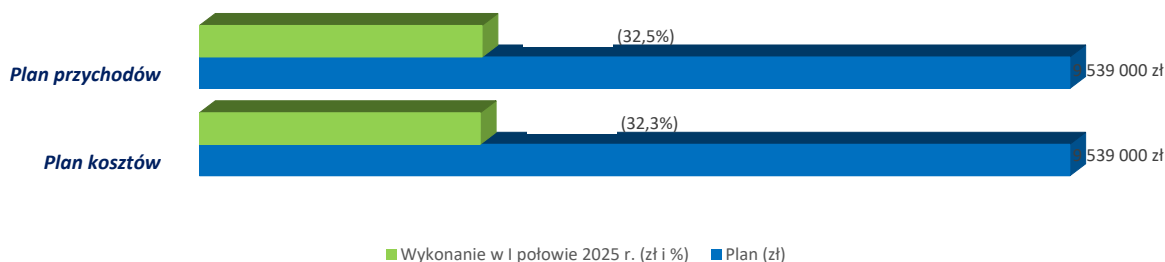
⁸⁷ Wyjaśnienia z 25 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 22.

⁸⁸ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-24/2025, pyt. 18.

⁸⁹ Ocena wskaźników wykonania planu została dokonana przez kontrolerów na podstawie analizy poszczególnych pozycji sprawozdań (tj. Rb-40 Sprawozdanie z wykonania określonego w ustawie budżetowej na 2025 r. planu finansowego podmiotów, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych IZ okres sprawozdawczy: czerwiec 2025, 01/01/2025 oraz Sprawozdania z realizacji planu finansowego za okres I półrocza 2025 r.) sporządzonych na dzień 30 czerwca 2025 r., tj. Sprawozdanie z wykonania planu finansowego (Rb-40) do 30 czerwca 2025 r. znajduje się w aktach kontroli wraz z Informacją opisową oraz ksiąg rachunkowych.

niewykonania planu kosztów, a tym samym planu wydatków. W 2025 r. **osiągnięto zysk 19 550,39 zł** na planowany „0”.

Wykonanie planu przychodów i kosztów w I połowie 2025 r. w układzie memoriałowym



W ramach planowanych kosztów działalności (9 539 000 zł) wyodrębniono koszty funkcjonowania⁹⁰ w kwocie 9 464 000 zł, które zrealizowano w kwocie 3 076 256,11 zł (32,5%) oraz pozostałe koszty⁹¹ 75 000 zł (zrealizowane w kwocie 919,44 zł, 1,2%).

W układzie kasowym planowane dochody 9 423 000 zł wykonano w kwocie 3 253 195,56 zł, tj. w 34,5%, natomiast planowane wydatki 9 747 000 zł wykonano w kwocie 3 795 535,15 zł, tj. w 38,9%.

Stan realizacji planowanych przychodów na dzień 30 czerwca 2025 r. powyżej 50% rocznego planu przedstawia poniższy wykres:

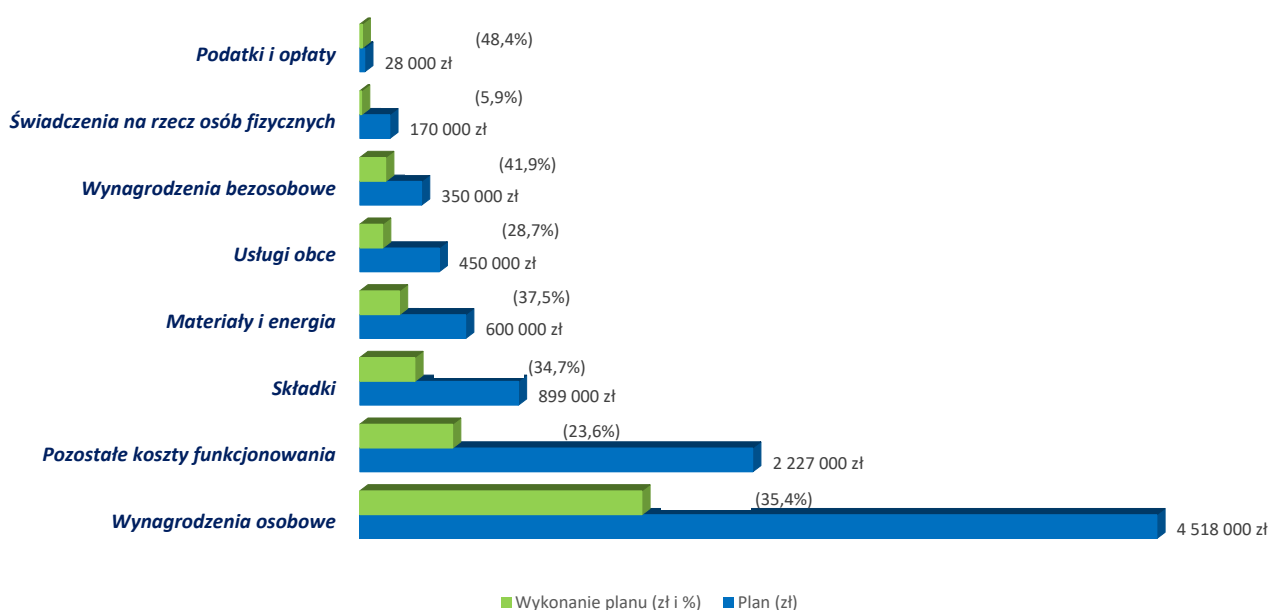
Stan realizacji planu przychodów na 30 czerwca 2025 r. (powyżej 50%)



W ocenie Dyrektora Instytutu⁹² niższy stan zatrudnienia (na 30 czerwca 2025 r. od planowanego o 3,25 etatów) nie zagrazi realizacji planu finansowego na 2025 r., a jedynie może utrudnić jego wykonanie.

Do 30 czerwca 2025 r. plan kosztów zrealizowano poniżej 50% w pozycjach, które przedstawiono na poniższym wykresie:

Stan realizacji planu kosztów na 30 czerwca 2025 r. (poniżej 50%)



⁹⁰ Koszty funkcjonowania obejmują: amortyzacja, materiały i energia, usługi obce, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wynagrodzenia, składki, podatki i opłaty, pozostałe koszty funkcjonowania.

⁹¹ Pozostałe koszty obejmują: koszty finansowe (np. różnice kursowe), pozostałe koszty operacyjne.

⁹² Wyjaśnienia z 30 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 1.

29. **[Zadania 2025 r.]** Z uwagi na to, że Instytut prowadzi rozliczenie kosztów zadań w cyklu rocznym, **nie można dokonać oceny** stopnia realizacji zadań (zagadnień tematycznych) w zakresie proporcji kosztów na każde z zadań poniesionych do 30 czerwca 2025 r. wynikających z planu działalności IZ. Koszty poniesione na zadania w 2025 r. wynosiły 3 077 175,55 zł (co stanowi 32,3%), z tego: 2 961 543,50 zł sfinansowano z dotacji podmiotowej (96,2%), a 115 632,05 zł pokryto ze środków własnych (3,8% planu).

Wg planu na sfinansowanie zadań (8) przewidziano 9 539 000 zł, z tego: 9 137 000 zł z dotacji podmiotowej, 402 000 zł z działalności gospodarczej i z pozostałych przychodów. Do 30 czerwca 2025 r. w realizacji było 5 zadań, tj.: Niemcy-państwo, społeczeństwo, gospodarka; Niemcy-Europa-świat: Historia i polityka: Ziemie Zachodnie i Północne; Pokój i bezpieczeństwo, a 3 wymienione w planie działalności, tj.: Zagadnienia prawne w stosunkach Polska-Niemcy; Polska i Niemcy wobec reformy EU; Stosunki Niemcy-Rosja-UE, nie były realizowane, ponieważ nie powołano 3 dodatkowych zespołów.

30. **[Wartość miernika efektywności 2025 r.]** Osiągnięcie miernika efektywności w stosunku do założeń planu na 2025 r. stanowiło 54,9%, tj. 130 publikacji na planowanych 237 szt., przy 10 rodzajach publikacji. Poziom osiągniętego miernika do 30 czerwca 2025 r. **był wyższy od poziomu wynikającego z zasady proporcjonalności do upływu czasu**, jak również z zasady równomierności (realizacja miernika postępuje równomiernie w większości opracowań). W 2025 r. (do 30 czerwca), podobnie jak w 2024 r., **nie dokonano analizy kosztów jednostkowych** (brak ewidencji kosztów wartości osiągniętego miernika w analitycznym układzie kosztów (na rodzaj miernika, tym samym na 1 szt. publikacji), **zatem nie można określić poziomu kosztów jednostkowych w tym okresie**. Relacje zaobserwowane po upływie I półrocza 2025 r., zachodzące pomiędzy wysokością poniesionych kosztów (jedynie 32,3% planu), a wykonaniem miernika (w liczbie większej niż w 50%), z uwzględnieniem wykonania zadań tematycznych przez mniejszą liczbę zespołów niż planowano (o 3) – **wymagają dogłębnej analizy efektywności kosztowej działalności IZ po upływie roku**.

Tabela 4. Wartość miernika wg rodzaju i liczby publikacji za 6 miesięcy 2025 r. (planowana i osiągnięta) oraz przewidywana do końca 2025 r.

Rodzaj miernika (obejmujący 10 pozycji)	Wartość miernika - liczba publikacji Plan na 2025 r. (po korekcie)	Wartość osiągniętego miernika (liczba publikacji) za 6 miesięcy 2025 r.	Wykonanie w %	Przewidywana wartość miernika do 31 grudnia 2025 r.
Biuletyn Instytutu Zachodniego (BIZ)	>=25	13	52	>=25
Notatki Instytutu Zachodniego (NIZ)	120	70	58,33	>=130
Ekspertyzy Instytutu Zachodniego (EIZ)	14	10	71,43	>=14
Serwis Instytutu Zachodniego (SIZ)	48	25	52,08	48
Raporty Instytutu Zachodniego (RIZ)	3	1	33,33	3
Przegląd Zachodni (PZ)	4	2	50	4
IZ Policy Paper (IZPP)	3	0	0	3
Z Archiwum Instytutu Zachodniego (AIZ)	4	1	25	4
Monitor Bezpieczeństwa Instytutu Zachodniego (MB IZ)	6	4	66,67	>=6
Monitor Gospodarczy Instytutu Zachodniego (MG IZ)	10	4	40	10
Suma	237	130	54,85	>=247

W pierwszym półroczu 2025 r. największy poziom wykonanego rodzaju miernika, tj. powyżej 50% odnotowano w kategorii: Ekspertyzy Instytutu Zachodniego (71,43%), tj. plan 14 szt., wykonanie 10 szt., natomiast w kategorii Monitor Bezpieczeństwa Instytutu Zachodniego (66,67%), tj. plan 6 szt. wykonanie 4 szt. W pozycji Notatki Instytutu Zachodniego: plan wykonano w 58,33% (tj. w liczbie 70 szt. na plan 120 szt.). Ponadto, w 3 rodzajach miernika plan zrealizowano niewiele powyżej granicy poziomu 50%, tj.: Serwis Instytutu Zachodniego (52,08%); Biuletyn Instytutu Zachodniego 52%; Przegląd Zachodni (50%). Pozostałe kategorie miernika wykonano poniżej 50%, tj.: Monitor Gospodarczy Instytutu Zachodniego 40%; Raport Instytutu Zachodniego 33,33%; Z Archiwum Instytutu Zachodniego 25%, a IZ Policy Paper do 30 czerwca 2025 r. nie został jeszcze wykonany (plan 3 publikacje).

W ramach pozostałych przedsięwzięć do 30 czerwca 2025 r. IZ zorganizował 18 konferencji, seminariów i dyskusji panelowych – na planowanych 19 oraz opublikował 4 wydawnictwa na planowanych 6⁹³.

Polityka rachunkowości

31. **[System rachunkowości]** W 2024 r. system rachunkowości IZ funkcjonował **prawidłowo z uwagą**, że w 2024 r. **nie prowadzono ewidencji księgowej w układzie kasowym**, tym samym Instytut nie posiadał ewidencji pozabilansowej kont: 900 *Planowane wydatki* i 901 *Planowane dochody*, a dotację rozliczał wyłącznie w układzie memoriałowym (plan finansowy i sprawozdanie za 2024 r. były również sporządzone w tym układzie). IZ nie posiadał analitycznej ewidencji kosztów jednostkowych z podziałem na wartość miernika [szerzej w pkt. 22 i 35]. Ponadto ewidencja analityczna środków pieniężnych prowadzona była według rachunków bankowych, na których były one gromadzone, tj. do końca 2024 r. do konta 131, jedynie z podziałem na rachunek bieżący oraz na rachunek dotacji budżetowej, **co nie było zgodne z postanowieniami § 4 Załącznika do Zarządzenia nr 11 Szefa KPRM**. Postanowienia te zobowiązywały IZ do wyodrębnienia ewidencji środków pochodzących z dotacji podmiotowej. Pomimo braku ewidencji – **co należy ocenić negatywnie**, nie miało to wpływu na prawidłowość obrotów na rachunkach bankowych.

⁹³ Sprawozdania z działalności merytorycznej za I i II kwartał 2025 r. znajdują się w aktach kontroli wraz z planem działalności na 2025 r. (zadaniami Instytutu) i analizą ryzyka.

Od 2025 r. do kont 100-1, 131-3, 131-4 wprowadzono szczegółową analitykę kont bankowych w celu ewidencji środków dotacji zgodnie ze wspomnianym Zarządzeniem.

System rachunkowości obejmował: politykę rachunkowości⁹⁴, Instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych⁹⁵, Instrukcję inwentaryzacyjną⁹⁶, Instrukcję kasową⁹⁷ oraz moduły, które współpracowały z programem FK „Comarch ERP Optima”⁹⁸, a także wykaz programów komputerowych dopuszczonych do stosowania, zasady ochrony danych i ich zasobów, metody wyceny aktywów i pasywów oraz procedurę ustalania wyniku finansowego.

32. Wprowadzony w Instytucie od 1 stycznia 2025 r. obowiązek prowadzenia ewidencji księgowej **w układzie kasowym jest przestrzegany**. Instytut zmienił Politykę rachunkowości w 2025 r.⁹⁹ i wprowadził dodatkową szczegółową analitykę, z uwzględnieniem klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów z podziałem na paragrafy. Dodano również konta pozabilansowe obsługujące planowane wydatki (konto 900) oraz planowane dochody (konto 901).

33. **[Księgi rachunkowe]** Instytut **prawidłowo prowadził księgi rachunkowe**, zgodnie z funkcjonującym systemem rachunkowości za 2024 r. Zostały one zamknięte zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości (10 lipca 2025 r.), natomiast ich otwarcia na 2025 r. dokonano zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (8 stycznia 2025 r.).

Instytut w celu zminimalizowania ryzyka dotyczącego stosowania bufora w ewidencji księgowej, systematycznie dokonywał zamknięcia miesiąca, tj. zapisy z bufora przenoszone były do księgi głównej do 15 dnia następnego miesiąca (zamknięcie bufora¹⁰⁰). Tym samym zostały wyeliminowane nieprawidłowości stwierdzone w czasie kontroli KPRM w 2017 r. w tym zakresie.

34. Prowadzona ewidencja pozwalała na sporządzenie wymaganych sprawozdań finansowych.

Instytut opracował metodykę (swoistą instrukcję) sporządzania sprawozdań i ich przekazywania do KPRM (w formie notatek), którą stosował w praktyce¹⁰¹.

W 2024 r. przeprowadzono badanie sprawozdania finansowego za 2023 r. przez niezależnego biegłego rewidenta z wydaną opinią pozytywną oraz sporządzono sprawozdanie GUS pn. SP-Roczna ankieta przedsiębiorstwa za 2024 r.

35. **[Ewidencja kosztów]** Instytut w ewidencji księgowej **nie wyodrębniał kosztów jednostkowych w ramach wartości miernika**, tj. dla każdego rodzaju publikacji. Szczegółowej analizy i oceny tego zagadnienia wraz ze skutkami braku ewidencji kosztów na jednostkę kalkulacyjną, dokonano podczas oceny osiągnięcia wartości miernika za 2024 r. [w pkt 21 i 22]. Instytut stosował, zgodnie z polityką rachunkowości jedynie bilansową ewidencję kosztów na kontach księgowych w układzie kalkulacyjnym (funkcjonalnym) z podziałem na zadania¹⁰², którą prowadził w sposób prawidłowy. Nie była to jednak ewidencja wystarczająca do spełnienia wymogów dokonania pełnej oceny efektywności działalności IZ mierzonej wartością ilościowego miernika efektywności.

Wsparciem analitycznym dla bilansowej ewidencji kosztów w układzie funkcjonalnym były **dodatkowe zestawienia** o charakterze uzupełniającym i wskazującym m.in. na stosowane metody rozliczeń kosztów działalności wspierającej i kosztów pośrednich¹⁰³. Dla IZ zestawienia stanowiły spoiwo systemu rozliczania kosztów poniesionych w danym okresie i przewidywanych na zadania (i projekty) w kolejnych latach. Tworzyły one podstawowe narzędzia zarządzania kosztami w układzie funkcjonalnym i były odpowiednio dostosowane do potrzeb Instytutu.

Dyrektor IZ wyjaśnił¹⁰⁴, że nie rozważano możliwości wyodrębnienia ewidencji kosztów ponoszonych na każdą z publikacji (w ramach wartości miernika). Publikowane opracowania posiadają tzw. stałą formatkę i są zróżnicowane pod względem objętości. Są to publikacje w formacie cyfrowym (możliwe do pobrania w wersji drukowanej). Jedynie „Przegląd Zachodni” (kwartalnik) występuje w wersji drukowanej oraz cyfrowej jako pdf na stronie internetowej.

⁹⁴ Zarządzenie nr 23/2021 Dyrektora IZ z dnia 10 grudnia 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad polityki rachunkowości (aktualizacja) Zarządzenia nr 23/2020 z 23 listopada 2020 r. oraz Zarządzenie nr 5/2023 z dnia 19 kwietnia 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad polityki rachunkowości (aktualizacja).

⁹⁵ Zarządzenie nr 11/2022 Dyrektora IZ z dnia 14 czerwca 2022 r.

⁹⁶ Zarządzenie nr 19/2018 Dyrektora IZ z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie aktualizacji instrukcji inwentaryzacyjnej.

⁹⁷ Zarządzeniem Dyrektora IZ nr 20/2018 z dnia 10 września 2018 r. w sprawie instrukcji kasowej.

⁹⁸ Moduły do systemu FK: Księga Handlowa, Środki trwałe, Płace i Kadry Plus, Listy płac, Deklaracje, Faktury, Magazyn. Ponadto w IZ funkcjonują program Płatnik.

⁹⁹ Zarządzeniem nr 5/2025 Dyrektora IZ z 19 marca 2025 r. w sprawie aktualizacji zasad prowadzenia rachunkowości (obowiązuje od 1 stycznia 2025 r., Zarządzeniem Dyrektora nr 9/2025 z 14 maja 2025 r. zmieniające zarządzenie w sprawie aktualizacji zasad polityki rachunkowości (zmiana załącznika nr 2), Zakładowy Plan Kont – załącznik do Zarządzenia Dyrektora IZ nr 5/2025 z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie aktualizacji zasad prowadzenia rachunkowości.

¹⁰⁰ IZ używa oprogramowania z funkcjami automatycznej weryfikacji poprawności danych, które pomagają w wykrywaniu błędów na wczesnym etapie i w programie księgowym ustawione są „schematy”, którymi są księgowane np. operacje bankowo/kasowe, wynagrodzenia, rejestry zakupów, sprzedaży, nie pozwalające na zaksięgowanie operacji.

¹⁰¹ Dotyczyło to sprawozdań: Rb-N, Rb-Z, Rb-UZ, RB-BZ2, sprawozdania finansowego z wykonania planu, sprawozdań z wykorzystania dotacji podmiotowej w 2024 r. oraz w 2025 r.

¹⁰² Z uwzględnieniem struktury organizacyjnej i zadań komórek merytorycznych.

¹⁰³ Przyjęte metody rozliczenia kosztów wynikają z wewnętrznej instrukcji Instytutu (sporządzonej w formie notatki) dot. sposobu rozliczenia kosztów na zadania.

¹⁰⁴ Wyjaśnienia z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-11/2025, pyt. 1.

W 2024 r. koszty działalności IZ wynosiły kwotę 6 672 821,34 zł¹⁰⁵ i zostały zaewidencjonowane na kontach Zespołu 5¹⁰⁶ oraz na koncie 490 Rozliczenie kosztów kwocie 6 631 310,68 zł¹⁰⁷.

36. Suma kosztów bezpośrednich i pośrednich w 2024 r. pokrytych z dotacji wynosiła 6 265 814,73 zł i została **prawidłowo rozliczona**, z tego: koszty bezpośrednie (łącznie dwie grupy tych kosztów) 3 209 183,79 zł¹⁰⁸, koszty pośrednie 3 056 630,94 zł¹⁰⁹. Koszty bezpośrednie i pośrednie (6 265 814,73 zł) zwiększone o wydatki 1 510,99 zł z tytułu różnic kursowych, **były zgodne** z kwotą wydatków pokrytych z dotacji podmiotowej (6 267 325,72 zł).

Koszty bezpośrednie obejmowały:

- 5 zespołów badawczych (50010-500) ogółem 2 338 893,52 zł w pełni pokryte z dotacji (w tym m.in. wynagrodzenie z narzutami, materiały, usługi obce, podróże służbowe, szkolenia, konferencje);
- działalność wspomagającą badania naukowe (50010-502) ogółem 398 650,02 zł, w tym pokryte z dotacji 397 799,53 zł, które obejmowały koszty utrzymania biblioteki¹¹⁰;
- działalność wydawniczą ogółem 237 329,81 zł (50010-503), w tym pokryte z dotacji 180 059,07 zł objęte wyodrębnioną ewidencją analityczną dla 4 pozycji Przeglądu Zachodniego oraz dla 10 innych publikacji. Różnica 57 270,74 zł¹¹¹;
- konferencje ogółem 248 341,18 zł (50010-504), w pełni pokryte z dotacji, objęte ewidencją analityczną według tematyki konferencji (krajowych i zagranicznych) oraz spotkania, sympozja, warsztaty, wystawy.

Ponadto wystąpiły koszty bezpośrednie realizacji projektu „Państwa członkowskie UE” w kwocie 44 090,49 zł (50010-501-01) i powiększone o koszty pośrednie łącznie 71 840,97 zł (ustalone wskaźnikiem) oraz o różnicę kursową w wysokości 27,96 zł. Projekt został sfinansowany ze środków dotacji w łącznej kwocie 115 959,42 zł.

Koszty pośrednie ogólnoinstytutowe, w ogólnej wysokości 3 091 351,61 zł (550), które zostały pokryte z dotacji w kwocie 3 056 630,94 zł¹¹² obejmowały głównie koszty wynagrodzeń osobowych Kierownictwa, działu organizacyjnego i księgowości, wynagrodzeń bezosobowych, materiałów biurowych, środków utrzymania czystości i eksploatacji pomieszczeń. Różnica 34 720,67 zł stanowiła kwotę niezapłaconych faktur na 31 grudnia 2024 r. zaewidencjonowanych na koncie „550” oraz 850,49 zł na koncie „502” (razem 35 571,16 zł) [szerzej w pkt. 11 i 16].

Instrumenty finansowe Instytutu

37. **[Instrumenty 2024 r.]** Na dzień 31 grudnia 2024 r. ewidencję księgową instrumentów finansowych prowadzono zgodnie z polityką rachunkowości i prawidłowo ustalono ich stan na koniec roku. Do wykorzystywanych instrumentów finansowych należały: dotacja podmiotowa, środki bezzwrotne od podmiotów zewnętrznych, depozyty bankowe, karty płatnicze, należności własne, zobowiązania.

- 1) **Dotacja podmiotowa** stanowiła nieodpłatną i bezzwrotną pomoc finansową dla Instytutu w celu realizacji zadań ustawowych. W 2024 r. Instytut otrzymał dotację w kwocie 7 057 000 zł i rozliczył ją w kwocie 6 267 325,72 zł (różnica 789 674,28 zł została zwrócona na konto KPRM - kwota nie uwzględnia zaniżonej wysokości dotacji o 6 271,20 zł [szerzej w pkt. 57]).
- 2) **Środki bezzwrotne** z MEiN dotyczyły projektu pn. Rozwój czasopism, w kwocie 39 116,41 zł.
- 3) **Depozyty bankowe**, tj. lokaty terminowe tworzone przez wolne środki własne Instytutu uzyskane wyłącznie z działalności gospodarczej¹¹³, których stan na 31 grudnia 2024 r. wynosił 1 172 137,74 zł¹¹⁴, przy czym uzyskane korzyści z tego instrumentu w postaci odsetek w 2024 r. wynosiły 61 009,64 zł i zwiększyły środki własne IZ.
- 4) **2 karty płatnicze** (będące w dyspozycji Dyrektora oraz pracownika księgowości), które uprawniały upoważnionych pracowników do wypłaty pieniędzy z banku lub dokonania zapłaty z tytułu zobowiązań IZ na podstawie zawartych umów i oświadczeń o przyjęciu odpowiedzialności materialnej.
- 5) **Należności (własne)** wynikające z zobowiązań nabywców usług lub towarów od Instytutu na 31 grudnia 2024 r. wynosiły 24 240,36 zł¹¹⁵. Należności przedawnione nie wystąpiły.

¹⁰⁵ Kwota ta stanowiła sumę kosztów rodzajowych zaewidencjonowanych w ramach kont zespołu 4 (6 612 178,91 zł), konta 640 Rozliczenia międzyokresowe kosztów, z uwzględnieniem bilansu otwarcia (3 371,69 zł), produkcji w toku 35 934,74 zł i kosztów pośrednich 21 336 zł zaksięgowanych na koncie 50010-503.

¹⁰⁶ Koszty działalności Instytutu (konto: 50010) obejmują dalszy podział na: koszty bezpośrednie zespołów badawczych (50010-500), działalności wspomagającej badania naukowe (50010-502), działalności wydawniczej (50010-503), koszty konferencji (50010-504) oraz koszty ogólnoinstytutowe (50010-550).

¹⁰⁷ Na kwotę 6 631 310,68 zł składają się: 6 612 178,91 zł (koszty ujęte w Zespole 5), 2 360,10 zł rozliczenia międzyokresowe „640” (bilans zamknięcia), 7 143 zł przyjęcie wew. związane ze zmianą ceny pozycji „Zbrodnia niemiecka na inteligencji polskiej” (w 2023 r. książka była przyjęta w wartości 11 430 zł), w 2024 r. podjęto decyzję o jej przecenie. W 2024 r. magazyn wystawił dokument wycofujący nakład o wartości 11 430 zł, a drugim dokumentem przyjął nakład z ceną 7 143 zł; 9 628,67 zł zmiana stanu produktów za 2024 r.

¹⁰⁸ Instytut ewidencjonował pierwszą grupę kosztów bezpośrednich z podziałem na 5 zespołów plus 1 projekt (Państwa członkowskie w UE) na wyodrębnionych kontach księgowych (kwota łączna 2 382 984,01 zł). Natomiast druga grupa kosztów bezpośrednich (826 199,78 zł) dotycząca działalności: wspomagającej, wydawniczej i konferencji była ewidencjonowana na wyodrębnionych kontach dedykowanych tym działalnościom. W następnej kolejności koszty grupy drugiej zostały rozliczone kluczem podziałowym (w odniesieniu do kosztów grupy pierwszej) a wynik tego rozliczenia zwiększył koszty bezpośrednie zespołów i projektu (czyli koszty drugiej grupy).

¹⁰⁹ Koszty (pośrednie) ogólnoinstytutowe (3 056 630,94 zł) przypisane zostały również 5 zespołom i 1 projektowi według klucza podziałowego (także w odniesieniu do kosztów grupy I (bezpośrednich)), a ich kwoty zwiększyły koszty każdego z 5 zespołów.

¹¹⁰ Różnica 850,49 zł stanowi niezapłacone zobowiązania środkami dotacji na dzień 31 grudnia 2024 r. i uregulowane w 2025 r.

¹¹¹ Różnica 57 270,74 zł (237 329,81 zł minus 180 059,07 zł), z tego: 35 934,74 zł z tytułu produkcji w toku i 21 336 zł koszty pośrednie (przebiegowane z konta 50010-550).

¹¹² Różnica pomiędzy 3 091 351,61 zł a 3 056 630,94 zł równa się 34 720,67 zł.

¹¹³ Oraz przejęte po Instytucie badawczo-rozwojowym.

¹¹⁴ Dane według zestawienia obrotów i sald kont zespołu 1.

¹¹⁵ Należności wykazano na podstawie ewidencji księgowej w: sprawozdaniu z realizacji planu finansowego za 2024 r. oraz w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

- 6) **Zobowiązania** z tytułu dostaw i usług powstałych w wyniku umów zawartych z wykonawcami usług i ich dostarczeniem (gdzie stroną był IZ) wynosiły 39 527,99 zł (zobowiązania wymagalne również nie wystąpiły). Zobowiązania zostały wykazane w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego na podstawie ewidencji księgowej¹¹⁶ i obejmowały niezapłacone faktury i rachunki, które wpłynęły do IZ po 31 grudnia 2024 r. w kwocie 35 571,16 zł.

38. Instytut nieprawidłowo zarządzał instrumentami finansowymi w 2024 r., tj. dokonywano wydatków niezgodnie z przeznaczeniem na łączną kwotę 300 051,33 zł ze środków dotacji podmiotowej. Przypadki te dotyczą:

a) **wydatków majątkowych w kwocie 292 061,60 zł, z tego:**

- **141 673,84 zł** – na modernizację (unowocześnienie) starej sieci informatycznej;
- **65 835,10 zł** – na zakup systemu audiowizualnego do sali konferencyjnej;
- **84 552,66 zł** – na adaptację pomieszczeń budynku Rybakówki [szerzej w pkt. 48],

b) **naruszenia zasady celowości, oszczędności i gospodarności** z tytułu poniesienia wydatków w łącznej kwocie **1 718,53 zł, tj. kosztów podróży służbowych rozliczonych nieprawidłowo** [szerzej w pkt. 79 i 80],

c) **wydatków poniesionych w nadmiernej wysokości 6 271,20 zł** [szerzej w pkt. 57].

39. [Instrumenty finansowe 2025 r. I półrocze] W 2025 r. do 30 czerwca 2025 r. IZ zarządzał prawidłowo instrumentami finansowymi tego samego rodzaju jak w 2024 r. Dotację podmiotową, którą wydatkowano w kwocie **2 961 543,59 zł**, wykorzystano na realizację zadań ustawowych.

Stan lokat terminowych tworzonych przez wolne środki własne Instytutu - depozyty (efekt finansowy działalności gospodarczej¹¹⁷), na 30 czerwca 2025 r. wynosił 1 323 764,35 zł (290,3% wykonania planu, plan 456 000 zł), przy czym uzyskane korzyści z tego instrumentu w formie odsetek wynosiły 32 182,98 zł (64,4% planu - plan 50 000 zł). Wysoki poziom środków własnych (1 323 764,35 zł) po uregulowaniu zobowiązań z tytułu wykonania zadania inwestycyjnego w zakresie modernizacji infrastruktury p. poż., uległ zmniejszeniu i na dzień 25 sierpnia 2025 r. wynosił 597 185,39 zł. Zatem stan lokat terminowych ze względu na zmniejszenie stanu środków pieniężnych (własnych), nie może być porównywany do kwoty lokat tworzonych w pierwszym półroczu 2025 r., co może przełożyć się na znacznie mniejsze przychody odsetkowe.

Do 30 czerwca 2025 r. nadal funkcjonowały 2 karty płatnicze, którymi posługiwał się Zastępca Dyrektora Instytutu¹¹⁸ oraz pracownik księgowości.

Stan należności wynosił 14 669,19 zł (należności przedawnione nie wystąpiły), natomiast stan zobowiązań stanowił kwotę 8 556,24 zł (zobowiązania wymagalne również nie wystąpiły).

Stan środków pieniężnych na 30 czerwca 2025 r. na rachunku bankowym wynosił 1 421 307,32 zł.

40. [Różnice kursowe] Instytut w sposób prawidłowy dokonał ustalenia ujemnych różnic kursowych¹¹⁹, które zarówno w 2024 r. w kwocie 1 510,99 zł, jak i w 2025 r. (I półrocze) w kwocie 918,64 zł wynikały z różnicy pomiędzy wartością transakcji zakupu wyrażonej w walucie obcej a wartością tej transakcji przeliczoną na PLN, spowodowaną spadkiem kursu waluty (EURO, USD, GBP)¹²⁰. Różnice kursowe powstały na skutek zakupów dokonanych w krajach: Niemcy, Luxemburg, USA, W. Brytania, Francja, Włochy¹²¹.

Do wyceny, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zastosowano kursy waluty wynikające z tabel NBP. Łączna kwota wydatków w 2024 r. z tytułu faktur zapłaconych w walucie obcej stosowanej przez banki zagraniczne po przeliczeniu na PLN w dniu zapłaty wynosiła 50 747,83 zł (do 30 czerwca 2025 r. 29 003,88 zł). Natomiast po przeliczeniu wg kursu waluty na PLN wynosiła 49 236,84 zł (30 czerwca 2025 r. 28 085,24 zł). Spowodowało to ujemną różnicę kursową w 2024 r. 1 510,99 zł, a w 2025 r. 918,64 zł.

41. [Przepływy pieniężne i ich ewidencja] W zakresie przepływu środków pieniężnych i ich ewidencji **nie stwierdzono nieprawidłowości**. Transferu środków dotacji podmiotowej w 2024 r. na planowanych 12¹²² dokonano w 10 transzach (7 057 000 zł). Środki dotacji wpływały na nieprocentowany rachunek prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z art. 196 ust. 2 ustawy o finansach publicznych a poszczególne wpływy środków prawidłowo zaewidencjonowano na kontach księgowych.

Majątek Instytutu

42. [Fundusze] Prawidłowo zarządzano funduszem statutowym i funduszem rezerwowym.

¹¹⁶ Zestawienie obrotów i sald na 31 grudnia 2024 r. kont rozrachunkowych (Zespół 2).

¹¹⁷ Oraz przejęte po Instytucie badawczo-rozwojowym.

¹¹⁸ W czasie kontroli wydaną kartę kredytową na Pana [REDAKOWANE], który od 1 kwietnia 2025 r. do 14 lipca 2025 r. był pełniącym obowiązki Dyrektora IZ wystąpiono o kartę dla nowego dyrektora, likwidując kartę wystawioną na poprzedniego Dyrektora.

¹¹⁹ Zostało to ustalone na podstawie ewidencji księgowej konta 751-3 oraz Zestawienia rozliczenia kursów walutowych przedstawionego przez Instytut.

¹²⁰ Wydatki poniesione w walutach obcych obejmowały zakupy w 2024 r. w EURO - 45, w 2025 r. - 27; w 2024 r. w USD - 3, w 2025 r. - 3; w 2024 w GBP - 1, w 2025 r. - 1.

¹²¹ Zakupy dotyczyły: nabycia książek (wraz z kosztami przesyłek), literatury, dostępu do baz danych, usług tłumaczeń, licencji, numerów identyfikacyjnych do Przeglądu Zachodniego, opłat za udział w konferencji oraz zwrotu kosztów podróży zagranicznych (rozliczenie delegacji).

¹²² Transfery dotacji obejmowały najczęściej stałe comiesięczne kwoty: styczeń - maj 600 000 zł, czerwiec 0, lipiec-sierpień 500 000 zł, wrzesień 1 100 000 zł, październik 0, listopad 1 100 000 zł, grudzień planowane 1 157 000 zł - aktualizacja planu dotacji podmiotowej do kwoty 8 057 000 zł i tym samym otrzymanie dotacji w tej samej wysokości 8 057 000 zł.

Zgodnie z ustawą o IZ, jednostka posiadała 2 fundusze kapitałowe: fundusz statutowy¹²³ odzwierciedlający wartość jego majątku, który na 31 grudnia 2024 r. wynosił 4 076 228 zł (w stosunku do 2023 r. wzrost o 3,5%)¹²⁴, na 30 czerwca 2025 r. – 4 066 133,77 zł oraz fundusz rezerwowy¹²⁵ – 16 868,28 zł¹²⁶ (w stosunku do 2023 r. wzrost o 256,5%), na 30 czerwca 2025 r. – wynosił „0”.

43. **[Środki trwałe]** Ogólna wartość środków trwałych brutto razem na 31 grudnia 2024 r. wynosiła 7 910 428,62 zł, przy umorzeniu¹²⁷ 5 466 472,30 zł (wartość netto 2 443 956,32 zł, co stanowi 69,1%)¹²⁸. Oznacza to, że w prawie 70% wartość środków trwałych (w dacie ich zakupu) została wykorzystana¹²⁹. Jedyne w 30% ich wartości początkowej, środki te dalej mogły realizować zadania IZ. W ciągu 2024 r. w wyniku zakupu nowych środków trwałych ich wartość uległa zwiększeniu o 49 642,80 zł oraz zmniejszeniu na skutek przeprowadzonej likwidacji sprzętu komputerowego o kwotę 48 048,51 zł. Na 30 czerwca 2025 r. przy niezmienionej wartości początkowej (7 909 917,14 zł i umorzeniu 5 576 906,92 zł), wartość netto środków trwałych razem wynosiła 2 333 010,22 zł (70,5%), co stanowi ich dalszą możliwość użytkowania w wymiarze finansowym.

44. **[Likwidacja środków trwałych]** IZ przeprowadził likwidację majątku trwałego (w pełni umorzonego) w sposób prawidłowy, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r.¹³⁰ oraz na podstawie obowiązującej w Instytucie procedury likwidacyjnej¹³¹, w tym działalności komisji likwidacyjnej¹³². Udokumentowanie każdego etapu likwidacji było prawidłowe, na wszystkie pozycje likwidacyjne wystawiono dowody likwidacji (LT) i ujęto je w ewidencji księgowej, zgodnie z polityką rachunkowości¹³³.

W 2024 r. likwidacją objęto środki trwałe (16 szt.) na łączną wartość początkową i umorzeniu na kwotę 48 048,51 zł, tj. sprzęt komputerowy z lat 2015-2024. Przyczyną likwidacji było nadmierne zużycie, awaryjność i nieprzydatność do użytkowania lub nieopłacalność naprawy, co zostało ujęte w protokole z likwidacji. Poddany likwidacji sprzęt komputerowy ze względu na zły stan techniczny nie spełniał kryteriów przyjęcia przez inne jednostki, sprzedaż bądź przekazanie w formie darowizny. Przekazano go za pośrednictwem uprawnionej firmy do utylizacji, z której uzyskano przychód w kwocie 369 zł. Dyski twarde i inne nośniki danych zdemontowano i będą podlegać one utylizacji przez autoryzowane firmy.

45. **[Wartości niematerialne i prawne (WNiP). Budowa środków trwałych]** Na 31 grudnia 2024 r. wartość początkowa WNiP wynosiła kwotę 86 337,12 zł, przy umorzeniu 78 377,12 zł (wartość netto 7 960 zł, co stanowiło 90,8% umorzenia). Instytut był wyposażony w oprogramowanie komputerowe stanowiące 9 pozycji WNiP¹³⁴. Na 30 czerwca 2025 r., przy niezmienionej wartości początkowej (86 337,12 zł) i wzroście umorzenia do kwoty 80 023,90 zł (w stosunku do stanu na 31 grudnia 2024 r.), wartość netto wynosiła 3 980 zł, która stanowi 95,3% umorzenia.

Oznacza to, że wartość netto WNiP wynosiła niecałe 5% wartości początkowej i wskazywała, że aktywa tej grupy majątku IZ są bliskie końca okresu swojego ekonomicznego używania¹³⁵, co nie uniemożliwia jednak dalszą eksploatację.

Na 31 grudnia 2024 r. inwestycje w toku (budowa środków trwałych) wynosiły kwotę 76 260 zł z tytułu dokumentacji technicznej dot. rozpoczętej inwestycji – systemu zabezpieczenia przeciwpożarowego. Stan ten na 30 czerwca 2025 r. uległ zmianie z tytułu zwiększenia nakładów związanych z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla potrzeby budowy sygnalizacji pożarowej o kwotę 3 690 zł¹³⁶ i wynosił 79 950 zł.

46. **[Gabinet pamięci Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego]** Nie objęto ewidencją księgową części składników majątkowych w Gabiniecie Pamięci Ministra Krzysztofa Skubiszewskiego (meble, portrety, pamiątki, dokumenty), co narusza przepisy rozdziału 3 (Inwentaryzacja) ustawy o rachunkowości.

Dyrektor IZ podał¹³⁷, że przedmioty te są elementem Biblioteki IZ, przechowywane w specjalnie wydzielonym pomieszczeniu (gabiniecie) objętym nadzorem i zabezpieczeniami. Dostęp do nich odbywa

¹²³ Konto 803 – Fundusz Instytutu Zachodniego.

¹²⁴ Stan Funduszu Statutowego na 31 grudnia 2023 r. 3 936 650,37 zł.

¹²⁵ Konto 804 Fundusz rezerwowego Instytutu Zachodniego.

¹²⁶ Stan Funduszu Rezerwowego na 31 grudnia 2023 r. 4 731,09 zł.

¹²⁷ Amortyzacja ST i WNiP prowadzona jest na podstawie przepisów ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 21 poz. 86 ze zm.).

¹²⁸ Dane zgodne ze sprawozdaniem z SP-Roczna ankieta przedsiębiorstwa.

¹²⁹ W ramach dokonywanych odpisów amortyzacyjnych.

¹³⁰ W sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa.

¹³¹ Procedura likwidacji środka trwałego i wyposażenia w Instytucie Zachodnim. Procedura etapuje proces likwidacji środków trwałych i wyposażenia, w tym uwzględnia: powołanie komisji określenie stopnia zużycia składników majątkowych, sporządzenie protokołu likwidacyjnego, decyzja dyrektora, fizyczna likwidacja, złożenie sprawozdania z przebiegu likwidacji, wystawienie dowodu LT, ujęcie dokumentów związanych z likwidacją w ewidencji księgowej.

¹³² Zarządzenie nr 7/2024 Dyrektora IZ z dnia 1 października 2024 r. w sprawie powołania komisji likwidacyjnej w celu określenia stopnia zużycia i ewentualnej likwidacji sprzętu komputerowego oraz sprzętu audiowizualnego i wyposażenia w Instytucie Zachodnim.

¹³³ Polecenie księgowania z 10 grudnia 2024 r. PK/190(B) na kwotę 63 281,35 zł, nr dziennika 2860.

¹³⁴ W ramach posiadanego oprogramowania występują 1 program księgowo-płacowy z 2003 r., 1 oprogramowanie biblioteczne z 2005 r., 5 programów operacyjnych office z lat 2013 – 2015 i 1 program IBM SPSS Statistic Base z 2015 r., a także 1 oprogramowanie DIGICARDS z 2020 r. Koszty utrzymania konserwacji oprogramowania wyniosły w 2024 r. 16 262,27 zł (dot. programu księgowo-płacowego (9 963,68 zł) i bibliotecznego (6 298,59 zł)).

¹³⁵ Ewidencja środków trwałych (wartość początkowa i umorzenie) prowadzone są na kontach Zespołu 0, natomiast ewidencja przedmiotów długotrwałego użytku prowadzona jest na koncie pozabilansowym 394 z dalszym podziałem analitycznym na działy.

¹³⁶ Kwota 3 690 zł stanowi nakłady związane z realizacją zadania inwestycyjnego z tytułu usług doradztwa w zakresie przygotowania zamówienia.

¹³⁷ Wyjaśnienia z 29 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-20/2025, pyt. 1.

się wyłącznie pod kontrolą pracowników Biblioteki. W odpowiednim trybie dokonana zostanie wycena tych rzeczy i nastąpi wprowadzenie ich do ewidencji.

Była Dyrektor IZ wyjaśniła¹³⁸, że w 2014 r. wymienione składniki majątkowe zostały przekazane Instytutowi na podstawie umowy darowizny i jako zbiory historyczne i pamiątkowe (a nie wyposażenie użytkowe), nie zostały one objęte ewidencją wyposażenia.

W związku z tym, że podczas kontroli nie przedstawiono umowy darowizny ani pełnej ewidencji zbiorów historycznych i pamiątkowych przechowywanych w specjalnych zbiorach Biblioteki, nie można wyjaśnić zarówno Dyrektora, jak i byłej Dyrektor IZ uznać za wiarygodne.

Wydatki majątkowe

47. **[Wydatki majątkowe finansowane ze środków własnych IZ]** Gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na wydatki majątkowe 2024 r. **było nieprawidłowe**. W sposób **bardzo ogólny określono potrzeby inwestycyjne**, tj. bez wykazania konkretnych zadań lub przedmiotu zakupów. Zaplanowana kwota ze środków własnych 500 000 zł przeznaczona była na pokrycie wydatków związanych z modernizacją systemu p.poż oraz na inne cele – w chwili planowania bliżej nieokreślone. Wykonanie wydatków majątkowych w 2024 r. wyniosło 125 902,80 zł (25,2% planu). Podobny sposób gospodarowania środkami własnymi przeznaczonymi na cele majątkowe stosowano w 2025 r. – wykonanie do 30 czerwca 2025 r. wyniosło jedynie 3 690 zł (0,7% planu). Wartości wykonania planu wydatków majątkowych obrazują, że sposób ich planowania **wymaga istotnej zmiany**, tym bardziej, że planowanie tych wydatków **nie było poprzedzone udokumentowanym określeniem celów inwestycyjnych IZ w perspektywie krótko i długoterminowej**.

W 2024 r. Wydatki majątkowe obejmowały: dokumentację projektową z zakresu p.poż 76 260 zł¹³⁹, zakup drzwi pancernych do pokoju pełnomocnika ds. niejawnych 26 272,80 zł¹⁴⁰, zakup wzmacniacza dźwięku 23 370 zł¹⁴¹ w celu poprawy parametrów akustycznych w salach konferencyjnych¹⁴².

W 2025 r. zaplanowano ogólnie 500 000 zł z przeznaczeniem na kontynuację inwestycji p.poż. oraz na inne wydatki bliżej nieokreślone wartościowo i rzeczowo. W czasie kontroli wykonawca modernizacji p.poż. zakończył realizację umowy, co potwierdzono protokołem końcowym (22 lipca 2025 r.).

Była Dyrektor IZ podała¹⁴³, że planując wydatki majątkowe na lata 2024-2025 dysponowała wiedzą ogólną o potrzebach inwestycyjnych i zakładała wystąpienie tzw. kosztów ukrytych w związku potrzebami ze względu na stan techniczny, który miał być wiadomy po rozpoczęciu modernizacji systemu p.poż.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami byłej Dyrektor IZ, ponieważ planowanie wydatków majątkowych nie było udokumentowane, w tym tak jak wspomniano, nie określono wieloletnich celów inwestycyjnych.

Nieprawidłowości w zarządzaniu środkami dotacji podmiotowej w 2024 r.

48. **[Wykorzystanie dotacji podmiotowej niezgodnie z przeznaczeniem – finansowanie celów majątkowych]** Negatywnie należy ocenić zarządzanie finansami w IZ w zakresie wykorzystania dotacji podmiotowej wydatkowanej na cele majątkowe w kwocie **292 061,60 zł**, tj. **niezgodnie z jej przeznaczeniem**.

Nie budzi zastrzeżeń celowość poniesienia tego rodzaju wydatków, lecz **nieprawidłowe źródło ich sfinansowania**, tj. ze środków dotacji podmiotowej, które zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych **nie są przeznaczone na te cele**. Niewłaściwe uznanie wydatków majątkowych za wydatki działalności bieżącej, spowodowało w konsekwencji **nieprawidłowe ich ujęcie w księgach rachunkowych** (w pozycji koszty usług obcych), które obciążyły wynik finansowy za 2024 r. równowartością ich umorzenia w 100%.

Kwestionowane wydatki majątkowe dotyczyły nakładów poniesionych na istniejący już majątek trwały Instytutu, tj.:

- **141 673,84 zł** – na modernizację (unowocześnienie) starej sieci informatycznej (która w ewidencji środków trwałych nie jest wyodrębniona, tworzą ją oddzielne urządzenia¹⁴⁴);
- **65 835,10 zł** – na zakup systemu audiowizualnego do sali konferencyjnej;
- **84 552,66 zł**¹⁴⁵ – na adaptację pomieszczeń budynku Rybakówki¹⁴⁶, w związku ze zmianą przeznaczenia części tego budynku (z funkcji administracyjno-biurowej na biblioteczo-archiwizacyjną).

¹³⁸ Wyjaśnienia byłej Dyrektor IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 30.

¹³⁹ Faktura Vat nr 06/05/2024 z 31 maja 2024 r. (3 projekty).

¹⁴⁰ Pkt 15 protokołu, fotografie nr 87-88.

¹⁴¹ Faktura nr F/000174/24 z 17 grudnia 2024 r. (procesor kompaktowy).

¹⁴² Przyjęcie środka trwałego OT nr 6/9 z 17 grudnia 2024 r. – pkt 16 protokołu, fotografia nr 52.

¹⁴³ Wyjaśnienia byłej Dyrektor IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 5.

¹⁴⁴ Ewidencja ST wyodrębnia jedynie jako oddzielne pozycje 3 serwery oraz komputery stacjonarne i laptopy, zaliczając każdy z nich do grupy środków trwałych (487KŚT).

¹⁴⁵ Z tego: kwota 63 642,66 zł - faktura nr 03/08/2024 z 19 sierpnia 2024 r. oraz kwota 20 910 zł faktura nr 05/09/2024 z 12 września 2024 r.

¹⁴⁶ Nieruchomość Rybakówka, to budynek w bezpośrednim sąsiedztwie budynku głównego Instytutu, piętrowy ze strychem pod opieką konserwatora zabytków. Przeznaczony jest/był na cele biurowe i magazynowe (powierzchnia 116,2 m²) i najem komercyjny. Parter budynku jest obecnie wynajmowany podmiotowi zewnętrznemu, I piętro i strych służy przechowywaniu zasobów bibliotecznych przyjętych z Bremy.

1) Do nakładów inwestycyjnych (141 673,84 zł) zwiększających wartość sieci informatycznej w wyniku jej modernizacji należy zaliczyć:

- montaż sieci komputerowej i wymianę przestarzałych i zużytych elementów starej sieci komputerowej w kwocie **127 634,64 zł**¹⁴⁷ w budynku Instytutu Zachodniego przy ul. Mostowej 27A (5 pięter) dla komputerów stacjonarnych (zgodnie z § 1 umowy zawartej na wykonanie usługi¹⁴⁸) w następującej konfiguracji: 100 linii lan, trasy kablowe, montaż okablowania, dostawa i instalacja puszek narynkowych i gniazd, rozbudowa szachtu kablowego, pomiary instalacji. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości **poniesione nakłady stanowiły ulepszenie sieci komputerowej, w wyniku którego jej wartość użytkowa przewyższyła dotychczas posiadaną** (większa wartość użytkowa po jej ulepszeniu wynika przede wszystkim z dłuższego okresu używania sieci i zwiększenia jej zdolności wytwórczej – jakości przesyłu).

Dyrektor IZ wyjaśnił¹⁴⁹, że montaż sieci komputerowej i wymiana starych przestarzałych elementów niezbędna była dla zapewnienia bezpieczeństwa danych i ochrony przed zagrożeniami, lepszej wydajności oraz konieczności obsługi nowoczesnych narzędzi.

Wg Dyrektora¹⁵⁰ sieć komputerowa jest tylko wpięta w szafie rackowej w serwerowni w podziemiach budynku, a kable rozprowadzono do wszystkich pomieszczeń na pięciu piętrach budynku. Była Dyrektor podała¹⁵¹, że przedmiot zamówienia dot. montażu sieci komputerowej miał charakter usługi instalacyjnej, która obejmowała położenie od podstaw nowej instalacji sieciowej i w jej zakres nie wchodziła wymiana zużytych elementów na nowe, lecz jej celem było dostosowanie do aktualnych potrzeb. Zdaniem byłej Dyrektora (powołującej się na Prawo zamówień publicznych) montaż kabli i gniazd sieciowych nie stanowił robót budowlanych ani inwestycji w obiekt budowlany. Ponadto stwierdziła, że podobnie postępują inne jednostki korzystające z dotacji podmiotowej.

Nie można zgodzić się z argumentacją byłej Dyrektora IZ, ponieważ skutki prac montażowych dotychczasowej sieci komputerowej w budynku (nie funkcjonującej w ewidencji księgowej jako odrębny środek trwały), z uwagi na ich zakres (w tym wymiana szeregu elementów wyeksploatowanych na nowe¹⁵²), wysokość nakładów (127 634,64 zł), a także zwiększenie jej wartości użytkowej¹⁵³, technicznej i jakościowej - stanowi niewątpliwie ulepszenie środka trwałego, jakim była istniejąca sieć komputerowa.”

- Koszty dostosowania infrastruktury sieciowej do aktualnych standardów bezpieczeństwa na łączną kwotę 14 039,20 zł obejmujące poprawę wydajności oraz stabilności transmisji danych, z tego: przegląd sieci LAN w kwocie 3 052 zł¹⁵⁴ oraz montaż Access pointów, łącznie 6 szt. (na każdym piętrze budynku (Internet) i ich implementacja¹⁵⁵ na kwotę 10 987,20 zł, które to **wydatki mają charakter inwestycyjny i powinny zwiększyć wartość infrastruktury komputerowej (sieci komputerowej) z tytułu jej ulepszenia.**

Dyrektor IZ wyjaśnił¹⁵⁶, że przegląd sieci LAN, zakup i montaż Access pointów w korytarzach (punktach dostępu Wi-Fi) oraz ich implementacja w miejsce dotychczas używanych routerów Wi-Fi wynikały z konieczności dostosowania infrastruktury sieciowej do aktualnych standardów bezpieczeństwa, wydajności transmisji danych.

2) Nakłady na system audiowizualny na łączną kwotę 65 835,10 zł stanowiły wydatki poniesione na zakup zestawu urządzeń i technologii umożliwiających przetwarzanie, przesyłanie i odbiór treści wizualnych i dźwiękowych, który obejmował zarówno sprzęt do generowania, jak i odbioru obrazu i dźwięku¹⁵⁷. Instytut nie uznał tego zakupu jako jednego środka trwałego (systemu) o wartości 59 659,31 zł (wg Klasyfikacji Środków Trwałych 622 lub 623 – system audio), lecz potraktował jako oddzielne środki trwałe stanowiące wyposażenie (o wartości jednego elementu poniżej 10 000 zł)¹⁵⁸ – co jest nieprawidłowe. Poza tym, IZ zakupił sterowniki radiowe do ekranu za kwotę 6 175,79 zł.

Dyrektor IZ wyjaśnił¹⁵⁹, że system audiowizualny (wg wyjaśnień „zestaw urządzeń audiowizualnych”), to komponenty tworzące projektor, posiadające odrębne funkcje użytkowe i mogące pracować niezależnie od pozostałych elementów, zakup ma charakter modułowy. Ideą przyświecającą zakupowi ze środków dotacji i zaewidencjonowanie systemu/zestawu jako odrębnych środków trwałych do wyposażenia i zaliczenia ich do kosztów (a nie do wydatków majątkowych), zdaniem Dyrektora, było zoptymalizowanie kosztów i nie kupowanie do każdej z 4 sal konferencyjnych osobnego sprzętu, a zakupiony ekran był przeznaczony do dużej sali i składał się z kilku komponentów.

¹⁴⁷ Faktura nr S24/000172 z 19 grudnia 2024 r. z tytułu montażu sieci komputerowej zgodnie z umową z 24 października 2024 r. na kwotę 128 596,50 zł.

¹⁴⁸ Umowę zawarto 24 października 2024 r. z firmą [REDAKTOWANO] – wykonawcą prac.

¹⁴⁹ Wyjaśnienia z 31 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 18.

¹⁵⁰ Protokół ogólny z 27 sierpnia 2025 r.

¹⁵¹ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 11.

¹⁵² Zgodnie z § 1 umowy zawartej 24 października 2024 r. z firmą [REDAKTOWANO] przedmiot umowy obejmował zarówno montaż sieci komputerowej, jak i wymianę przestarzałych i zużytych elementów starej sieci komputerowej.

¹⁵³ W tym nowe funkcje, przyspieszenie przesyłu danych, zwiększenie liczby stanowisk.

¹⁵⁴ Umowa z 25 marca 2024 r. oraz faktura nr S24/000052 z 7 kwietnia 2024 r. na kwotę 3 075 zł.

¹⁵⁵ Faktura nr S24/000053 z 7 kwietnia 2024 r. na montaż Access pointów w korytarzach 6 szt. Wartość faktury 11 070 zł.

¹⁵⁶ Wyjaśnienia z 31 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-2/2025, pyt. 18.

¹⁵⁷ Dowody na łączną kwotę 59 659,31 zł, tj. faktury: nr 99/2024 z 16 maja 2024 r. – projektor Nec PV800 obudowa - 9 800 zł; nr 104 z 20 maja 2024 r. – pilot do obsługi sterowniki, oprogramowanie - 6 885,70 zł; nr 105/2024 z 20 maja 2024 r. - obiektyw do projektora 9 810 zł; nr 106/2024 z 20 maja 2024 r. projektor płyta główna - 9 260,01 zł; nr 109/2024 z 24 maja 2024 r. – okablowanie przyłączeniowe z extenderami - 6 639,70 zł; nr 111/2024 z 27 maja 2024 r. – ekran projekcyjny kaseta 400CM - 9 148,90 zł; nr 114/2024 z 28 maja 2024 r. – ekran projekcyjny tkanina 390x244, format 16:10, ramka czarna wokół, napinacze boczne - 8 115 zł; nr 116/2024 - sterowanie radiowe do ekranu - 6 175,79 zł.

¹⁵⁸ Zgodnie ze specyfikacją faktury, w skład systemu weszły: projektor 9 800 zł, sterowniki oprogramowania 6 885,70 zł, obiektyw 9 810 zł, płyta główna 9 260,01 zł, kable przyłączeniowe 6 639,70 zł, ekran projekcyjny - kaseta 9 148,90 zł, ekran projekcyjny - tkanina 8 115 zł oraz sterowniki radiowe do ekranu 6 175,79 zł.

¹⁵⁹ Wyjaśnienia z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-9/2025, pyt. 7.

Była Dyrektor IZ powołała¹⁶⁰ się na dostawcę, który zaoferował komponenty systemu audiowizualnego, jako odrębne moduły, a nie jako gotowy, seryjny wyrób (lecz jako zestaw części, dających się wykorzystać w różnych pomieszczeniach, bez demontażu całości i z gwarancją). Zdaniem byłej Dyrektor nie istniały przesłanki aby ewidencjonować całe urządzenie jako środek trwały, lecz uznać go za wyposażenie. Odnosnie do ujęcia wydatków na zakup systemu w planie finansowym, była Dyrektor stwierdziła, że wydatki na zakup systemu audiowizualnego zostały ujęte w planie finansowym z dotacji podmiotowej, przeznaczone na realizację bieżących zadań Instytutu (w tym na konferencje, seminaria, nagrania, wydarzenia edukacyjne).

Zakupiony system audiowizualny **stanowi jeden środek trwały (system)** składający się z kilku wyodrębnionych elementów współpracujących ze sobą. Ze względu na funkcjonalność, niektóre elementy systemu mogą być przemieszczane i wykorzystywane w różnych lokalizacjach, co nie powinno mieć wpływu na prawidłowe zakwalifikowanie efektu nakładów do grupy środków trwałych (jako jednego systemu audiowizualnego) o wartości powyżej 10 000 zł, czyli jako jednego kompletnego systemu (o okresie amortyzacji rozliczonej w latach metodą liniową). Należy dodać, że sprzedawca systemu, nie może decydować o sposobie ujmowania sprzedawanych towarów w ewidencji księgowej u jego nabywcy. Funkcjonalność poszczególnych elementów systemu jest jego zaletą i nie może wpływać na źródło jego sfinansowania oraz kwalifikację i ewidencję księgową. Ponadto, nie można potwierdzić, że wydatki na zakup systemu były przewidziane w planie finansowym na 2024 r., ponieważ sposób planowania wydatków w kwotach ogólnych uniemożliwia potwierdzenie wiarygodności wyjaśnień byłej Dyrektor IZ.

3) **Nakłady poniesione na adaptację pomieszczeń budynku Rybakówki**, w związku ze zmianą przeznaczenia części budynku z funkcji administracyjno-biurowej na pomieszczenia biblioteczno-archiwizacyjne wynosiły **84 552,66 zł**. Adaptacja pomieszczeń na I piętrze budynku wykorzystywanych na cele administracyjno-biurowe IZ, w tym przez najemców lokali użytkowych, polegała na ich remoncie ze zmianą sposobu użytkowania. Celem adaptacji było przygotowanie pomieszczeń na przyjęcie otrzymanego z Niemiec Księgozbioru Biblioteki Nauk Społecznych i Humanistycznych Fundacji Historii Społecznej¹⁶¹. Zakres robót obejmował prace adaptacyjne zapewniające odpowiednie warunki do przechowywania zbiorów, tj. remont klatki schodowej, zejścia do piwnicy, wykonanie m.in. ściany działowej w byłych pomieszczeniach administracyjno-biurowych, naprawa i konserwacja elementów stolarki schodów i podłóg, prace adaptacyjne zapewniające odpowiednie warunki do przechowywania zbiorów¹⁶². Ponadto zamontowano drzwi, wymieniono zużyta i nie działającą instalację elektryczną na klatce schodowej oraz zainstalowano składane schody na strych (prowadzące z I piętra).

Dyrektor IZ wyjaśnił¹⁶³, że prace dotyczyły przede wszystkim klatki schodowej oraz elementów wspólnych budynku, dlatego zakwalifikowano je do kosztów remontu. W budynku w zaadaptowanych pomieszczeniach przechowywane są przede wszystkim zasoby biblioteczne z Bremy. Na pierwszym piętrze znajduje się również studio nagrań, z którego korzysta większość analityków tworzących podcasty i inne materiały audio/video (było przed adaptacją). Wszystkie wykonane prace miały charakter odtworzeniowo-utrzymawczy i były niezbędne dla zapewnienia bezpiecznego korzystania z budynku. Ich celem nie było zwiększenie wartości użytkowej obiektu w sensie ulepszenia, lecz zachowanie jego dotychczasowych funkcji oraz dostosowanie do wymogów bezpieczeństwa.

Wyjaśnienia Dyrektora IZ są **niezgodne z przepisami art. 71 ustawy Prawa budowlanego**, które wskazują, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego, to zmiana działalności w obiekcie, która wpływa na warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska lub wielkość obciążeń. Taka zmiana wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej z określeniem dotychczasowego i zamierzonego sposobu użytkowania, której Instytut nie zgłosił z uwagi na uznanie wykonywanych prac wyłącznie jako remontowe. Ponadto adaptacja pomieszczeń budynku Rybakówki - nie uznana jako ulepszenie (w ramach modernizacji) - **nie jest zgodna z art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości**, który wskazuje, że ulepszeniem jest dostosowanie części budynku do nowych, zmienionych potrzeb, tj. w warunkach Instytutu, z administracyjno-biurowych i nadaniem jej nowych funkcji: biblioteka i archiwum. Skutki adaptacji spowodowały ponadto wzrost wartości użytkowej tego obiektu, tym bardziej, że nakłady na adaptację są uznawane za ulepszenie, zgodnie z art. 16 g ust. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁶⁴, tj. w przypadku, gdy suma wydatków w danym roku przekracza ustalony próg kwotowy (10 000 zł) i powodują zwiększenie wartości użytkowej środka trwałego¹⁶⁵. Oprócz tego, nakłady poniesione na ulepszenie środków trwałych (w stwierdzonym przypadku

¹⁶⁰ Wyjaśnienia byłej Dyrektor IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 10.

¹⁶¹ Księgozbiór z Bibliothek für Sozial- und Humanwissenschaften der Stiftung für Sozialgeschichte), przewieziony został do Instytutu z Niemiec. Kolekcja liczy około 60 000 woluminów z tym większość została umieszczona na 1 piętrze budynku Rybakówki.

¹⁶² Wyjaśnienie Instytutu z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-9/2025, pyt. 20.

¹⁶³ Wyjaśnienie Instytutu z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-9/2025, pyt. 20, odpowiedź Instytutu z 9 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-28/2025, pyt. 5.

¹⁶⁴ Tj. Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.

¹⁶⁵ Art. 16 g ust. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych stanowi: „Jeżeli środki trwałe uległy ulepszeniu w wyniku przebudowy, rozbudowy, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji, wartość początkową tych środków, ustaloną zgodnie z ust. 1 i 3–11, powiększa się o sumę wydatków na ich ulepszenie, w tym także o wydatki na nabycie części składowych lub peryferyjnych, których jednostkowa cena nabycia przekracza 10 000 zł. Środki trwałe uważa się za ulepszone, gdy suma wydatków poniesionych na ich przebudowę, rozbudowę, rekonstrukcję, adaptację lub modernizację w danym roku podatkowym przekracza 10 000 zł i wydatki te powodują wzrost wartości użytkowej w stosunku do wartości

w kwocie 84 552,66 zł), nie stanowią kosztów uzyskania przychodów (art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c wymienionej wyżej ustawy), które zgodnie z wcześniej wymienionym przepisem (art. 16 g ust. 13) **powinny powiększyć wartość środków trwałych** (obiekt budynku Rybakówki), stanowiących podstawę naliczenia odpisów amortyzacyjnych.

49. **[Zorganizowanie obchodów jubileuszu 80-lecia IZ]** Wydatki na uroczystości jubileuszowe zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej w kwocie **152 722,59 zł** i obejmowały: organizację obchodów jubileuszu 104 921,34 zł¹⁶⁶ oraz wydanie publikacji jubileuszowej 47 801,25 zł¹⁶⁷ „80 lat Przeglądu Zachodniego-Antologia”. Idea uczczenia 80-lecia Instytutu i wydanie specjalnej publikacji z tej okazji nie budzą zastrzeżeń, biorąc pod uwagę cele działania Instytutu. Jednakże zorganizowanie jubileuszu z tak dużym rozmachem budzi istotne wątpliwości.

50. **[Biblioteka]** Zainteresowanie zbiorami Biblioteki¹⁶⁸ w latach 2023-2025 (I półrocze) było niewielkie i utrzymywało się w tym okresie na podobnym poziomie.

Zadaniem Biblioteki jest wspomaganie działalności podstawowej Instytutu¹⁶⁹, co wynika z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o IZ¹⁷⁰. Szczegółowe zasady jej prowadzenia określone zostały w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 października 2008 r. w sprawie zasad ewidencji materiałów bibliotecznych¹⁷¹ (dalej: rozporządzenie MKiDN) oraz w Regulaminie Biblioteki.

Użytkownicy Biblioteki, którzy faktycznie korzystali z jej zasobów: w 2023 r. stanowili jedynie 11,3% (przy łącznej liczbie korzystających i odwiedzających: 1 358 osób); w 2024 r. – 10,5% (analogicznie: 1 660 osób); do 30 czerwca 2025 r. – 12,8% (analogicznie 795 osób). Analizując efektywność Biblioteki jako liczbę korzystających osób w dni robocze należy stwierdzić, że na 251 takich dni w 2024 r. z zasobów bibliotecznych skorzystały jedynie 174 osoby, natomiast w I półroczu 2025 r. na 123 dni robocze 102 osoby. Oznacza to, że zbiory biblioteczne (wynoszące na koniec 2024 r. – 117 690 jednostek ewidencyjnych), których koszty utrzymania z dotacji podmiotowej wynosiły 397 799,53 zł **były wykorzystywane w niskim stopniu**.

Liczba osób korzystających z Biblioteki (czyli osób upoważnionych do korzystania z jej zasobów zgodnie z Regulaminem Biblioteki IZ¹⁷², tj. pracownicy naukowci, dziennikarze, nauczyciele i studenci, którzy korzystali z Biblioteki (byli zarejestrowani i wypożyczali materiały lub korzystali z czytelni): w 2023 r. wynosiła 154 osoby; w 2024 r. – 174 osoby, do 30 czerwca 2025 r. – 102 osoby. Natomiast liczba odwiedzin, czyli osób odwiedzających z zamiarem skorzystania z usług Biblioteki lub czytelni¹⁷³ w 2023 r. wynosiła – 1 204 osoby; w 2024 r. – 1 486 osób, a do 30 czerwca 2025 r. – 693 osoby.

Koszty Biblioteki w 2024 r. stanowiły kwotę 397 799,53 zł, które w strukturze kosztów działalności pokrytych dotacją stanowiły 6,3% (wykazane kwoty wykorzystanej dotacji: 6 267 325,72 zł). Na koniec roku koszty zostały rozliczone na zadania merytoryczne, zgodnie z zasadami prowadzonego rachunku kosztów zadań. Znaczącą pozycję kosztów obok kosztów osobowych (245 264,7 zł, tj. 61,7% w kosztach utrzymania Biblioteki) stanowił zakup czasopism, tj. 13,4% (53 494,22 zł)¹⁷⁴, które zdaniem IZ są niezbędne dla posiadania i aktualizacji wiedzy przez pion analityczno-badawczy.

51. **Negatywnie należy ocenić, że ostatni spis z natury zasobów bibliotecznych został przeprowadzony w 2016 r.¹⁷⁵, tj. ponad 9 lat temu.** Inwentaryzacja i jej rozliczenie stanowi podstawowe narzędzie kontroli zasobów rzeczowych posiadanych przez jednostkę, która ponosi odpowiedzialność za ich bieżący monitoring i prawidłowy stan ilościowy i wartościowy. Brak inwentaryzacji jest niezgodny z Instrukcją inwentaryzacyjną IZ¹⁷⁶, która odwołuje się do zasad określonych w rozporządzeniu MKiDN zobowiązujących do dokonania inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych jeden raz na 5 lat. Brak przeprowadzenia inwentaryzacji zasobów bibliotecznych (pełnego skontrum lub w odniesieniu do części zbiorów) niesie za sobą konsekwencje w zakresie odpowiedzialności wynikającej z przepisów art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, a także może prowadzić do nieprawidłowych danych w sprawozdaniach finansowych.

z dnia przyjęcia środków trwałych do używania, mierzonej w szczególności okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych za pomocą ulepszonych środków trwałych i kosztami ich eksploatacji”.

¹⁶⁶ Koszty jubileuszu IZ (104 921,34 zł) obejmowały: 37 342,29 zł – usługa cateringowa i obsługa kelnerska, wypożyczenie stołów, 33 862,50 zł – kalendarz-książka 80 lat IZ, 2 wersje językowe, 14 587,80 zł – techniczna obsługa jubileuszu, 6 150 zł – wynajem I pietra w Teatrze Wielkim im. Stanisława Moniuszki w Poznaniu, 6 027 zł – oprawa muzyczna, 2 552,25 zł – transport stołów do teatru, 1 500 zł – tablice PCV, 1 100 zł – montaż i przewóz wystawy, 615 zł – wsparcie techniczne ze strony pracowników teatru (strojenie fortepianu, ustawienie pulpitu dla muzyków), 600 zł – wykonanie zdjęć z uroczystości, 237,50 zł – zakup zaproszeń, 220 zł – zakup banerów, 27 zł – zakup winietek na stoły.

¹⁶⁷ Wydanie publikacji „80 lat Przeglądu Zachodniego-Antologia” obejmowało kwotę 47 801,25 zł, z tego: 9 686,25 zł z tytułu odzyskania i obróbki tekstu, 38 115 zł – skład, druk, tkanie, z tymże w planie działalności na 2024 r. wykazano zamiar wydania 4 tomów tego czasopisma, natomiast faktycznie zrealizowano 5 tomów, w tym Special Issue – 2024.

¹⁶⁸ Dostęp do informacji o zbiorach bibliotecznych można uzyskać na stronie internetowej Instytutu.

¹⁶⁹ Zadaniem Biblioteki było gromadzenie księgozbiorów oraz dokumentacji naukowej i prowadzenie otwartej działalności bibliotecznej w zakresie niemcoznawstwa, historii i kultury materialnej Ziemi Zachodnich, integracji europejskiej i współczesnych stosunków międzynarodowych.

¹⁷⁰ Zasady korzystania z Biblioteki określa regulamin.

¹⁷¹ Dz.U. 2008 r. nr 205 poz.1283.

¹⁷² Regulamin Biblioteki IZ został ogłoszony 9 marca 2017 r.

¹⁷³ Liczba osób odwiedzających, nie jest tożsama z liczbą zarejestrowanych użytkowników, ponieważ jedna osoba może dokonać wielu odwiedzin.

¹⁷⁴ Koszt zakupu czasopism zagranicznych: 43 855,12 zł, krajowych 9 639,10 zł.

¹⁷⁵ Ostatnia kontrola zbiorów bibliotecznych w Instytucie odbyła się w dniach od 18 stycznia 2016 r. do 11 marca 2016 r. – wyjaśnienia z 16 lipca 2025 r. DNK-IZ-1/2025.

¹⁷⁶ Instrukcja inwentaryzacyjna - Zarządzenie nr 19/2018 Dyrektora IZ z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie aktualizacji instrukcji inwentaryzacyjnej (Rozdział IX).

Dyrektor IZ¹⁷⁷ i była Dyrektor IZ wyjaśnili¹⁷⁸, że inwentaryzacji Biblioteki nie przeprowadzono z przyczyn kadrowych oraz ze względu na natłok bieżących spraw (prace wdrożeniowe programu Horizon, nagromadzenie książek i czasopism, prace magazynowe i archiwalne spowodowane pandemią, remont Biblioteki, a obecnie wprowadzanie i opisywanie zbiorów bibliotecznych z Bremy). Przeprowadzenie skontrum jest czasochłonne i skutkowałoby wstrzymaniem działalności Biblioteki. Dlatego Kierownictwo uznało za priorytet zapewnienie ciągłości usług bibliotecznych, jednocześnie planując przeprowadzenie skontrum w możliwie najbliższym terminie (po uzyskaniu wsparcia kadrowego).

Przedstawione argumenty nie mogą tłumaczyć nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami Biblioteki (brak skontrum) i jego personelem. Kłopoty organizacyjno-kadrowe Instytutu i okres pandemii (który zakończył się w 2022 r.), nie uzasadniają braku przeprowadzenia spisu z natury zasobów bibliotecznych przez ponad 9 lat.

W ujęciu ilościowym wg ewidencji Biblioteki, stan księgozbioru (tj. jednostek ewidencyjnych) na 31 grudnia 2024 r. wynosił 117 690 (w 2024 r. przybyło 357¹⁷⁹, rozchodów „0”). W ujęciu finansowym zbiory biblioteczne¹⁸⁰ wynosiły 3 444 520,77 zł, z tego: bilans otwarcia 3 366 328,66 zł, przychody 78 192,11 zł (z tytułu zakupu w ciągu roku na kwotę 65 236,11 zł, wymiana i dary 12 956 zł). W 2024 r. nie było żadnych rozchodów. W 2025 r. (I półrocze) w Bibliotece nie wykazano żadnych obrotów i stan w ujęciu wartościowym nadal wynosił 3 444 520,77 zł. Pozyskany Księgozbiór z Bremy nie został objęty ewidencją zasobów bibliotecznych.

52. Instytut prawidłowo powierzył odpowiedzialność materialną za zasoby biblioteczne i ich utrzymywanie w należyтым stanie, gwarantującym ich bezpieczeństwo¹⁸¹. Sposób technicznego i organizacyjnego zabezpieczenia zasobów przed ich zniszczeniem był prawidłowy, jednakże księgozbiory zostały objęte jedynie ubezpieczeniem majątkowym od ognia i innych żywiołów¹⁸² i nie posiadają ubezpieczenia od ryzyka kradzieży z włamaniem i rabunku, co należy uznać za brak należytego zabezpieczenia Biblioteki przed utratą cennych zbiorów.

Wg wyjaśnień Dyrektora IZ decyzja o rezygnacji z dodatkowego ubezpieczenia od kradzieży z włamaniem i rabunku została podjęta po analizie ryzyka oraz w oparciu o funkcjonujące w Instytucie zabezpieczenia organizacyjne i techniczne. W ocenie Dyrektora przy istniejącym poziomie zabezpieczeń i niskim prawdopodobieństwie włamania do chronionych pomieszczeń biblioteki, objęcie księgozbioru ubezpieczeniem od kradzieży nie jest ekonomicznie uzasadnione¹⁸³.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Dyrektorem IZ, ponieważ tego rodzaju kalkulacja, z uwagi na możliwość poniesienia straty na skutek zmaterializowania się ryzyka kradzieży z włamaniem i rabunku, może mieć istotny wymiar, tj. straty finansowej. Ponadto skutki kradzieży mogą spowodować straty naukowo-badawcze, tym bardziej, że Instytut dysponuje zbiorami specjalnymi (zasobami archiwalnymi)¹⁸⁴.

53. [Przejęcie Księgozbioru z Bremy] Negatywnie należy ocenić proces przejęcia Księgozbioru od niemieckiej Fundacji Historii Społecznej XX wieku w Bremie do zasobów bibliotecznych IZ. Instytut nie dołożył należytej staranności w logistyczne przejęcie zasobów bibliotecznych, co spowodowało nieprawidłowy przebieg ich pozyskania i udokumentowania oraz zakłócenia w bieżącej pracy Instytutu. W efekcie nierzetelnego przygotowania do pozyskania i zgromadzenia w siedzibie jednostki nowego mienia, proces przejęcia Księgozbioru przeciągał się, tj. od ponad półtora roku był w trakcie realizacji, bez perspektyw na szybkie jego zakończenie.

Instytut przejął zasoby biblioteczne z Bremy w ramach realizacji zadań wynikających z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o IZ, tj. gromadzenie specjalistycznego księgozbioru i dokumentacji naukowej oraz prowadzenie otwartej działalności bibliotecznej¹⁸⁵. Przejęcie nastąpiło na podstawie umowy przeniesienia własności Biblioteki Fundacji Historii Społecznej XX wieku w Bremie (dalej: Fundacja) na Instytut Zachodni w formie darowizny, zawartej 7 grudnia 2023 r. Księgozbiór obejmuje około 26 000 sygnatur (60 000 woluminów)¹⁸⁶ druków zwartych i czasopism¹⁸⁷.

Wg wyjaśnień byłej Dyrektorki, cele i zadania IZ związane z pozyskaniem Księgozbioru wiązały się bezpośrednio z planami rozbudowy Instytutu jako ośrodka eksperckiego w sprawach „transnational justice”, które obejmują kwestie „budowy porządku prawnego po konfliktach zbrojnych”. W tym dążeniu przewidywano utworzenie międzynarodowej grupy naukowców, którym IZ pełniłby rolę koordynatora. Ponadto posiadanie odpowiednich zbiorów bibliotecznych dałoby silną pozycję IZ jako najlepiej wyposażoną placówkę w zasoby niemcoznawcze¹⁸⁸.

¹⁷⁷ Wyjaśnienia z 14 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-11/2025, pyt. 15.

¹⁷⁸ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 9 oraz wyjaśnienie Dyrektora IZ z 8 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-8/2025, pyt. 11.

¹⁷⁹ Z tego: druków zwartych 265 za kwotę 21 856,89 zł, w tym: zakupiono za 11 730,89 zł, pozyskano z wymiany 5 119 zł i otrzymano w darze za 5 007 zł, czasopism 91 zbiorów za kwotę 56 315,22 zł, w tym: zakupiona prenumerata 53 505,22 zł, pozyskano z wymiany 1 450 zł, otrzymano w darze 1 360 zł, zbiorów specjalnych 1 za kwotę 20 zł otrzymano w darze.

¹⁸⁰ Ujmowane na koncie księgowym 013-1.

¹⁸¹ Obowiązek ten został powierzony kierownikowi pionu wsparcia (poza zasobami bibliotecznymi z Bremy).

¹⁸² Suma ubezpieczenia księgozbiorów w latach 2023-2024 r. wynosiła kwotę 2 800 000 zł, a w latach 2024-2025 kwotę 3 366 328 zł.

¹⁸³ Wyjaśnienie Instytutu z 14 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-11/2025, pyt. 10.

¹⁸⁴ Do zbiorów specjalnych należą: Archiwum II wojny światowej i Archiwum Ziemi Zachodnich i Północnych.

¹⁸⁵ Ocena merytoryczna Księgozbioru dokonana przez IZ, wykazała, że w niemieckich źródłach branżowych biblioteka w Bremie była opisywana jako znaczący zasób naukowy.

¹⁸⁶ Opinia pracowników Biblioteki IZ z 1 września 2023 r. w sprawie przejęcia Księgozbioru z Bremy.

¹⁸⁷ Druki zwarte stanowią 646 kartonów (około 646 metrów bieżących), a 1 366 tytułów czasopism – 585 kartonów (około 585 metrów bieżących), zbiory specjalne – 87 tytułów (6 kartonów). Cały księgozbiór 1 237 kartonów o objętości około 1 237 metrów bieżących (82 palety o wymiarach 1,2 m x 0,80 m x 1,05 m).

¹⁸⁸ Wyjaśnienie byłej Dyrektorki IZ z 4 września 2025 r.

54. Nieprawidłowości w procesie przejęcia zasobów bibliotecznych z Bremy negatywnie wpłynęły na sprawność i terminowość ich pozyskania, zgromadzenia i przechowywania w pomieszczeniach IZ. Ponadto stwierdzone problemy organizacyjno-dokumentacyjne związane z transportem, magazynowaniem i selekcją (weryfikacją) książek, spowodował utrudnienia w funkcjonowaniu IZ w 2024 r. i 2025 r. (I półrocze) i znacząco utrudniły pracę pracowników Biblioteki.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- a) Braku niezbędnego protokołu przejęcia-przekazania książek pomiędzy stronami transakcji, co przyczyniło się do tego, że Fundacja nie dysponowała potwierdzeniem odbioru Księgozbioru od strony przekazującej. Jedyną dokumentację jaką IZ posiadał stanowił otrzymany od strony niemieckiej spis materiałów (nie wystarczający dla potrzeb ewidencyjnych i rozliczeniowych) oraz dokumenty przewozowe firmy świadczącej usługę spedycyjną).

Dyrektor IZ podał¹⁸⁹, że dysponuje opisem Księgozbioru, spisem dokumentów i katalogiem systematycznym oraz dokumentami przewozowymi (w języku niemieckim), od firmy, która dokonała transportu.

- b) Braku udokumentowanej weryfikacji Księgozbioru dokonanej przed zawarciem umowy przejęcia książek, a w konsekwencji obciążenie IZ ciężarem kosztów związanych pracochłonnym przeglądem i oceną wszystkich pozycji (umieszczonych w wielu pudłach-paczках, paletach). Wykonanie tych czynności było niezbędne dla IZ, służyło pozyskaniu pełnej wiedzy o przejętym zbiorze książek, w tym o jego kompletności, zgodności danych, ewentualnych uszkodzeniach, dublowanych pozycjach.

Wg Dyrektora IZ¹⁹⁰, z uwagi na bardzo duży wolumen zbioru i małe zasoby kadrowe Biblioteki, prace ze zbiorem mają charakter ciągły, przebiegają stopniowo i wymagają znacznego nakładu czasu pracy.

- c) Braku wyceny przejętego Księgozbioru uniemożliwiło IZ ujęcie jego ilości i wartości w aktywach Instytutu (w ewidencji Biblioteki i w księgach rachunkowych IZ) w roku obrotowym 2024 r.

Wg Dyrektora IZ¹⁹¹ Księgozbiór zostanie ujęty w księgach rachunkowych wtedy, gdy zostanie sprawdzona przydatność poszczególnych publikacji i sukcesywnie określona wartość. Wówczas nastąpi wpis do księgi akcesyjnej jako dar i w dalszej kolejności do księgi inwentarzowej. Przyjęty Księgozbiór zwiększy aktywa Biblioteki Instytutu.

Stanowisko Dyrektora stoi w sprzeczności z przepisami art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z art. 4 ust. 1 tej ustawy, zobowiązującej IZ do ujęcia w ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń mających miejsce w okresie sprawozdawczym, tj. w dniu przejęcia Księgozbioru.

- d) Braku przygotowania odpowiedniego zaplecza magazynowego do planowanego składowania materiałów bibliotecznych w miejscu docelowym, co zmusiło IZ do tymczasowego pozostawienia Księgozbioru (do kwietnia 2024 r.) w wynajętych pomieszczeniach od firmy transportującej za dodatkową opłatą oraz dokonanie kosztownej adaptacji pomieszczeń biurowych na pomieszczenia biblioteczne.

55. [Projekt badawczy „Reparacje”] Zastrzeżenie budzi również **brak udokumentowania celowości** pozyskania projektu badawczego „Reparacje” sporządzonego przez stronę niemiecką oraz **brak oszacowania i oceny kosztów** do poniesienia związanych z przejęciem Księgozbioru z Bremy (którego częścią był projekt badawczy „Reparacje”). Zastrzeżenie budzi także komu i w jakiej formie będą przekazywane wyniki pracy badawczo-analitycznej IZ w zakresie reparacji wojennych.

W planie działalności na 2024 r. przewidziano zagadnienia tematyczne w zakresie odszkodowań (reparacji)¹⁹², jednak nie wskazano, że dla potrzeb badań konieczne będzie pozyskanie gotowego projektu niemieckiego „Reparacje”, i że zostanie on przekazany stronie polskiej wraz z Księgozbiorem z Bremy.

W zasobach Księgozbioru z Bremy znajduje się projekt badawczy prowadzony przez stronę niemiecką (pn. „aparat naukowy z ukończonego projektu „Reparacje”)¹⁹³. Temat przejęcia Księgozbioru oraz projekt reparacji nie były oddzielnym punktem obrad Rady IZ, jednakże w protokołach z posiedzeń Rady (2023 r.) zawarte są informacje (bez szczegółów) i fragmenty ogólnej dyskusji członków Rady na temat potrzeby pozyskania Księgozbioru z Bremy, w szczególności w zakresie reparacji wojennych¹⁹⁴.

Wg Dyrektora IZ¹⁹⁵ w czasie posiedzenia Rady w 2023 r. temat ten był wielokrotnie dyskutowany i wszyscy członkowie podkreślali jak cenne byłoby pozyskanie Księgozbioru. Członkowie Rady chcieli być

¹⁸⁹ Wyjaśnienie z 19 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-9/2025, pyt. 12.

¹⁹⁰ Wyjaśnienie z 19 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-9/2025, pyt. 12.

¹⁹¹ Wyjaśnienie z 19 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-9/2025, pyt. 12, wyjaśnienia z 26 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-15/2025, pyt. 12 i 13.

¹⁹² Zadania w 2024 r. przez IZ wg - planu działalności w zakresie reparacji wojennych obejmowały zadania: 1) Niemcy-państwo-społeczeństwo, gospodarka – recepcja kwestii odszkodowań wobec Polski w opinii publicznej i elitach; 2) Historia i polityka – sprawa reparacji wojennych; 3) Historia i polityka – sprawa reparacji wojennych; 4) Zagadnienia prawne: Polska, Niemcy-UE – kwestie reparacji. Zadania w 2025 r. – wg planu działalności: 3) Historia i Polityka – debaty nad upamiętnieniem/zadość uczynieniem/odszkodowaniami dla polskich ofiar okupacji niemieckiej.

¹⁹³ Jedną z osób prowadzących badania na temat reparacji dla był prof. Karl Heinz Roth – związany z Fundacją niemiecką przekazującą Księgozbiór.

¹⁹⁴ Protokół z posiedzenia Rady Instytutu z 5 czerwca 2023 r. oraz 10 września 2023 r.

¹⁹⁵ Wyjaśnienia z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-22/2025, pyt. 12.

informowani przez Dyrektora IZ na bieżąco o postępujących pracach nad tym projektem. Była Dyrektor IZ dodała¹⁹⁶, że „ówczesna” Rada wyrażała aprobatę pomysłu przejęcia Księgozbioru z Bremy.

Wyjaśnienia znajdują częściowo potwierdzenie w protokołach Rady Instytutu, jednakże nie odnoszą się do zasadności prowadzenia badań w zakresie odszkodowań (reparacji wojennych) Niemiec wobec Polski i ich wysokości. Tym bardziej, że w tym okresie funkcjonował i nadal funkcjonuje Instytut Strat Wojennych im. Jana Karskiego, który koncentruje swoją działalność w szczególności na badaniach naukowych i pracach rozwojowych w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych w zakresie strat wojennych zadanych Państwu Polskiemu i jego obywatelom w toku II wojny światowej (1939-1945). Instytut ten koordynuje prowadzenie badań naukowych w zakresie wspomnianej problematyki, a także wdraża działalność popularyzatorską.

Pomimo że na etapie zastrzeżeń Kontrolowany prezentował stanowisko, że nie było potrzeby dokumentowania celowości pozyskania Księgozbioru z Bremy, to jednak zadeklarował doprecyzowywanie i uzupełnianie dokumentowania przesłanek celowości realizacji podobnych przedsięwzięć (w rozumieniu organizacyjnym i proceduralnym), aby w przyszłości jednoznacznie wykazywać podstawy podejmowania się wykonania podobnego typu zadań.

56. [Koszty przejęcia Księgozbioru z Bremy] Negatywnie należy ocenić brak przygotowania planu wydatków przeznaczonych na pozyskanie Księgozbioru z Bremy, **które nie zostały wyodrębnione w rocznym planie finansowym wydatków.** W założeniach planu finansowego na 2024 r. i 2025 r. oraz w planie z działalności, IZ nie wyszczególnił pozyskania zasobów bibliotecznych z Bremy (ani w wymiarze rzeczowym, ani finansowym), pomimo że ich przejęcie było powszechnie wiadome w Instytucie. Nie ma również dowodów na to, że koszty przejęcia książek od Fundacji niemieckiej oraz ich utrzymanie były oszacowane. Ich wysokość ustalono dopiero *post factum*, tj. w czasie kontroli na kwotę 113 264,02 zł (bez zmniejszenia o wartość kosztów transportu częściowo zrefundowanych przez stronę niemiecką w kwocie 6 271,20 zł [szerzej w pkt. 57]. Jednakże otrzymane środki z tytułu refundacji kosztów w księgach rachunkowych IZ **nie zostały prawidłowo rozliczone z dotacji podmiotowej w 2024 r., co spowodowało zgodnie z art. 169 ust. 4 ustawy o finansach publicznych pobranie dotacji w nadmiernej wysokości w kwocie 6 271,20 zł.**

Wg byłej Dyrektora IZ¹⁹⁷ środki na koszty pozyskania Księgozbioru były zabezpieczone w planie finansowym, ponieważ przyznana dotacja podmiotowa na 2024 r. wynosiła 9 057 000 zł, a na 2025 r. 9 137 000 zł. Natomiast brak wyodrębnienia kosztów podczas procesu planowania wynikało z braku posiadania wiedzy o ich wysokości i trudności ich skalkulowania.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami byłej Dyrektora, ponieważ stosowana przez IZ reguła planowania wydatków ze środków publicznych jedynie w kwotach ogólnych, narusza standardy zarządzania finansowego, co ma negatywne konsekwencje w czasie realizacji planowanych wydatków [szerzej w pkt. 5 i 6].

Do 30 czerwca 2025 r. koszty (niewyszczególnione w planach finansowych w ostatnich 2 latach) związane z przejęciem Księgozbioru (113 264,02 zł) obejmowały: transport i składowanie tymczasowe – 37 986,75 zł¹⁹⁸; magazynowanie w miejscowości Koninek¹⁹⁹ koło Poznania – 13 968,18 zł; rozładunek i wniesienie książek oraz ich układanie – 4 800 zł; zabudowę, montaż drzwi, przeróbką elektryki – 13 909,09 zł; montaż konstrukcji regałów, ustawianie regałów – 9 500 zł; opracowanie archiwalnego zbioru – 7 000 zł; rozpakowanie kartonów z czasopismami, sprawdzanie tytułów w katalogach, selekcję i sporządzanie listy dubletów, umieszczanie książek na półkach, porządkowanie niezainwentaryzowanych części zasobu archiwalnego – 18 000 zł; dodatkowe prace porządkowe – 8 100 zł.

Ponadto w ramach kosztów przygotowania lokum dla nowego Księgozbioru, w budynku Rybakówka zaadaptowano pomieszczenia administracyjno-biurowe na cele biblioteczne w kwocie 84 552,66 zł [szerzej w pkt. 48]. Obecnie Księgozbiór przechowywany jest w budynku IZ Rybakówka (I piętro i piwnica).

57. [Dotacja pobrana w nadmiernej wysokości w kwocie 6 271,20 zł] Instytut w 2024 r. w sposób nieprawidłowy rozliczył dotację podmiotową na kwotę 6 271,20 zł stanowiącą równowartość zrefundowanych częściowo kosztów transportu i magazynowania Księgozbioru przez stronę niemiecką. Przyczyną nieprawidłowości było pokrycie środkami dotacji pełnych kosztów wymienionych usług, bez uwzględnienia ich zmniejszenia (o 6 271,20 zł) na skutek otrzymanych środków finansowych od strony niemieckiej²⁰⁰, na podstawie noty księgowej²⁰¹. IZ o kwotę zwrotu kosztów zaewidencjonowanych na koncie *Pozostałych przychodów operacyjnych* (705), nie skorygował kosztów usługi (o 6 271,20 zł), a tym samym nie

¹⁹⁶ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-24/2025, pyt. 27.

¹⁹⁷ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. – odpowiedź na pismo nr DNK-IZ-24/2025, pyt. 21.

¹⁹⁸ Koszty transportu w kwocie 37 986,75 zł obejmują faktury: w 2023 r.: nr 23002790 (7134€) tj. w kwocie 31 898,25 zł; w 2024 r. w łącznej kwocie 6 088,50 zł, z tego: nr 24001099 w kwocie 1 476 zł, nr 24001117 w kwocie 1 845 zł, nr 24001098 w kwocie 1 476 zł, nr 24001093 w kwocie 1 291,50 zł.

¹⁹⁹ Wynajmującym była firma, faktura nr 24001145 z 7 maja 2024 r. – wyjaśnienie DNK-IZ-15/2025, pyt. 20.

²⁰⁰ Od firmy

²⁰¹ Nota księgowa nr 1/2024 z 13 marca 2024 r. wystawionej przez IZ na kwotę 6 271,20 zł.

zmniejszył przychodów dotacji i w pełnej wysokości nieprawidłowo uwzględnił je w rozliczeniu za 2024 r. Wykorzystanie dotacji w zawyżonej kwocie zostało zauważone przez Główną księgową w 2025 r., która o stwierdzonej nieprawidłowości natychmiast powiadomiła kierownika jednostki.

W dniu 23 sierpnia 2025 r. Główna księgową przekazała Dyrektorowi IZ informację (na piśmie²⁰²) o popełnionym błędzie w księgach rachunkowych w 2024 r. w opisanym wyżej zakresie, który niezwłocznie poinformował zespół kontrolerów (na roboczym spotkaniu wraz z przekazaniem pisemnego wyjaśnienia Główniej księgowej, co Dyrektor IZ potwierdził później udzielając dodatkowych wyjaśnień kontrolującym²⁰³). Kierownictwo Jednostki wskazało sposób naprawy błędu w czasie kontroli poprzez konieczność (zgodnie z art. 169 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości przez IZ wraz z odsetkami (w 2024 r.), z tym że pokrycie zobowiązań odsetkowych powinno nastąpić z własnych środków Główniej księgowej, uznanej jako osobę odpowiedzialną za powstałą nieprawidłowość. Dyrektor IZ polecił Główniej księgowej dokonanie w trybie pilnym zwrotu dotacji wraz z odsetkami²⁰⁴ oraz ujęcie skutków działań korygujących w ewidencji księgowej IZ w 2025 r., na podstawie właściwych dokumentów.

Nieprawidłowość w rozliczeniu dotacji i jego skutki, tj. pobranie dotacji w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) zostały usunięte przez IZ w trakcie kontroli KPRM, poprzez dokonanie na podstawie art. 169 ust. 1 wymienionej ustawy zwrotu na konto KPRM środków zawyżonej dotacji w wysokości 6 271,20 zł wraz z odsetkami w kwocie 536,23 zł – zgodnie z poleceniem Dyrektora, przy czym zobowiązania odsetkowe uregulowała Główna księgową IZ za wiedzą i zgodą Dyrektora ze środków własnych.

W dniu 28 sierpnia 2025 r. IZ dokonał przelewu kwoty w łącznej kwocie 6 767,20 zł (z tego: kwota dotacji 6 271,20 zł i odsetki 496 zł) na konto KPRM, z tym że Główna księgową zwróciła na rachunek IZ równowartość odsetek z prywatnego konta bankowego w dniu 28 sierpnia 2025 r. (dokonując przelewu na rzecz IZ w wysokości 496 zł). Jednakże, z uwagi na zaniżenie wysokości odsetek²⁰⁵ o 40,23 zł (na co zwróciła uwagę KPRM), Główna księgową dokonała wyrównania brakującej kwoty przelewem na konto IZ w dniu 1 września 2025 r., a na konto KPRM kwotę odsetek 40,23 zł przekazano 4 września 2025 r.

Na podstawie dowodów księgowych (poleceń księgowania i przelewów bankowych) w księgach rachunkowych IZ w 2025 r. dokonano dodatkowych zapisów (korektę przeprowadzono w dniach: 27 sierpnia 2025 r.²⁰⁶ i 16 września 2025 r.²⁰⁷). Należy dodać, że skutki wydatkowanej dotacji w nadmiernej wysokości miały wpływ na wysokość wykazanego wyniku finansowego 2024 r. ponieważ zmniejszyły go o kwotę 6 271,20 zł [szerzej w pkt. 15].

Zatrudnienie i wynagrodzenia

58. [Zatrudnienie] Zatrudnienie pracowników IZ w 2024-2025 (I połowa) **nie było realizowane zgodnie z planem finansowym Instytutu**, który przewidywał zwiększoną liczbę pracowników odpowiednio do planowanych zmian organizacyjno-strukturalnych i powołanie 3 dodatkowych zespołów w pionie badawczo-analitycznym. Instytut podejmował działania w celu wzmocnienia swojego potencjału kadrowego, jednakże były one niewystarczające z uwagi na małą liczbę naborów (5) przeprowadzonych w latach 2024-I połowa 2025. Nie osiągnięto planowanego zatrudnienia zarówno w 2024 r. – 44 etaty, jak i w I połowie 2025 r. – 40 etatów.

Na 31 grudnia 2024 r. zatrudnienie w przeliczeniu na etaty wynosiło 34,75 na planowanych 44 etatów i było wyższe o 0,25 niż na 1 stycznia 2024 r. (34,5 etatów). Natomiast na 30 czerwca 2025 r. stan zatrudnienia wynosił 35,75 etatów, na planowanych 40 etatów.

W I połowie 2025 r. zwiększono zatrudnienie do 37 osób, tj. o 1 osobę w porównaniu do roku 2024 (36 osób).

Na 31 grudnia 2024 r. Instytut zatrudniał 36 osób, tj.: 2 pracowników w Kierownictwie Instytutu (Dyrektor i jego zastępca), 2 pracowników księgowości, w tym Główny księgowy, 22 pracowników w pionie badawczo-analitycznym i 10 w pionie wsparcia. Natomiast na 30 czerwca 2025 r. Instytut zatrudniał 37 osób, tj.: Zastępcę dyrektora, 2 pracowników księgowości, w tym Główny księgowy, 23 pracowników w pionie badawczo-analitycznym (była Dyrektor IZ została zatrudniona w pionie badawczo-analitycznym) i 11 w pionie wsparcia (wzrost o 1 pracownika).

W 2024 r. przeprowadzono 2 nabory na stanowisko analityka/starszego analityka w: zespole „Niemcy – Europa – świat” i zespole „Historia i polityka”, a w 2025 r. 3 nabory na stanowisko: specjalisty ds. księgowości (2 nabory) i pracownika ds. komunikacji publicznej i mediów społecznościowych. Dyrektor IZ wyjaśnił, że w wyniku naborów w 2025 r. wyłoniono starszego i głównego analityka oraz specjalistę w zespole komunikacji publicznej²⁰⁸, z którymi zawarto umowę o pracę.

²⁰² Zgłoszenie Dyrektorowi IZ przez Główną księgową nieprawidłowości w ramach rozliczonej dotacji w 2024 r. na kwotę 6 271,20 zł w dniu 23 sierpnia 2025 r.

²⁰³ Wyjaśnienie Dyrektora IZ na pismo DNK-IZ-15/2025 z 22 sierpnia 2025 r.

²⁰⁴ Polecenie Dyrektora IZ z 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zwrotu dotacji podmiotowej za 2024 r. wykorzystanej w zawyżonej kwocie.

²⁰⁵ E-mail z BBF z 29 sierpnia 2025 r. do IZ o zaistniałym błędzie w wysokości odsetek (jest: 496 zł, w. byc: 536,23 zł, różnica 40,23 zł).

²⁰⁶ PK nr dziennika 1 615 PK 119/VIII/25 oraz PK nr dziennika 1616 PK 120/VIII/25.

²⁰⁷ Polecenie księgowania nr dziennika 1 712 nr dokumentu PK 142/IX/25.

²⁰⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Instytutu z 26 sierpnia 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-18/2025.

59. Zastrzeżenia budzi, że Instytut **nie posiadał wewnętrznych regulacji dotyczących rekrutacji i selekcji kandydatów**. Brak procedur w tym zakresie niesie ryzyko niezachowania bezstronności i transparentności, nierównego traktowania kandydatów, trudności w ocenie kandydatów, czy też narażenia jednostki na kwestionowanie wyników przeprowadzonych naborów.

Według Dyrektora IZ wyбору kandydatów dokonywano w oparciu o ustaloną praktykę, tj. rozpoczęcia naboru i rekrutacji kandydatów²⁰⁹. Ponadto do IZ wpływały również zapytania drogą mailową o zatrudnienie, natomiast w większości przypadków kwalifikacje kandydatów były niewystarczające do ich zatrudnienia.

Dokonywanie wyboru kandydatów w oparciu o ustaloną praktykę nie stanowi uzasadnienia dla nieuregulowania zasad postępowania w tym zakresie. Mając na uwadze, że ustawa o Instytucie nie normuje kwestii związanych z rekrutacją i selekcją na wolne stanowiska w IZ, celowym byłoby wprowadzenie transparentnych regulacji uwzględniających w szczególności konieczność dokumentowania procesu wyłonienia kandydatów.

60. Poszczególne stanowiska w IZ **były zgodne** z określonymi w rozporządzeniu płacowym.

61. **[Wynagrodzenia pracowników]** Planowane wydatki na wynagrodzenia charakteryzowały się **tendencją wzrostową**. Na 2025 r. na wynagrodzenia osobowe zaplanowano 4 518 000 zł, tj. o 146 000 zł więcej niż w 2024 r. (4 372 000 zł; wykonanie 3 316 086,51 zł).

W 2024 r. wydatki na wynagrodzenia osobowe wyniosły 3 316 086,51 zł, a w I połowie 2025 r. 1 598 824,72 zł.

W 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IZ wyniosło 8 126,62 zł, natomiast w I połowie 2025 r. 7 403,66 zł²¹⁰. W pionie badawczo-analitycznym było to 7 980,06 zł w 2024 r. a w I połowie 2025 r. 7 432,54 zł, w pionie wsparcia – w 2024 r. 7 410,81 zł, 6 753,24 zł w I połowie 2025 r., a w Kierownictwie IZ – w 2024 r. 14 070,43 zł, a w I połowie 2025 r. 12 666,66 zł.

W I połowie 2025 r. nie dokonano zmiany siatki płac, a różnica w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu (spadek) w stosunku do 2024 r. związana była ze zmianą stanowiska pracy niektórych pracowników.

62. Wynagrodzenia wszystkich badanych 22 pracowników (na 37²¹¹ zatrudnionych osób, tj. 60%) **ustalono prawidłowo, zgodnie z rozporządzeniem płacowym i Regulaminem wynagradzania**²¹². Dwoóm pracownikom obsługi (9% badanych pracowników) koniecznym było wyrównanie wynagrodzenia zasadniczego do kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ponieważ rozporządzenie płacowe przewidywało niższą kwotę ich maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego niż płaca minimalna obowiązująca w 2024 r. i w I połowie 2025 r.²¹³.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora IZ argumenty o konieczności zmian rozporządzenia płacowego zawarte zostały w korespondencji pomiędzy Instytutem a KPRM²¹⁴. Instytut zwracał uwagę, że aktualny poziom wynagrodzeń pracowników w dziale analityczno-badawczym nie jest atrakcyjny dla osób wykształconych (z tytułami naukowymi), dysponujących znajomością dwóch języków obcych i dużym doświadczeniem zawodowym.

63. **[Podwyżki]** Skala przyznanych podwyżek w I półroczu 2025 r. w porównaniu z całym 2024 r. była **znaczna**, tj. w 2024 r. podwyżki przyznano 6 osobom łącznie na kwotę 13 800 zł, a w I półroczu 2025 r. – 14 (wzrost blisko o 133%), łącznie na kwotę 41 600 zł (wzrost o 202%).

W latach 2024-2025 (I połowa) podwyżki otrzymało 19²¹⁵ z 37 pracowników (51%) w łącznej kwocie 55 400 zł.

W 2024 r. podwyżki przyznano 6 osobom w łącznej kwocie 13 800 zł, z tego:

- 4 osoby w pionie badawczo-analitycznym w kwocie 8 300 zł;
- 2 w pionie wsparcia w kwocie 5 500 zł,

W I połowie 2025 r. podwyżki przyznano 14 pracownikom w łącznej kwocie 41 600 zł, z tego:

- 1 osoba w księgowości 1 000 zł,
- 9 osób w pionie badawczo-analitycznym 33 300 zł,
- 4 osoby w pionie wsparcia 7 300 zł.

Dyrektor IZ wyjaśnił²¹⁶, że przyczyną podwyżek było w szczególności: zwiększenie kwalifikacji pracownika, awans stanowiskowy, zaangażowanie pracownika w propagowaniu działalności Instytutu, efektywne

²⁰⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Instytutu z 3 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-21/2025.

²¹⁰ Dane wynikające z zestawień Instytutu z 11 sierpnia 2025 r.

²¹¹ Stan na 30 czerwca 2025 r.

²¹² Regulamin wynagradzania w Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego z dnia 8 listopada 2018 r., dalej: Regulamin wynagradzania.

²¹³ Maksymalne wynagrodzenie zasadnicze pracowników obsługi określone rozporządzeniem płacowym było niższe (4 000 zł) niż minimalne wynagrodzenie za pracę w 2024 r. (4 242 zł) i w 2025 r. (4 666 zł).

²¹⁴ Pismo: L.dz. 912/2023/AŁ z 5 grudnia 2023 r. do Ministra – członka Rady Ministrów Szefa KPRM.

²¹⁵ Ta sama osoba otrzymała podwyżkę w 2024 r. i w I połowie 2025 r.

²¹⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 18 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-13/2025.

prorowadzenie redakcji czasopisma, a także eliminowanie dysproporcji wynagrodzenia na tym samym stanowisku.

64. W kontekście skali przyznanych podwyżek, negatywnie należy ocenić, że żadna z 17 badanych podwyżek (11 osób) nie posiadała uzasadnienia, a wewnętrzne regulacje IZ nie przewidywały takich konieczności. Stosowano się jednak do załącznika rozporządzenia płacowego pn. *Tabele stanowisk, kwalifikacji i wynagrodzenia zasadniczego pracowników Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego* i nie przekroczono maksymalnej wysokości wynagrodzenia zasadniczego na danym stanowisku.

W ramach 22 badanych pracowników w okresie 2024-I połowa 2025 podwyżki przyznano 11 z nich (50%). Pracownikom tym (11) łącznie przyznano 17 podwyżek. Wszystkie z nich spełniały warunki wynikające z załącznika do rozporządzenia płacowego pn. *Tabele stanowisk, kwalifikacji i wynagrodzenia zasadniczego pracowników Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego*, które określało w szczególności kwalifikacje/wymagania (np. wykształcenie, liczba przepracowanych lat) i przedział wynagrodzeń zasadniczych na danym stanowisku w danym pionie. Mimo prośby zespołu kontrolnego Dyrektor IZ nie wyjaśnił braku pisemnego uzasadnienia dla podwyżek przyznanych pracownikom²¹⁷.

65. **[Dodatkowe zatrudnienie]** Zastrzeżenia budzi sposób realizacji przez Instytut zalecenia pokontrolnego z kontroli KPRM przeprowadzonej w 2017 r.²¹⁸ dotyczącego wprowadzenia właściwych rozwiązań w zakresie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników IZ w celu zapewnienia efektywnego wykorzystania ich potencjału i doświadczenia na potrzeby Instytutu. Chociaż w Regulaminie pracy ujęto postanowienie o konieczności uzyskania zgody Dyrektora IZ na dodatkowe zatrudnienie lub prowadzenie działalności gospodarczej, to nie przewidziano dla niej konieczności zachowania pisemnej formy. Zachowania takiej formy nie wymagano również dla wniosku pracownika. Brak postanowień w tym obszarze niesie ryzyko niezachowania transparentności w zakresie uzyskiwania zgód Dyrektora, a w konsekwencji może prowadzić do wystąpienia konfliktu interesów lub naruszenia art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych²¹⁹.

Należy też zauważyć, że postanowienie zawarte w Regulaminie pracy **nie przewiduje żadnych sankcji**, które zostały określone w ustawie o instytutach badawczych, tj. w art. 47 ust. 1 tej ustawy przewidziano, że brak wcześniejszej zgody dyrektora na wykonywanie dodatkowego zatrudnienia, stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w instytucie będącym podstawowym miejscem pracy.

W Regulaminie pracy w § 8 ust. 1 postanowiono, że „podjęcie oraz wykonywanie przez pracownika dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej wymaga uzyskania wcześniejszej zgody Dyrektora Instytutu”. Jego brzmienie jest niepełnym odzwierciedleniem treści art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, który stanowi, że: „Wykonywanie przez pracownika naukowego dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej, bez uzyskania wcześniejszej zgody dyrektora, stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w instytucie będącym podstawowym miejscem pracy”.

Dobłą praktyką byłoby wprowadzenie w Regulaminie pracy zasad prowadzenia ewidencji pracowników podejmujących dodatkowe zatrudnienie lub prowadzących działalność gospodarczą, obejmującą w szczególności: imię i nazwisko pracownika, dane podmiotu, na rzecz którego pracownik dodatkowo świadczy pracę lub nazwę działalności gospodarczej, datę złożenia wniosku, datę wyrażenia zgody (lub jej braku) i termin na jaki zgodę wyrażono. Ponadto warto, aby Regulamin pracy IZ przewidywał, że w przypadku niezastosowania się do określonych wymogów przewidziana jest sankcja określona w art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

66. W badanym okresie Instytut posiadał wiedzę dotyczącą dodatkowego miejsca pracy jednego pracownika naukowego.

Na wniosek pracownika z 25 czerwca 2024 r., była Dyrektor IZ wyraziła zgodę (brak daty) na podjęcie dodatkowego zatrudnienia przez jednego pracownika z pionu badawczo-analitycznego. Wniosek pracownika został złożony na piśmie oraz udzielono zgody w tej samej formie (pisemnej).

67. **[Dodatki specjalne]** Skala przyznanych dodatków specjalnych w okresie 2024- 2025 (I półrocze) **była duża** – przyznano je aż 22 pracownikom, tj. ok. 60% ogólnej liczby zatrudnionych (łącznie 68 dodatków). Może to wskazywać, że ta forma świadczenia przestała mieć w IZ swój specjalny charakter, a stała się powszechną formą wynagradzania pracowników, niwelującą w szczególności skutki braku zmiany rozporządzenia płacowego, głównie w odniesieniu do pracowników pionu wsparcia (50 z 68 przyznanych

²¹⁷ Dotyczy odpowiedzi Dyrektora IZ na pismo DNK-IZ-7/2025.

²¹⁸ Kontrola KPRM w zakresie Zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r., przeprowadzona w okresie od 26 czerwca do 7 lipca 2017 r.

²¹⁹ Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1383 ze zm.) o instytutach badawczych wykonywanie przez pracownika naukowego dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy bez uzyskania wcześniejszej zgody dyrektora, stanowi podstawę do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem w instytucie będącym podstawowym miejscem pracy. Pracownik 25 czerwca 2024 r. zwrócił się do Dyrektora IZ z prośbą o zgodę na dodatkowe zatrudnienie na stanowisku adiunkta na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i zobowiązał się do informowania o zmianach dotyczących dodatkowego zatrudnienia, w szczególności o jego ustaniu. Pracownik oświadczył, że kontynuacja dodatkowego zatrudnienia nie narusza obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy wynikającego z art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy. Była Dyrektor IZ wyraziła zgodę na kontynuację dodatkowego zatrudnienia.

dotatków). Uwagę zwraca też wysokość przyznanych dodatków specjalnych w I półroczu 2025 r. – 56 830,50 zł w porównaniu do 2024 r. – 34 732,40 zł (wzrost o blisko 64%).

W okresie 2024-2025 (I połowa) przyznano 22 pracownikom 68 dodatków specjalnych w łącznej kwocie 91 562,90 zł, z tego:

- a) w 2024 r. - 38 dodatków w łącznej kwocie 34 732,40 zł dla 12 z 36 (33%) pracowników, tj.:
- 7 pracowników pionu wsparcia otrzymało 31 dodatków w łącznej kwocie 26 932,40 zł (łącznie od 800 zł do 7 029,90 zł),
 - 5 pracowników pionu badawczo-analitycznego otrzymało 7 dodatków w łącznej kwocie 7 800 zł (łącznie od 800 zł do 2 300 zł).
- b) w I połowie 2025 r. - 30 dodatków na kwotę 56 830,50 zł, dla 17 z 37 (46%) pracowników, tj.:
- 8 pracowników pionu wsparcia otrzymało 19 dodatków w łącznej kwocie 43 630,50 zł (łącznie od 800 zł do 10 600 zł).
 - 9 pracowników pionu badawczo-analitycznego otrzymało 11 dodatków w łącznej kwocie 13 200 zł (łącznie od 600 zł do 6 000 zł).

Najwięcej dodatków specjalnych otrzymali pracownicy pionu wsparcia, tj. 50 z 68 wszystkich wypłaconych dodatków. W tej grupie pracowników przyznawano też najwyższe dodatki, tj. w 2024 r. średnio (na jednego pracownika) 3 847,49 zł, a w I półroczu 2025 r. 5 453,81 zł.

68. W badanej próbie 22 pracowników dodatki specjalne otrzymało 15 pracowników (68%). Wszystkie dodatki specjalne (łącznie 60) przyznane 15 pracownikom na łączną kwotę 78 762,90 zł **przyznano zgodnie z § 2 ust. 1 Regulaminu wynagradzania**, tj. w żadnym z badanych przypadków wysokość dodatku nie przekroczyła 40% wynagrodzenia zasadniczego, ponadto każdy dodatek zgodnie z § 2 ust. 2 Regulaminu wynagradzania przyznano na czas określony.

Zgodnie z § 2 ust. 1 Regulaminu wynagradzania pracownik może otrzymywać dodatek specjalny w wysokości nieprzekraczającej 40% jego wynagrodzenia zasadniczego w związku ze zwiększeniem zakresu obowiązków służbowych lub powierzeniem dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy. Dodatek można przyznać na czas określony, a w uzasadnionych przypadkach na czas nieokreślony. Wpłaty dodatku należy dokonywać co miesiąc (§ 2 ust. 2 i ust. 3 tego Regulaminu).

69. Negatywnie należy ocenić, że 28 dodatków specjalnych na łączną kwotę 15 698,90 zł z 60 badanych (47%) nie posiadało uzasadnienia. Regulamin wynagradzania nie przewidywał konieczności pisemnego uzasadnienia przyznania dodatku specjalnego.

W przypadku 28 dodatków specjalnych na kwotę 15 698,90 zł z 60 badanych (47%) na kwotę 78 762,90 zł, nie zawierało pisemnego uzasadnienia na potwierdzenie zasadności ich przyznania. Takiej konieczności nie przewidywał Regulamin wynagradzania. Była Dyrektor IZ wyjaśniła²²⁰, że brak uzasadnienia wynikał m.in. ze zwiększenia obowiązków, tj. wykonywania prac porządkowych w związku z remontami w IZ, a nie z powierzenia tym pracownikom dodatkowych funkcji.

W IZ nie wypłacano dodatków projektowych, o których mowa w § 5 rozporządzenia płacowego.

Konieczność sporządzania wyczerpującego uzasadnienia powinna być wynikać z Regulaminu wynagradzania, co sprzyjać będzie transparentnemu dokonywaniu wydatków z tytułu wynagradzania za pracę, a także równemu traktowaniu pracowników. Należy również podkreślić, że każde wydatkowanie środków publicznych, w tym z tytułu wypłaty dodatków specjalnych, powinno być dokonane w sposób celowy i oszczędny. Dyrektor Instytutu jest zobowiązany do dołożenia należytej staranności, aby wykazać, że w IZ przestrzegane są przepisy art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

70. **[Nagrody pracowników IZ]** W 2024 r. 22 badanym pracownikom (100%) przyznano 33 nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej na łączną kwotę 324 300 zł. Nagrody przyznano **zgodnie z Regulaminem w sprawie podziału Funduszu Nagród**²²¹. Wszystkie decyzje w sprawie przyznania nagród zawierały pisemne uzasadnienie i podpis byłej Dyrektora IZ. Wysokość żadnej z badanych nagród nie przekroczyła 300% wynagrodzenia zasadniczego pracownika, co było zgodne z § 2 ust. 1 wspomnianego Regulaminu. W I półroczu 2025 r. nagród nie przyznawano.

W 2024 r. 35 pracownikom przyznano nagrody w łącznej wysokości 471 300 zł wypłacone z Funduszu Nagród. Była Dyrektor IZ ustaliła wysokość Funduszu Nagród na 2024 r. w kwocie 500 000 zł.

Zgodnie z § 1 Regulaminu w sprawie podziału Funduszu Nagród, fundusz nagród tworzone w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, a jego wysokość ustalał corocznie Dyrektor IZ. Zgodnie z § 2 ust. 1 Regulaminu maksymalna wysokość nagrody dla pracownika za szczególne osiągnięcia w pracy nie mogła przekroczyć 300% jego wynagrodzenia zasadniczego.

Nagroda za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej mogła zostać przyznawana pracownikowi w celu jego wyróżnienia za zaangażowanie w pracy, w szczególności za: stopień obciążenia pracą, kreatywność,

²²⁰ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-26/2025.

²²¹ Zarządzenie nr 15/2022 Dyrektora Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu w sprawie aktualizacji Funduszu Nagród z dnia 9 listopada 2022 r., dalej: Regulamin w sprawie podziału Funduszu Nagród.

skuteczność działania, a także realizację priorytetowych zadań (§ 3 ust. 1 Regulaminu w sprawie podziału Funduszu Nagród). Nagrody te nie objęły Główniej księgowej i Zastępcy Dyrektora IZ, którym wypłacono nagrody roczne na podstawie ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²²² [szerzej w pkt 71].

Nagrody 22 pracownikom przyznano na podstawie 33 decyzji byłej Dyrektora IZ. Wszystkie nagrody posiadały pisemne uzasadnienia i przyznawano je w szczególności za zaangażowanie, skuteczność i kreatywność pracowników przy wykonywanych zadaniach, co było zgodne z § 3 ust. 1 Regulaminu w sprawie podziału Funduszu Nagród. Wysokość przyznanych nagród dla jednego pracownika wahała się w przedziale od 1 000 zł do 15 000 zł.

71. [Nagrody roczne] Nagrody roczne dla Zastępcy Dyrektora (20 000 zł) i Główniej księgowej (10 000 zł) w 2024 r. **przyznano prawidłowo, zgodnie z art. 10 ustawy kominowej²²³**. W żadnym przypadku wysokość nagród nie przekroczyła 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody, a nagrodzeni pracownicy pracowali przez cały rok obrotowy. Informacja o przyznaniu nagrody dla Główniej księgowej nie zawierała merytorycznego uzasadnienia.

Zgodnie z art. 10 ustawy kominowej, nagrodę roczną można przyznać uprawnionemu, który zajmował swoje stanowisko przez cały rok obrotowy i w tym okresie nie naruszył swoich obowiązków w sposób powodujący wymierzenie kary z tytułu odpowiedzialności porządkowej pracowników, kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub kary dyscyplinarnej albo z którym nie rozwiązano umowy o pracę bez wypowiedzenia z jego winy lub nie rozwiązano umowy o zarządzanie, albo którego nie odwołano z zajmowanego stanowiska z przyczyn stanowiących podstawę rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. W dacie przyznania nagród (24 lipca 2024 r. Główniej księgowej i 18 grudnia 2024 r. Zastępcy Dyrektora IZ) wymienione wyżej wymogi zostały spełnione w pełnym zakresie.

72. [Koszty podnoszenia kwalifikacji/kształcenia] Koszty podnoszenia kwalifikacji były dofinansowywane przez IZ prawidłowo. W badanej próbie 22 pracowników 4 z nich otrzymało dofinansowanie kosztu nauki języków obcych lub szkolenia. Żadnemu z badanych pracowników (4) nie wypłacono kwoty dofinansowania ponad ustalony limit. Natomiast zastrzeżenia budzi, że regulacje wewnętrzne nie przewidywały konieczności zawierania umów z pracownikami w celu zabezpieczenia interesu IZ na wypadek ich odejścia z pracy. W badanym okresie nie finansowano kosztów awansów naukowych, studiów podyplomowych oraz przewodów doktorskich.

W latach 2024-I połowa 2025 8 z 37 pracownikom (22%) dofinansowano koszt nauki języków obcych w łącznej kwocie 12 057,05 zł²²⁴. W badanej próbie 22 pracowników, 1 pracownikowi²²⁵ sfinansowano 2 kursy (szkolenia) na łączną kwotę 3 043,24 zł związane z wykonywanymi przez niego zadaniami, a 3 pracownikom²²⁶ dofinansowano koszt nauki języka obcego. W żadnym z tych przypadków nie przekroczono limitów kwoty dofinansowania wynikających z wewnętrznych regulacji.

Dyrektor IZ wyjaśnił²²⁷, że chociaż nie zawierał z nimi formalnej umowy na sfinansowanie kosztów nauki języków obcych lub szkoleń, to udzielenie dofinansowania dokumentował pisemną zgodą oraz fakturami. Dyrektor nie odniósł się do obowiązku zabezpieczenia interesu Instytutu w przypadku odejścia z pracy tych pracowników.

Kwestia zabezpieczenia interesu IZ na wypadek rezygnacji pracowników z pracy w Instytucie jest niezmiernie istotna i powinna być uregulowana w procedurach wewnętrznych, z uwzględnieniem zawierania w umowach z pracownikami odpowiednich postanowień w tym zakresie. Taką formą zabezpieczenia nie stanowią pisemne zgody Dyrektora IZ na podnoszenie kwalifikacji zawodowych lub faktury. Należy podkreślić, że środki publiczne zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych powinny być wydatkowane celowo i oszczędnie, a zawarcie odpowiednich umów uwzględniających przepracowanie określonego czasu pracy po zakończeniu danej formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, przyczyni się niewątpliwie do wzmocnienia potencjału kadrowego Instytutu i będzie zapobiegać odejściu wykwalifikowanych pracowników w krótkim czasie po zakończeniu szkolenia lub nauki.

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

73. [Procedury rozliczania podróży służbowych] Procedury dotyczące rozliczania podróży krajowych i zagranicznych, obejmujące Regulamin podróży służbowych i Instrukcję rozliczania kosztów podróży służbowych **nie były prawidłowe**. Nie zawierały one rozwiązań w zakresie: dokumentowania szacowania kosztów podróży, w tym rozeznania rynku, zakazu łączenia podróży służbowej z pobytem prywatnym, warunków i możliwości wyboru samolotu jako środka transportu czy konieczności wskazania w poleceniu

²²² Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2136 ze zm.).

²²³ Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi z dnia 3 marca 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2136), dalej: ustawa kominowa.

²²⁴ W 2024 r. 4 876,25 zł i 7 180,80 zł w I połowie 2025 r.

²²⁵ [redacted] sfinansowano kurs E-marketing Manager (1 494,24 zł) w 2024 r. i fotograficzny w 2025 r. (1 549 zł).

²²⁶ [redacted]

²²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 9 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-28/2025.

wyjazdu służbowego lub wniosku o zgodę na podróż służbową miejsca wyjazdu pracownika, gdy nie jest ono tożsame z siedzibą IZ.

Dyrektor IZ wyjaśnił²²⁸, że Regulamin podróży służbowych nie zawierał postanowień dotyczących dokonywania rozeznania rynku w zakresie noclegów i biletów PKP lub samolotowych, ponieważ praktyka ta była powszechna i oczywista dla Instytutu, a ponadto odbywanie np. podróży służbowych samolotem było rzadkością i już z tego względu zachowywano przy zakupie biletów wymaganą gospodarność i nastawienie na oszczędność, a brak postanowień dotyczących zakazu łączenia podróży służbowej z pobytem prywatnym wynikał z braku takiej praktyki w momencie wejścia w życie wymienionego Regulaminu.

Argumenty przedstawione przez Dyrektora IZ nie uzasadniają braku odpowiednich regulacji wewnętrznych. Wprowadzenie prawidłowych procedur w zakresie podróży służbowych służy celowemu i oszczędnemu wydatkowaniu środków publicznych, a także eliminuje nieprawidłowe rozliczanie wyjazdów służbowych.

74. Systemową nieprawidłowość stanowi brak we wzorach (drukach) poleceń wyjazdów służbowych krajowych i zagranicznych rubryki dotyczącej sprawdzenia tych dokumentów pod względem merytorycznym. W konsekwencji w przypadku 22²²⁹ z 26 badanych podróży (85%) nie dokonywano merytorycznej kontroli wewnętrznej wyjazdów służbowych, co było niezgodne z pkt. 3 ppkt 4 i 8 Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, dalej: Instrukcja kontroli wewnętrznej²³⁰.

W przypadku braku na drukach rubryki dotyczącej sprawdzenia pod względem merytorycznym, Dyrektor IZ wyjaśnił²³¹, że kontroli merytorycznej dokonywał zatwierdzając delegację.

Dyrektor podał²³² również, że zatwierdzając delegację ma wgląd do sprawozdania i jednocześnie dokonuje kontroli merytorycznej. Natomiast należy podkreślić, że na żadnym z 22 rozliczeń podróży służbowych nie potwierdzono, że delegacje zostały sprawdzone pod względem ich prawidłowości ze stanem faktycznym.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora IZ, ponieważ fakt dokonania kontroli merytorycznej nie został udokumentowany. Zgodnie z pkt. 3 ppkt. 4 Instrukcji kontroli wewnętrznej, potwierdzeniem kontroli merytorycznej jest umieszczenie na dowodzie księgowym „sprawdzono pod względem merytorycznym” wraz z podpisem i datą. Ponadto kontrola merytoryczna jest jednym z istotnych elementów kontroli wewnętrznej, pozwalającym na ocenę m.in.: zasadności wyjazdu, jego związku z realizowanymi zadaniami delegowanego, a także prawidłowości i zgodności ze stanem faktycznym danych wskazanych w rozliczeniu wyjazdu służbowego. Jej pominięcie rodzi ryzyko rozliczenia wydatków niezwiązanych z podróżą służbową lub ich poniesienia w zawyżonej kwocie (np. przekroczenie limitów kwot za noclegi lub kosztów przejazdu).

75. W przypadku wszystkich badanych podróży zagranicznych (7), wzory (druki) poleceń wyjazdów służbowych nie zawierały rubryki o dokonaniu kontroli formalno-rachunkowej. W konsekwencji w przypadku 3²³³ z 7 (43%) badanych poleceń posiadało odrębną adnotację o sprawdzeniu jedynie pod względem rachunkowym (brak sprawdzenia pod względem formalnym), a 1²³⁴ z 7 (14%) analizowanych poleceń nie zawierało żadnych informacji potwierdzających fakt sprawdzenia dokumentu pod względem formalno-rachunkowym. Było to niezgodne z pkt. 3 ppkt. 5-8 Instrukcji kontroli wewnętrznej.

Dyrektor IZ wyjaśnił²³⁵, że mimo braku rubryki sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym na poleceniach wyjazdów poza granice kraju, to na każdej delegacji odręcznie potwierdzono dokonanie tego sprawdzenia. Zgodnie z pkt. 3 ppkt. 7 Instrukcji kontroli wewnętrznej, potwierdzeniem kontroli formalno-rachunkowej jest umieszczenie na dowodzie księgowym, na odcisku pieczęci „sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym podpisu wraz z datą”.

Mając na uwadze, że kontrola formalno-rachunkowa jest jednym z elementów kontroli wewnętrznej, pozwalającym na ocenę spełnienia wymogów formalnych i poprawności danych znajdujących się w dokumencie finansowym, jej pominięcie rodzi ryzyko ujęcia w księgach rachunkowych nierzetelnego dowodu księgowego, czy też poniesienia zawyżonego wydatku.

76. Ponadto wzory (druki) zarówno delegacji krajowych jak i zagranicznych nie przewidywały na pierwszej stronie polecenia wyjazdu służbowego rubryki dotyczącej wskazania miejscowości wyjazdu. W konsekwencji 3²³⁶ z 26 badanych podróży krajowych (12%) rozpoczęto z innych miast niż Poznań (tj. z Gorzowa Wielkopolskiego). Należy zauważyć, że zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie podróży

²²⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IZ do pisma DNK-IZ-19/2025 z 2 września 2025 r.

²²⁹ Dotyczy wszystkich 19 badanych podróży krajowych i poleceń wyjazdów służbowych poza granice kraju nr: 3/2024, 06/2024, 10/2025.

²³⁰ Zarządzenie nr 11/2022 Dyrektora Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, rozdział „Zasady obiegu dokumentów księgowych”.

²³¹ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-23/2025.

²³² Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-23/2025.

²³³ Polecenia wyjazdów służbowych poza granice kraju nr: 5/2025, 2/2025, 6/2025 (brak podpisu).

²³⁴ Polecenie wyjazdu służbowego poza granice kraju nr 3/2025 (delegacja bezkosztowa).

²³⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-23/2025.

²³⁶ Dotyczy poleceń wyjazdów służbowych nr: 59/2024, 21/2025 i 29/2025.

służbowych²³⁷ miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży krajowej powinien określić pracodawca. **Brak odpowiednich regulacji w IZ powodował, że miejscowość ta nie była wskazana.** Ponadto jedna z podróży służbowych zagranicznych odbyła się z Krakowa²³⁸ (miejsca zamieszkania pracownika), mimo że przed jej rozpoczęciem w dokumentacji nie zawarto, że podróż będzie odbywała się z tej miejscowości. **Regulacje wewnętrzne również nie wprowadziły mechanizmów,** na podstawie których pracownik informowałby z jakiego miejsca zamierza odbyć podróż służbową, a Dyrektor IZ wyrażałby odpowiednią zgodę lub określał inne miejsce. Brak takich uregulowań może skutkować ponoszeniem wyższych wydatków podróży służbowych i naruszać zasady oszczędności i celowości wynikające z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W przypadku delegacji zagranicznej nr 3/2024 na Litwę, pracownik podróżował samolotem z i do Krakowa (wylot i powrót) z uwagi na jego miejsce stałego zamieszkania²³⁹, natomiast nie posiadał on zgody na wylot z innego miasta niż Poznań. Fakt ten nie wynikał z polecenia wyjazdu służbowego, a z dokumentów przekazanych do rozliczenia dopiero po odbytej podróży. W przypadku poleceń wyjazdów służbowych na terenie kraju nr: 59/2024, 21/2025 i 29/2025, miejscem wyjazdu i powrotu pracownika było jego miejsce zamieszkania, tj. Gorzów Wielkopolski²⁴⁰. Natomiast z badanej dokumentacji wynika, że pracownik nie posiadał zgody na inne miejsce wyjazdu i przyjazdu niż Poznań.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił²⁴¹, że chociaż druki (wzory) podróży służbowej krajowej i poza granice kraju nie przewidywały konieczności wskazania miejscowości wyjazdu na pierwszej ich stronie, to miejsce rozpoczęcia podróży widnieje na bilecie.

77. Negatywnie należy ocenić, że Instrukcja rozliczania kosztów podróży służbowych nie była zmieniona od 2016 r. i zawierała nieaktualne stawki diet przysługujące pracownikom. Natomiast Instytut rozliczał podróże prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi stawkami.

Dyrektor IZ wyjaśnił²⁴², że w wyniku przeoczenia z przyczyn organizacyjnych nie zaktualizował Instrukcji rozliczania podróży służbowych z 2016 r., „ale podejmuje działania zmierzające do jej uzupełnienia”. Była Dyrektor IZ wyjaśniła, że nie aktualizowano Regulaminu podróży służbowej i Instrukcji rozliczania kosztów podróży służbowych z 2016 r., „ponieważ obowiązujące przepisy i przyjęta praktyka rozliczeń zapewniały pełną zgodność z prawem oraz zasadami gospodarności”²⁴³.

78. [Niedokumentowanie przewidywanych kosztów podróży służbowych] Negatywnie należy ocenić, że w przypadku wszystkich 26 badanych delegacji (100%) **Instytut nie posiadał dokumentacji dotyczącej oszacowania przewidywanych kosztów podróży służbowych,** w tym rozeznania rynku w zakresie kosztów biletów oraz noclegów, a ostateczną informację o ich wysokości uzyskiwał *de facto* dopiero na etapie jej rozliczenia. W przypadku wszystkich badanych podróży (100%) został złożony wniosek o zgodę na wyjazd, który **nie posiadał rubryki dotyczącej oszacowania przewidywanych kosztów podróży służbowych.**

W latach 2024-2025 odbyły się 143 podróże służbowe na łączną kwotę 62 566,03 zł, z tego:

- **2024 r. - 79 podróży na kwotę 27 302,64 zł:**
 - a) 68 podróży krajowych (86% wyjazdów) na kwotę 19 188,62 zł, tj.: 63 podróże pracowników - 17 146,67 zł i 5 podróży osoby niebędącej pracownikiem - 2 041,95 zł,
 - b) 11 podróży zagranicznych pracowników (14% wyjazdów) na kwotę 8 114,02 zł do krajów Unii Europejskiej.
- **2025 r. (za I półrocze) - 64 podróży na kwotę 35 263,39 zł:**
 - a) 44 podróże krajowe (69% wyjazdów) na kwotę 10 801,96 zł, tj.: 42 wyjazdy pracowników na kwotę 10 686,56 zł, 2 wyjazdy osoby niebędącej pracownikiem na kwotę 115,40 zł,
 - b) 20 podróży służbowych zagranicznych (31% wyjazdów) na kwotę 24 461,43 zł, tj.: 19 wyjazdów (98%) pracowników - 22 451,02 zł (18 wyjazdów do państw Unii Europejskiej oraz 1 do USA) oraz 1 wyjazd (2%) osoby niebędącej pracownikiem do Berlina na kwotę 2 010,41 zł.

Badaniem objęto **26 z 143 delegacji (18%) na kwotę 20 174,49 zł, z tego: 7 zagranicznych i 19 krajowych.**

Instytut nie korzystał z usług firm zewnętrznych do zakupu biletów i usług noclegowych²⁴⁴. Dyrektor IZ wyjaśnił, że szacowania kosztów podróży dokonywali sami pracownicy przed akceptacją polecenia wyjazdu wraz z wyborem usług noclegowych (dokonanym za pośrednictwem porównywar ki cenowej), typując minimum 3 noclegi. W przypadku zakupu biletów PKP nie było możliwości konkurencyjnego rozeznania cen biletów, ponieważ PKP i Deutsche Bahn to monopoliści na rynku. Jedynie w przypadku wyboru samolotu jako środka transportu, pracownik informował przełożonego²⁴⁵.

²³⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2190), dalej: rozporządzenie w sprawie podróży służbowych.

²³⁸ Polecenia wyjazdu służbowego poza granice kraju nr 3/2024.

²³⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

²⁴⁰ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora IZ z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-10/2025.

²⁴¹ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 5 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-27/2025.

²⁴² Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

²⁴³ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. do pisma DNK-IZ-26/2025.

²⁴⁴ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora IZ z 8 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-7/2025.

²⁴⁵ Wyjaśnienie Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

Była Dyrektor IZ wyjaśniła²⁴⁶, że mimo braku dokumentacji potwierdzającej dokonanie rozeznania rynku/oszacowania kosztów podróży, IZ posiadał ogólną wiedzę na temat ich wysokości i wybranych miejsc noclegowych w związku z wieloletnim doświadczeniem²⁴⁷.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora IZ i byłej Dyrektora IZ, ponieważ posiadanie *ogólnej wiedzy* w zakresie kosztów podróży nie gwarantuje, że wydatki publiczne dokonywane są w sposób gospodarny, celowy i oszczędny. Tym bardziej, że jeden przewoźnik może oferować różnego rodzaju przejazdy do tej samej miejscowości (tańsze lub droższe). Dlatego na potwierdzenie dokonania wydatku zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, Instytut powinien dokonywać rozeznania rynku w zakresie wszystkich kosztów podróży służbowych, a czynność tą udokumentować.

79. [Nieuzasadnione koszty delegacji] Niecelowo i niegospodarnie poniesiono wydatki na kwotę **792,27 zł** stanowiącą nieuzasadnione koszty delegacji. Negatywnie należy ocenić również, że w latach 2024-2025 (I półrocze) wystąpiły przypadki łączenia przez pracowników podróży służbowych z pobytami prywatnymi (4 z 26 badanych delegacji), których koszty ponosił Instytut [szerzej w pkt. 80].

Ponoszenie nieuzasadnionych kosztów dotyczyło kwot:

- **11,25 zł** z tytułu niepomniejszenia diety pracownika o 1 posiłek²⁴⁸, czym naruszono przepis § 7 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych²⁴⁹ i wynikało z pomyłki podczas rozliczenia delegacji²⁵⁰;
- **26,72 zł** z tytułu zakupu Fast Tracka²⁵¹, czym naruszono zasadę oszczędności i celowości z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Według wyjaśnień kierownika zespołu w pionie badawczo-analitycznym, w przypadku niezakupienia Fast Tracka mógłby nie zdążyć na samolot z uwagi na protesty na lotnisku mimo pojawienia się na lotnisku 4 godzin przed odlotem²⁵². Nie można zgodzić się z tym wyjaśnieniem, ponieważ ze sprawozdania z konferencji wynika, że 10 maja 2025 r. pracownik nie uczestniczył w żadnych wydarzeniach, a wylot z Brukseli przewidziano na godzinę 19:05. Zatem pracownik miał możliwość wcześniejszego przyjazdu na lotnisko;
- **152,90 zł** z tytułu rozliczenia kosztów 2 śniadań dla osób innych niż delegowana, czym naruszono zasadę oszczędności i celowości z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W ramach delegacji nr 10/2025 osoby niebędącej pracownikiem IZ rozliczono fakturę²⁵³ z 4 czerwca 2025 r., z której wynikało, że zakupiła ona w ciągu 2-dniowego pobytu 4 śniadania (71,60 euro) zamiast 2 (35,80 euro). Oznacza to, że nieoszczędnie i niecelowo dokonano zwrotu kwoty 35,80 euro (152,90 zł)²⁵⁴ wymienionej osobie. Dyrektor IZ wyjaśnił²⁵⁵, że zakup 2 dodatkowych śniadań wynikał ze spotkania roboczego z przedstawicielami strony niemieckiej w celu omówienia współpracy z IZ;
- **601,40 zł** z tytułu korzystania przez pracowników z różnych środków transportu pomimo tej samej destynacji, terminu i celu podróży. Dotyczyło to 4²⁵⁶ z 26 badanych podróży służbowych (15%), z tego:
 - a) **481,40 zł**²⁵⁷ stanowił koszt przejazdu samochodem osobowym głównego analityka²⁵⁸, który nie skorzystał z możliwości przejazdu pociągiem, jak to uczyniła była Dyrektor IZ (koszt biletu kolejowego w jedną stronę to 104,30 zł).

Była Dyrektor IZ wyjaśniła²⁵⁹, że obowiązywała zasada wspólnego korzystania ze środków lokomocji w celu oszczędności. Natomiast jako Dyrektor IZ nie miała obowiązku podróżowania wraz z pracownikiem i dostosowywania się do jego potrzeb i planów podróży, a ponadto korzystała z pociągu do wykonywania pracy. Natomiast Dyrektor IZ wyjaśnił, że pracownik musiał zabrać dodatkowy bagaż i dotarcie do dworca PKP w Poznaniu byłoby zbyt czasochłonne, a była Dyrektor IZ musiałaby dostać się do miejsca zamieszkania delegowanego pracownika taksówką, co wydłużyłoby podróż i stanowiłoby dodatkowy koszt²⁶⁰.

Opisane okoliczności nie uzasadniają korzystania z przejazdu samochodem osobowym przez głównego analityka. Należy zauważyć, że cel, termin i miejsce podróży pracowników były takie same i obu pracowników obowiązywała zasada oszczędności wydatkowania środków z dotacji.

- b) **120 zł** stanowiło koszt przejazdu samochodem osobowym głównego specjalisty na trasie Poznań-Bydgoszcz i Bydgoszcz-Poznań 16 maja 2025 r., rozliczony do wysokości ceny biletu

²⁴⁶ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

²⁴⁷ Wyjaśnienie Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

²⁴⁸ Polecenie wyjazdu służbowego nr 57/2024.

²⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej z dnia 29 stycznia 2013 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2190), dalej: rozporządzenie w sprawie podróży służbowych.

²⁵⁰ Wyjaśnienie Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025. Wyjaśnienie dotyczyło polecenia wyjazdu służbowego nr 57/2024 pracownikowi wypłacono dietę w wysokości 11,25 zł za 10 godzin i 40 minut podróży, chociaż zapewniono mu 1 obiad. Należną pracownikowi dietę w kwocie 22,50 zł należało pomniejszyć o 50% diety z tytułu zapewnienia bezpłatnego obiadu, tj. o 22,50 zł. Oznacza to, że pracownikowi kwota 11,25 zł nie przysługiwała.

²⁵¹ Dotyczy polecenia wyjazdu służbowego poza granice kraju nr 5/2025. Pracownik zapłacił za koszt biletu samolotowego w kwocie 14,99 euro, Fast Track 6 euro i zarezerwowanie miejsca 8,50 euro, tj. łącznie 29,49 euro, tj. 131,34 zł w walucie karty (kurs 4,4537).

²⁵² Wyjaśnienia kierownika zespołu z 1 września 2025 r.

²⁵³ Nr 2025550036249.

²⁵⁴ Do przeliczenia kosztu nienależnie poniesionego z tytułu dwóch śniadań (35,80 euro) przyjęto kurs średni walut obcych – tabela A z 20 czerwca 2025 r., tj. dnia poprzedzającego rozliczenie delegacji – 4,2709 zł.

²⁵⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

²⁵⁶ Polecenia wyjazdów służbowych nr: 33/2024, 37/2024, 36/2025, 37/2025.

²⁵⁷ Kwota 481,40 zł stanowi różnicę między całkowitym kosztem przejazdu samochodem osobowym głównego analityka (690 zł), a kosztem biletu kolejowego byłej Dyrektora IZ zakupionego na tej trasie w jedną stronę, tj. 104,30 zł (zatem koszt w obie strony 208,60 zł). Kwotę obliczono w następujący sposób: 690 zł – 208,60 zł = 481,40 zł.

²⁵⁸ Polecenie wyjazdu służbowego nr 37/2024.

²⁵⁹ Wyjaśnienie byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

²⁶⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 15 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-10/2025 i z 2 września 2025 r. na pismo nr DNK-IZ-19/2025.

kolejowego²⁶¹. Mimo tej samej destynacji, celu i terminu wyjazdu, pracownicy²⁶² (kierownik zespołu i główny analityk) skorzystali z dwóch środków transportu (tj. z własnych samochodów prywatnych²⁶³) zamiast z jednego. Powyższe stanowiło naruszenie zasady oszczędnego dokonywania wydatków wynikającej z art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto naruszono art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ponieważ polecenie wyjazdu służbowego wraz z rozliczeniem nie było rzetelne, tj. nie było zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentowało (pracownik odbył podróż samochodem prywatnym, natomiast koszty podróży zwrócono mu do kwoty ceny biletów PKP, tj. 120 zł z pominięciem zastosowania zasad obowiązujących w przypadku używania pojazdu prywatnego do celów służbowych, tj. według stawki za 1 kilometr przebiegu).

Każdy z pracowników we wniosku o zgodę na wyjazd służbowy²⁶⁴ zwrócił się o zwrot kosztów podróży samochodem prywatnym do wysokości ceny biletów kolejowych PKP na trasie Poznań-Bydgoszcz i Bydgoszcz-Poznań (120 zł), na co Dyrektor IZ wyraził zgodę. W żadnym przypadku nie sporządzono kalkulacji kosztów podróży zawierającej m.in.:

- potwierdzenie, że koszt biletów kolejowych 16 maja 2025 r. na trasie Poznań-Bydgoszcz i Bydgoszcz-Poznań wynosił łącznie 120 zł na osobę (np. wydruk ze strony przewoźnika) i był opcją najkorzystniejszą cenowo,
- koszt przejazdu według stawki za kilometr przebiegu pojazdu,
- informacji, czy rozliczenie kosztu przejazdu do wysokości cen biletów kolejowych było korzystniejsze niż według stawki za kilometr przebiegu pojazdu.

Zastępca Dyrektora IZ wyjaśnił²⁶⁵, że każdy z pracowników korzystał z przejazdu prywatnym samochodem osobowym, ponieważ rozpoczynał podróż z różnych miejsc, co utrudniłoby wspólną organizację podróży. Ponadto kierownik zespołu wyjaśnił²⁶⁶, że nie mógł podróżować obcymi samochodami, a podróż do centrum Poznania i z powrotem po głównego analityka zajęłaby tyle samo czasu co podróż do Bydgoszczy.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora IZ, ponieważ w obu przypadkach miejscem rozpoczęcia i zakończenia podróży był Poznań. Pracownicy nie skorzystali z przejazdu jednym prywatnym samochodem (kierownika zespołu), pomimo istnienia takiej możliwości, co niekorzystnie wpłynęło na koszty podróży i na efektywność czasu pracy pracowników

80. [Łączenie podróży służbowej z pobytem prywatnym] Negatywnie należy ocenić praktykę łączenia podróży służbowej z pobytem prywatnym przez pracowników, co dotyczyło 4 z 26 badanych delegacji (15%) i nie znajdowało podstawy w wewnętrznych regulacjach IZ oraz w rozporządzeniu w sprawie podróży służbowych. O łączeniu podróży służbowych z pobytami prywatnymi Dyrektor IZ uzyskiwał informację dopiero na etapie rozliczenia delegacji, co oznacza, że pracownicy podejmowali taką decyzję samodzielnie. Świadczy to o niewystarczającej kontroli i nadzorze ze strony Instytutu nad prawidłowym rozliczaniem podróży służbowych. Skutkiem tego było poniesienie nieuzasadnionych wydatków w łącznej kwocie 926,26 zł.

Dyrektor Instytutu pozyskiwał informację o łączeniu podróży prywatnej z służbową dopiero podczas rozliczania delegacji. Dyrektor podał, że pracownicy podejmowali taką decyzję na własną rękę i w żadnym przypadku IZ nie wyraziłby zgody na takie połączenie²⁶⁷. Dotyczyło to 4²⁶⁸ z 26 badanych podróży (15%), w ramach których pracownicy łączyli podróż służbową z pobytem prywatnym, na kwotę 926,26 zł stanowiącą koszt przejazdów pracowników w ramach pobytu prywatnego, z tego:

- łączna kwota 334,59 zł kosztów podróży zagranicznej kierownika zespołu²⁶⁹ obejmująca: przelot samolotem w kwocie 116,37 zł 6 maja 2025 r. do innego miejsca docelowego (Paryż) niż wynikający z polecenia wyjazdu służbowego (Bruksela) i we wcześniejszym terminie (6 maja 2025 r.) niż wskazany w poleceniu wyjazdu służbowego (7 maja 2025 r.) oraz koszt biletu kolejowego z Paryża do Brukseli 7 maja 2025 r. w kwocie 218,22 zł (51,45 euro²⁷⁰). Pracownik IZ wyjaśnił²⁷¹, że jego przelot i nocleg w Paryżu 6 maja 2025 r., a następnie przejazd z Paryża do Brukseli 7 maja 2025 r. był oszczędniejszy niż zakup biletu samolotowego na trasie Poznań-Bruksela, tj. ok. 1 000 zł. Pracownik wyjaśnił również, że nie stanowiło to łączenia podróży służbowej z pobytem prywatnym, a było poszukiwaniem oszczędności dla IZ, na co Dyrektor IZ wyraziła zgodę.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami pracownika, ponieważ z dokumentacji podróży wynika, że przelot i pobyt w Paryżu 6 maja 2025 r. był pobytem prywatnym, a koszt biletu kolejowego z Paryża do Brukseli 7 maja 2025 r. wynikał z tego pobytu. Wskazana cena biletu na trasie Poznań-Bruksela w kwocie ok. 1 000 zł

²⁶¹ Polecenie wyjazdu służbowego nr 37/2025.

²⁶² Polecenie wyjazdu służbowego nr 36/2025 (kierownik zespołu) i nr 37/2025 (główny analityk).

²⁶³ Koszt przejazdu 16 maja 2025 r. na trasie Poznań-Bydgoszcz i Bydgoszcz-Poznań rozliczono w kwocie 120 zł każdemu z dwóch pracowników.

²⁶⁴ Wnioski o zgodę na wyjazd służbowy z: 15 maja 2025 r. (dotyczy głównego specjalisty) i 12 maja 2025 r. (dotyczy kierownika zespołu).

²⁶⁵ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora IZ z 13 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-10/2025.

²⁶⁶ Wyjaśnienia kierownika zespołu z 1 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025, pyt. 11.

²⁶⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025, pyt. 7.

²⁶⁸ Dotyczy poleceń wyjazdów służbowych nr: 58/2024 (krajowy), 2/2025 (zagraniczny) i 31/2025 (krajowy).

²⁶⁹ Polecenie wyjazdu służbowego poza granice kraju nr 5/2025 kierownika zespołu.

²⁷⁰ Kwotę przeliczono zgodnie z kursem średnim walut obcych – tabela nr 089/A/NBP/2025 z 9 maja 2025 r.

²⁷¹ Wyjaśnienia pracownika z 1 września 2025 r.

nie stanowi uzasadnienia do przelotu do innego kraju niż wskazanego w poleceniu wyjazdu służbowego, tj. do Francji i rozpoczęcia stamtąd podróży służbowej. Tym bardziej, że kontrolującym nie przedstawiono żadnych dowodów na podaną cenę.

- kwota **149,37 zł** stanowiąca koszt powrotnego biletu kolejowego pracownika²⁷² z Berlina do Poznania 16 lutego 2025 r., mimo że czas podróży określony w poleceniu wyjazdu służbowego obejmował od 13 do 14 lutego 2025 r. Ponadto z oświadczenia pracownika wynika, że pobyt od 14 do 16 lutego 2025 r. stanowił pobyt prywatny,
- kwota **104,30 zł** stanowiąca koszt powrotnego biletu kolejowego 24 listopada 2024 r. byłej Dyrektora IZ²⁷³ z Warszawy do Poznania, natomiast czas podróży wskazany w delegacji to: od 21 do 22 listopada 2024 r. Ponadto pracownik na oświadczeniu do delegacji potwierdził, że 23 i 24 listopada 2024 r. stanowił pobyt prywatny. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że połączenie było wynikiem z powodów losowych, przez które powrót 22 listopada 2024 r. nie był możliwy, a o zmianie terminu pracownik nie mógł poinformować IZ z uwagi na weekend²⁷⁴,
- łączna kwota **338 zł** stanowiąca koszty 2 biletów kolejowych za przejazdy starszego analityka na trasie Poznań-Warszawa i Warszawa-Poznań w ramach delegacji nr 31/2025 9 i 11 kwietnia 2024 r., natomiast czas podróży wskazany w poleceniu wyjazdu służbowego to 10 kwietnia 2024 r.

Dyrektor IZ i jego Zastępca wyjaśnili²⁷⁵, że o łączeniu podróży służbowych z pobytami prywatnymi pozyskiwali informację dopiero podczas rozliczania delegacji, pracownicy podejmowali taką decyzję na własną rękę i w żadnym przypadku IZ nie wyraził zgody na takie połączenie. Dyrektor IZ wyjaśnił, że w przypadku delegacji nr 31/2025 wyraził zgodę na zmianę terminu delegacji (rozpoczęcia 9 kwietnia i zakończenia 11 kwietnia 2024 r.)²⁷⁶, natomiast nie wynikało to z badanej dokumentacji. Była Dyrektorka IZ poinformowała²⁷⁷, że podróże były łączone z pobytami prywatnymi w przypadku weekendów i nie oczekiwano, by pracownicy wracali w piątek do Poznania, na co było przyzwolenie Kierownictwa IZ²⁷⁸.

Finansowanie delegowanym pracownikom wydatków związanych z ich pobytami prywatnymi nie jest uzasadnione i nie można uznać stosowanej przez IZ praktyki za gospodarną, celową i oszczędną. Nie ma podstaw prawnych ani faktycznych, żeby jednostka finansowana ze środków publicznych pokrywała koszty powrotu pracowników z pobytu prywatnego ze środków dotacji podmiotowej.

81. [Nadzór nad rozliczaniem podróży służbowych] Nadzór nad rozliczaniem podróży służbowych nie był wystarczający. Z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzeniu w sprawie podróży służbowych rozliczono 5²⁷⁹ z 26 delegacji (19%), przekroczenie terminu rozliczenia obejmowało od 3 do 11 dni od zakończenia podróży. Ponadto w 3²⁸⁰ z 26 badanych podróży służbowych (12%) rozliczenie delegacji nie zawierało daty, co uniemożliwiało sprawdzenie terminu jej rozliczenia.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że terminowe rozliczenie podróży spoczywa na delegowanym, a przyczyną nieterminowego rozliczenia delegacji było m.in. zbyt późne złożenie rozliczenia kosztów podróży służbowej przez delegowanego²⁸¹.

Rozliczenie podróży służbowej w terminie należy do obowiązków delegowanego, co nie zwalnia wyznaczonych pracowników IZ do bieżącej kontroli prawidłowości i terminowości tego rozliczenia. Nieprzestrzeganie 14-dniowego terminu rozliczeń delegacji może rodzić negatywne konsekwencje dla Instytutu, np. skutkować niewłaściwym przyporządkowaniem kosztów do okresu rozliczeniowego. Zatem w interesie IZ było monitorowanie i dbanie o terminowe rozliczenie podróży służbowych. Z badanej dokumentacji wynika, że Instytut nie podejmował w tym zakresie żadnych działań monitorujących, tj. nie informował delegowanych o zbliżającym się upływie terminu rozliczenia dokumentów podróży.

82. Słabość nadzoru wynikała również z przyjmowania przez IZ niekompletnych dokumentów wystawionych przed podróżą służbową, tj. wniosku o zgodę na wyjazd służbowy niezawierającego wymaganego zaproszenia lub harmonogramu konferencji, co dotyczyło 4 z 26 badanych delegacji (15%), a także delegowania pracownika mimo braku podpisu przez byłą Dyrektorkę IZ na 1²⁸² z 26 badanych delegacji (4%).

Do 4²⁸³ z 26 badanych poleceń wyjazdów służbowych, pracownicy nie dołączyli zaproszenia lub harmonogramu konferencji, co było wymagane we wzorze wniosku o zgodę na wyjazd służbowy w Instrukcji rozliczania kosztów podróży służbowych.

²⁷² Polecenie wyjazdu służbowego poza granice kraju nr 2/2025 głównego analityka.

²⁷³ Polecenie wyjazdu służbowego nr 58/2024.

²⁷⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

²⁷⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025, wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora IZ z 12 sierpnia 2025 r. do pisma DNK-IZ-10/2025.

²⁷⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

²⁷⁷ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

²⁷⁸ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

²⁷⁹ Niezachowanie 14-dniowego terminu rozliczenia delegacji dotyczyło: 2 podróży rozliczonych 3 dni po terminie (polecenia wyjazdów służbowych nr: 10/2025, 3/2024), 2 podróży rozliczonych 4 dni po terminie (polecenia wyjazdów służbowych nr: 37/2025, 31/2025) i 1 podróży rozliczonej 11 dni po terminie (polecenie wyjazdu służbowego nr 21/2025).

²⁸⁰ Polecenie wyjazdu służbowego nr: 33/2024, 37/2024, 36/2025.

²⁸¹ Wyjaśnienie Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025 wyjaśnienie Dyrektora IZ z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-25/2025 (pyt. 4), wyjaśnienie Dyrektora IZ z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-23/2025, pyt. 3.

²⁸² Polecenie wyjazdu służbowego poza granice kraju nr 2/2025.

²⁸³ Brak zaproszeń lub harmonogramu konferencji w przypadku poleceń wyjazdów służbowych: 31/2024, 59/2024, 29/2025 i 3/2025.

Jedno z 26 badanych poleceń wyjazdów służbowych (nr 2/2025) nie zostało podpisane przez byłą Dyrektora IZ jako zlecającą wyjazd. Należy podkreślić, że była Dyrektora IZ podpisała pracownikowi wniosek o zgodę na wyjazd służbowy i zatwierdziła rozliczenie tej delegacji. Dyrektora IZ wyjaśnił²⁸⁴, że pracownik nie zwrócił uwagi na brak podpisu na tej delegacji, natomiast podpis byłej Dyrektora IZ znajdował się na rozliczeniu delegacji i wniosku o zgodę na wyjazd służbowy.

83. Negatywnie należy ocenić, że w przypadku 4²⁸⁵ na 7 (57%) badanych podróży służbowych zagranicznych **nie wypłacono zaliczek**, czym naruszono przepisy § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych.

Zgodnie z § 20 ust. 1 pracownik otrzymuje zaliczkę w walucie obcej na niezbędne koszty podróży zagranicznej, w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów.

Była Dyrektora IZ wyjaśniła, że w Instytucie nie było praktyki nieprzyznawania takiej zaliczki, natomiast pracownicy rzadko o nią występowali²⁸⁶. Ponadto Dyrektora IZ wyjaśnił²⁸⁷, że nie wypłacono zaliczek, ponieważ nie było wniosków o ich udzielenie.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podróży, zaliczka na podróż zagraniczną jest obowiązkowa i powinna zostać wypłacona pracownikowi przed wyjazdem, aby pokryć niezbędne koszty podróży i pobytu. Pracownik nie ma obowiązku składania odrębnego wniosku o jej przyznanie, ponieważ wynika to z konieczności dokonania wstępnej kalkulacji kosztów oraz zabezpieczenia środków na realizację zadań służbowych za granicą. Tym samym nie można uznać za zasadny argument, że zaliczki nie wypłacono, ponieważ nie było wniosków o ich udzielenie.

84. W przypadku wszystkich 7 (100%) badanych podróży służbowych poza granice kraju Instytut **nie przekraczał limitów** określonych w rozporządzeniu w sprawie podróży służbowych dotyczących wysokości diety za dobę podróży zagranicznej oraz limitu na nocleg w danym państwie.

85. W 4²⁸⁸ z 26 badanych podróży (15%) pracownicy **nie złożyli wraz z rozliczeniem delegacji sprawozdania z wyjazdu służbowego** na potwierdzenie przydatności wyjazdu do wykonania konkretnego zadania, co stanowiło naruszenie § 4.2. Regulaminu podróży służbowych. Świadczy to o niewystarczającej kontroli nad rozliczeniem delegacji i przestrzeganiem wewnętrznych regulacji. Sprawozdanie z wyjazdu służbowego pozwala ocenić w szczególności jego przydatność i czy przyniósł on oczekiwane efekty. Wyczerpujące sprawozdanie dokumentuje także czas i realizację zadań przez delegowanego. Ponadto informacje zawarte w tym dokumencie mogą być przydatne dla innych pracowników IZ przy wykonywaniu przez nich obowiązków służbowych. Jego brak uniemożliwia korzystanie z efektów wyjazdów służbowych innym pracownikom.

Zgodnie z § 4.2. Regulaminu podróży służbowych rozliczenie merytoryczne delegacji następuje poprzez przedłożenie sprawozdania z wyjazdu służbowego. Musi ono zawierać informacje o: przydatności wyjazdu dla danego zamierzenia oraz o sposobach wykorzystania rezultatów wyjazdu, również w formie opracowania (np. notatka, raport, ekspertyza itp.). Celem delegacji nr 33/2024 i nr 37/2024 był wyjazd do Warszawy 15 sierpnia 2024 r. na obchody Święta Wojska Polskiego, delegacji nr 57/2024 Wrocław spotkanie Sieci Ziem Zachodnich i Północnych 13 listopada 2024 r., a delegacji nr 58/2024 spotkanie Kolegium ds. Polityki Międzynarodowej, spotkanie z Prezydentem RP i MSZ 21-22 listopada 2024 r. w Warszawie. W żadnym przypadku pracownicy nie złożyli sprawozdania potwierdzającego przydatność tych wyjazdów dla wykonania konkretnego zamierzenia/zadania.

86. **[Finansowanie kosztów podróży osobie niezatrudnionej w IZ]** Negatywnie należy ocenić, że Instytut sfinansował ze środków publicznych koszty podróży osobie niezatrudnionej w IZ, wykonującej zadania na podstawie 2 umów zleceń, w łącznej kwocie 4 167,76 zł (5²⁸⁹ podróży). Wprawdzie art. 742 Kodeksu cywilnego²⁹⁰ przewiduje, że *dający zlecenie powinien zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia, wraz z odsetkami ustawowymi*, jednakże zawarte z wykonawcą umowy zlecenia nie zobowiązywały go do przedstawiania przed podróżą szacowanych kosztów i konieczności ich weryfikacji przez IZ. Tym samym Instytut nie posiał informacji o potencjalnych kosztach wyjazdów i mogły być one kształtowane dowolnie, bez zachowania zasad wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zgodnie z orzeczeniem sądu²⁹¹, art. 742 Kodeksu cywilnego ma charakter dyspozytywny, tj. jest względnie wiążący. Oznacza to, że zwrot kosztów podróży wykonawcy nie jest zawsze obowiązkowy. Jednocześnie umowy mogły być zawarte w taki sposób, aby IZ nie ponosił już żadnych dodatkowych kosztów.

²⁸⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-25/2025, pyt. 1.

²⁸⁵ Polecenia wyjazdu służbowego poza granice kraju nr: 06/2024, 10/2025, 2/2025, 5/2025.

²⁸⁶ Wyjaśnienie byłego Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

²⁸⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 5 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-27/2025.

²⁸⁸ Dotyczy poleceń wyjazdów służbowych nr: 33/2024, 37/2024, 57/2024, 58/2024.

²⁸⁹ Polecenia wyjazdów służbowych nr: 30/2024, 31/2024, 68/2024, 1/2025 i 10/2025, które były objęte 2 umowami zawartymi z wykonawcą.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

²⁹¹ M. in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2015 r., sygn. akt VI ACa 1918/14.

Zgodnie z art. 742 Kodeksu cywilnego, dający zlecenie powinien zwrócić zleceniobiorcy wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania zlecenia. Z orzeczenia sądu²⁹² wynika, że zgodnie z zasadą swobody umów, strony umowy mają możliwość kształtowania jej treści, a przepis art. 742 Kodeksu cywilnego miał charakter dyspozytywny.

Dyrektor IZ wyjaśnił²⁹³, że realizacja tych umów wiązała się z koniecznością prowadzenia badań terenowych i z bezpośrednimi kontaktami środowiskowymi. Ponadto była Dyrektor IZ wyjaśniła²⁹⁴, że wykonawca dysponował kompetencjami w zakresie badań terenowych i kontaktami w środowiskach będących przedmiotem badań, a z uwagi na specyfikę zespołu Ziem Zachodnich i Północnych istniała potrzeba częstych podróży terenowych.

Dyrektor IZ podał²⁹⁵, że nie zawarto w umowach postanowień dotyczących konieczności przedstawienia kalkulacji kosztów podróży m.in. z powodu wysokiej częstotliwości podróży wykonawcy i nieprzewidywalnej długości pobytów badawczych eksperta.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora IZ, ponieważ dzięki kalkulacji kosztów Instytut mógłby zweryfikować oszczędność kosztów podróży wykonawcy. Wprowadzenie w umowach postanowień regulujących kwestie przedstawiania kalkulacji szacowanych kosztów i ich uzasadnienia przez wykonawcę oraz ich kontroli przez Instytut, byłoby korzystne dla obu stron. W przypadku stwierdzenia zawyżonych lub nieuzasadnionych kosztów, IZ mógłby zwrócić się do wykonawcy o sporządzenie korekty lub rezygnację z części kosztów. Pozwoliłoby uniknąć potencjalnych sporów dotyczących celowości kosztów i ich związku z wykonywanymi zadaniami.

87. [Rejestr podróży służbowych] Rejestr podróży służbowych krajowych i zagranicznych prowadzony w formie papierowej nie był rzetelny, ponieważ zawierał błędy lub luki w przypadku 14 z 145 pozycji (10%).

Rejestr zawierał 145 pozycji, z tego: 81 pozycji w 2024 r., w tym: 70²⁹⁶ dotyczyło podróży krajowych, a 11 podróży zagranicznych i 64 pozycje w 2025 r., z tego: 44 - podróży krajowych, a 20 zagranicznych.

Błędy lub luki w Rejestrze obejmowały: niewypełnienie 2 z 81 pozycji (2%) w 2024 r.²⁹⁷, które w odpowiedzi na pytanie Instytut ostatecznie wykreślił, niewskazanie jednej z miejscowości docelowych w 1 z 81 pozycji (1%)²⁹⁸ w 2024 r., niewskazanie lub nieprawidłowe wskazanie środka transportu w 4 z 81 pozycji (5%)²⁹⁹ w 2024 r. i w 4 z 64 pozycji (6%)³⁰⁰ w 2025 r., nieprawidłowy termin podróży służbowej w przypadku 1 z 81 pozycji (1%)³⁰¹ w 2024 r. i 2 z 64 pozycji (3%)³⁰² w 2025 r. Instytut wyjaśnił, że wpisy w pozycjach nr 38 i nr 40 stanowiły omyłkę i powinny być usunięte³⁰³.

Umowy cywilnoprawne i zamówienia

88. [Wewnętrzne regulacje] Negatywnie należy ocenić szeroki katalog zamówień obligatoryjnie podlegających wyłączeniu z Regulaminu udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Regulamin udzielania zamówień)³⁰⁴. Dotyczyło to m.in.: usług prawnych, szkolenia, tłumaczeń, socjalnych, zdrowotnych, a także w przypadku przedmiotów umów zlecenia lub umów o dzieło z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, a wykonującymi zlecone prace osobiście. W takiej sytuacji istnieje ryzyko niezachowania zasady oszczędnego dokonywania wydatków, o czym mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Negatywnie należy również ocenić, że w odniesieniu do wyłączonych zamówień, Regulamin **nie przewidywał konieczności dokumentowania trybu i sposobu wyboru poszczególnych wykonawców do realizacji danych zamówień**. Obligatoryjne wyłączenia określone w Regulaminie udzielania zamówień **nie były zgodne** ustalonym przez Urząd Zamówień Publicznych (dalej: UZP) i obowiązującym od 2019 r. wzorem *Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – prawo zamówień publicznych* (dalej: Regulamin UZP)³⁰⁵, jak również stanowiskiem UZP z 2025 r.³⁰⁶. Z tych dokumentów wynika odpowiednio, że wyłączenia należy przewidzieć w regulaminie, ale tylko w ściśle określonych przypadkach i nie można ich nadużywać, a wybór wykonawcy dokonany na podstawie tego odstępstwa powinien być udokumentowany. Natomiast Instytut nie dokumentował tych czynności

²⁹² M. in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2015 r., sygn. akt VI ACa 1918/14.

²⁹³ Wyjaśnienia Instytutu z 12 sierpnia 2025 r. do pisma DNK-IZ-10/2025 i wyjaśnienia Instytutu z 2 września 2025 r. do pisma DNK-IZ-19/2025.

²⁹⁴ Wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

²⁹⁵ Wyjaśnienia Instytutu z 2 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-19/2025.

²⁹⁶ Z uwzględnieniem dwóch pozycji nr 38 i 40 później wykreślonych przez Instytut w związku ze stwierdzeniem omyłki w odpowiedzi na pismo nr DNK-IZ/7/2025.

²⁹⁷ Dotyczy krajowego rejestru podróży służbowych w pozycjach nr 38 i 40.

²⁹⁸ Dotyczy krajowego rejestru podróży służbowych w pozycji nr 68.

²⁹⁹ Dotyczy krajowego rejestru podróży służbowych w pozycjach nr 30, 42 i 43 i zagranicznego rejestru podróży służbowych w pozycji nr 3.

³⁰⁰ Dotyczy krajowego rejestru podróży służbowych w pozycjach nr 24 i 31 i zagranicznego rejestru podróży służbowych w pozycjach nr 2 i 3.

³⁰¹ Dotyczy krajowego rejestru podróży służbowych w pozycji nr 58.

³⁰² Dotyczy krajowego rejestru podróży służbowych w pozycji nr 31 i zagranicznego rejestru podróży służbowych w pozycji nr 1.

³⁰³ Wyjaśnienia Instytutu z 5 sierpnia 2025 r. na pismo DNK-IZ-7/2025.

³⁰⁴ Obowiązujący od 5 sierpnia 2024 r. Wcześniej obowiązywał do 4 sierpnia 2024 r. Regulamin udzielania zamówień do których nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych z 28 października 2022 r.

³⁰⁵ Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – prawo zamówień publicznych z 18 października 2019 r., dostępny na archiwalnej stronie UZP: www.uzp.gov.pl.

³⁰⁶ Wytoczne i dobre praktyki. Udzielanie zamówień o wartości niższej niż wartość, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych (tzw. zamówienia „podprogowe”), opublikowany na stronie UZP 16 czerwca 2025 r.: [Wytoczne i dobre praktyki dotyczące tzw. zamówień podprogowych - Urząd Zamówień Publicznych - Portal Gov.pl](https://www.uzp.gov.pl/wytoczne-i-dobre-praktyki-dotyczace-tzw.-zamowien-podprogowych-urzad-zamowien-publicznych-portal-gov-pl).

w przypadku wszystkich 16 umów zleceń (100%), do których zastosowano odstępstwo od stosowania Regulaminu. Nie sprzyjało to realizacji zasad przejrzystości i oszczędności w toku wyboru wykonawców. Ponadto Regulamin udzielania zamówień nie uwzględniał zagadnień dotyczących zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, nadzorowania czy rozliczania umów, a także samego procesu ich zawierania, co wymaga uregulowania tego obszaru.

Chociaż Regulamin udzielania zamówień przewidywał konieczność:

- uzyskania pisemnej zgody Dyrektora Instytutu lub osoby przez niego upoważnionej dla zamówień o wartości od 1 000 zł do 10 000 zł,
- wskazania uzasadnienia potrzeby zamówienia we wzorze wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza kwoty 130 000 zł (netto) dla zamówień o wartości równej i przekraczającej 10 000 zł netto,

to tylko w przypadku 2³⁰⁷ z 19 badanych umów (11%) uzasadniono potrzebę ich zawarcia. Natomiast Regulamin udzielania zamówień **nie wymagał konieczności uzasadnienia celowości zawarcia umów cywilnoprawnych dla zamówień o wartości nieprzekraczającej 10 000 zł.**

Zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień, wyłączeniu z konieczności stosowania procedur w nim zawartych podlegały: przedmioty umów zlecenia oraz umów o dzieło z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, a wykonującymi zlecone prace osobiście; usługi: szkolenia pracowników, prawnicze, socjalne, zdrowotne, tłumaczenia; dostawy publikacji branżowych oraz płatne serwisy internetowe; ubezpieczenia grupowe pracowników, ubezpieczenie majątku, odpowiedzialności cywilnej oraz komunikacyjne; gdy przedmioty zamówień związane były z działalnością twórczą lub artystyczną albo gdy występowały przyczyny ekonomiczne, organizacyjne, gospodarcze lub społeczne powodujące, że zamówienie mógł zrealizować tylko jeden wykonawca; zakupy artykułów biurowych.

Regulamin udzielania zamówień zobowiązywał do zawierania umów cywilnoprawnych w wybranych przypadkach, w zależności od wartości udzielanych zamówień publicznych (od 6 000 zł dla robót budowlanych i od 10 000 zł dla usług).

Była Dyrektor IZ wyjaśniła³⁰⁸, że stosowano takie wyłączenia, ponieważ w odniesieniu do zamówień o niskiej wartości lub realizacji ich osobiście przez wykonawcę wystąpiłoby nadmierne sformalizowanie procedur udzielania tych zamówień, co mogłoby wiązać się z nieterminowym ich zrealizowaniem. A dzięki tym wyłączeniom Instytut ograniczał koszty transakcyjne i sprawnie realizował swoje zadania. Ponadto usługi twórcze i eksperckie różniły się między sobą, rynek tłumaczeń jest rozproszony, a potrzeby Instytutu wymagają pilnej realizacji z uwagi na pilny charakter zleconych spraw, dlatego Regulamin udzielania zamówień przewidywał elastyczne podejście. Zdaniem byłej Dyrektora IZ charakter i typowa wartość przedmiotów umów nie wymagają uruchomienia procedur regulaminu, a w IZ często realizowane są zamówienia drobne, o niskiej wartości i na niewielką skalę. Natomiast nie traktowano tych spraw uznaniowo i w każdym przypadku przeprowadzano rozeznanie rynku, weryfikowano wiarygodność wykonawców, ich doświadczenie i oferowaną jakość. Ponadto Instytut każdorazowo stosował zasady równego traktowania i przejrzystości, a także nie dzielił zamówień.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami byłej Dyrektora IZ. Chociaż do zamówień o wartości do 130 000 zł nie stosuje się przepisów ustawy PZP³⁰⁹, to nie oznacza, że Instytut nie obowiązują żadne zasady przy ich udzielaniu. Przeciwnie – Instytut zobowiązany jest do stosowania art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, a także powinien zachować zasadę konkurencyjności. Z odstępstwa od stosowania Regulaminu udzielania zamówień Instytut powinien korzystać tylko w ściśle określonych przypadkach i ich nie nadużywać, a wybór wykonawcy powinien udokumentować. W świetle postanowień Regulaminu UZP i wytycznych Urzędu Zamówień Publicznych, każdorazowe obligatoryjne wyłączenie zamówienia ze stosowania wewnętrznych regulacji IZ np. tylko z uwagi na rodzaj zamówienia lub jego przedmiot, jest niewystarczającym uzasadnieniem i może skutkować nieefektywnym dokonywaniem wydatków, np. w wyniku wyboru wykonawcy oferującego wyższą cenę za realizację danego zamówienia publicznego. Ponadto IZ powinien dokumentować proces udzielania zamówień, niezależnie od ich wartości, w celu potwierdzenia, że zachował zasady oszczędności i celowości wydatków wynikającej z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, czego w przypadku większości badanych umów nie dokonywał [szerzej w pkt. 92].

89. [Skala zawieranych umów] Skala zawieranych umów była znaczna. W latach 2024-2025 (I półrocze) Instytut zawarł 94 umowy cywilnoprawne³¹⁰ na łączną kwotę 3 006 653,57 zł, z tego: 67 w 2024 r. na kwotę 2 420 612,32 zł i 27 w 2025 r. na kwotę 586 041,25 zł³¹¹. Przedmiot każdej z badanych umów związany był

³⁰⁷ Dotyczy umowy z 14 sierpnia 2024 r. nr 29/08/2024 i umowy z 1 kwietnia 2023 r. na usługi w zakresie ochrony informacji niejawnych i pełnienia funkcji pełnomocnika ds., ochrony informacji niejawnych.

³⁰⁸ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

³⁰⁹ Oprócz przepisów Działu I, Rozdziału 5 tej ustawy.

³¹⁰ W tym 4 aneksy.

³¹¹ Do bilansu zawartych umów nie wliczono 10 umów zawartych przed 1 stycznia 2024 r. w łącznej kwocie 499 031,24 zł, kontynuowanych w latach 2024-2025. W latach 2024-2025 w Instytucie realizowano 104 umowy cywilnoprawne o łącznej wartości 3 505 684,81 zł brutto, z tego: 49 z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej (629 598,18 zł brutto) i 55 z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, osobami prawnymi (kontrahentami) lub jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej

z działalnością IZ. Nie stwierdzono przypadków zawarcia umów z własnymi pracownikami, co należy ocenić pozytywnie

Badaniem objęto 21 umów, w tym 18 z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, z tego 2 stanowiły umowy w sprawie przyznania stypendiów [szerzej w pkt. 99] i 3 z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą lub osobami prawnymi na łączną kwotę 550 879,90 zł³¹².

Przedmiotem badanych umów były: prace porządkowe magazynu, wsparcie techniczne przy organizowaniu wydarzeń i pomocnicze przy wprowadzeniu danych związanych z ewidencjonowaniem jawnych publikacji Instytutu (2), wykonanie strony internetowej i sklepu IZ (1), uczestnictwo w zespole Ziemie Zachodnie i Północne (2), kierowanie zespołem Ziemie Zachodnie i Północne (1), opracowanie zbiorów (1), wykonywanie zadań w Bibliotece IZ w 2024 r., w tym zarządzanie i kontrola prenumeraty czasopism polskich i zagranicznych (2), wsparcie działu Księgowości (2), przeprowadzenie likwidacji zużytych środków trwałych i wyposażenia (1), przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (1), świadczenie usługi w zakresie ochrony informacji niejawnych i pełnienia funkcji pełnomocnika IZ ds. ochrony informacji niejawnych (1), pełnienie funkcji sekretarza redakcji Przeglądu Zachodniego i Wydawnictwa, w szczególności: koordynowanie prac związanych z opracowaniem redakcyjnym, przygotowanie materiałów do Przeglądu Zachodniego pod względem redakcyjnym i technicznym (2), prace przy organizacji Targów Książki (1), prace redakcyjne książki (1), świadczenie usług prawnych (1), realizacja i finansowanie stypendium (2).

90. **[Niecelowe i niegospodarne umowy]** Niecelowym i nieoszczędnym było zawarcie umowy na świadczenie usług doradczych w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na **kwotę 3 690 zł brutto**³¹³, której przedmiot pokrywał się z zakresem obowiązków kierownika pionu wsparcia. Umowa dotyczyła zadania inwestycyjnego w zakresie budowy systemu sygnalizacji pożarowej, finansowanego ze środków własnych Instytutu, objętego planem finansowym. Pomimo że wydatku (3 690 zł) nie pokryto z dotacji, to Jednostka była zobowiązana do przestrzegania zasad celowości i oszczędności gospodarowania własnymi środkami finansowymi. Natomiast tego nie dopełniła, co należy ocenić negatywnie.

Do zadań wykonawcy świadczącego usługę doradczą w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania należało m.in.: przygotowanie dokumentów niezbędnych do wszczęcia postępowania i opracowanie dokumentów postępowania, przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy, otwarcia i powiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o złożonych ofertach oraz ich zbadanie, ocenę i ewentualne odrzucenie, sporządzenia informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, ogłoszenie o wyniku postępowania, dokumentowanie postępowania.

Wg byłej Dyrektora IZ przedmiot badanej umowy nie pokrywał się z zadaniami pracownika³¹⁴. Tymczasem kierownik pionu wsparcia odpowiedzialny był w szczególności za: organizowanie zamówień publicznych w IZ, nadzorowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, nadzorowanie i sporządzanie dokumentacji postępowania o zamówienie publiczne, koordynowanie i kontrolowanie czynności związanych z zawarciem umowy z wybranym oferentem, a także kontrolowanie poprawności innych dokumentów przygotowywanych w związku z zamówieniami publicznymi.

91. **[Umowy na czas nieokreślony i brak całkowitego wynagrodzenia w umowach]** Negatywnie należy ocenić obowiązywanie w latach 2024-2025 (do 30 czerwca) dwie z 21 badanych umów (10%) **zawartych na czas nieokreślony, bez określenia ich całkowitej wartości**. Zawieranie umów na czas nieoznaczony bez podania maksymalnej kwoty jaką Jednostka zamierza przeznaczyć na ich realizację generuje ryzyko przekroczenia progu bagatelności, ogranicza dochodzenie roszczeń z uwagi na brak możliwości obliczenia całkowitego wynagrodzenia umowy i w przypadku wydatkowania środków publicznych nie powinno mieć miejsca. IZ nie posiadał kalkulacji maksymalnego wynagrodzenia dla dwóch umów, tym samym nie znał nawet przybliżonej wartości środków jaką zamierza przeznaczyć na ich realizację. Stoi to w sprzeczności z wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zasadą dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny poprzez uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Dotyczyło to 2 z 21 badanych umów (10%), tj. ³¹⁵ obowiązującej od 2023 r. na świadczenie usług w zakresie ochrony informacji niejawnych w IZ i pełnienia funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych (■■■■■ miesięcznie) i ³¹⁶ obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. o świadczenie usług prawnych³¹⁷ (kwartalnie ■■■■■). Instytut nie dokonywał rozeznania rynku w celu potwierdzenia, że oferowana cena była najkorzystniejsza na rynku.

w łącznej kwocie 2 876 086,63 zł.

³¹² W ramach tej wartości znajduje się kwota wydatkowana w ramach 2 umów zawartych na czas nieokreślony (jedna zawarta w 2006 r., druga zawarta w 2023 r.), które nie zawierały informacji na temat maksymalnego wynagrodzenia i przyjęto kwoty poniesionych wydatków z ich tytułu w latach 2024-2025.

³¹³ Umowa zawarta 30 lipca 2024 r.

³¹⁴ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

³¹⁵ Brak numeru umowy. Umowa zawarta 1 kwietnia 2023 r. Umowę zawarto, ponieważ wyznaczony przez kierownictwo Pełnomocnik ds. informacji niejawnych nie posiadał jeszcze odpowiedniego przeszkolenia, a kierownictwo IZ podjęło decyzję o zleceniu tej usługi na zewnątrz do momentu uzyskania przez pracownika stosownych uprawnień - uzasadnienie do umowy na usługę w zakresie ochrony informacji niejawnych kierownika pionu wsparcia IZ z 27 marca 2023 r.

³¹⁶ Brak numeru umowy. Do zadań kancelarii radców prawnych należało m.in. opiniowanie i sporządzanie projektów umów i doradztwo prawne związane z bieżącą działalnością IZ.

³¹⁷ Brak pełnej kwoty umowy - wykonawca otrzymywał kwartalnie 4 920 zł - wysokość wynagrodzenia nie była zmieniana.

Dyrektor IZ wyjaśnił, że dzięki umowom na czas nieokreślony, zapewnił stabilność i ciągłość realizacji obowiązków i dostęp do doradztwa prawnego bez konieczności zawierania nowych umów, a w przypadku wykonawcy świadczącego usługę z zakresu ochrony informacji niejawnych nie można było określić terminu obowiązywania umowy, ponieważ pracownik IZ mający być pełnomocnikiem ds. ochrony informacji niejawnych, był w trakcie procedury sprawdzającej, która determinowała termin zakończenia umowy³¹⁸.

Wymienione okoliczności przez Dyrektora IZ nie uzasadniają stosowanej praktyki. Z badanej dokumentacji nie wynika uzasadnienie zawarcia umów na czas nieokreślony bez maksymalnego wynagrodzenia. Instytut powinien dążyć do wyeliminowania praktyki zawierania umów cywilnoprawnych na czas nieokreślony, ponieważ w zamówieniach podprogowych może to finalnie skutkować próbą obejścia procedur wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych. Instytut powinien przeprowadzać i udokumentować rozeznanie rynku, w wyniku którego należy ustalić, czy wykonawcy oferowali najniższą cenę na rynku przy zakładanym poziomie jakości realizowanych usług.

92. [Udzielanie zamówień publicznych o wartości niższej niż 130 000 zł netto] Negatywnie należy ocenić sposób udzielania zamówień publicznych przez IZ, których wartość była niższa niż 130 000 zł netto. W zdecydowanej większości przypadków (18 z 19³¹⁹ badanych umów, tj. 95%), IZ nie posiadał dokumentacji poprzedzającej udzielenie zamówień publicznych, tj. szacowania wartości zamówienia, korespondencji z wykonawcami, ofert/wycen wykonawców lub innego dokumentu z zaoferowaną ceną, a w przypadku 17 z 19 badanych umów (90%) nie posiadał uzasadnienia celowości udzielenia zamówienia i zawarcia umowy z danym wykonawcą, a także dokumentacji z jego wyboru. Stanowiło to naruszenie zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych. **Nieudokumentowanie celowości zawarcia umowy, rozeznania rynku i szacowania wartości wynagrodzenia świadczy o niewykonaniu przez IZ zalecenia pokontrolnego z kontroli KRPM w 2017 r.**³²⁰ w zakresie wprowadzenia obowiązku rzetelnego dokumentowania celowości zawarcia umowy, rozeznania rynku i szacowania wartości wynagrodzenia.

Ponadto IZ naruszył § 5 ust. 11 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, ponieważ w przypadku 1 z 19 badanych zamówień publicznych³²¹ (5%) udzielonego w trybie zapytania ofertowego nie posiadał zaproszenia do składania ofert wraz z potwierdzeniem jego przekazania wykonawcom.

W 2024 r. Instytut udzielił 189 zamówień publicznych na łączną kwotę 2 680 258,18 zł, w tym 117 zamówień na kwotę 126 501,22 zł wyłączonych ze stosowania Regulaminu udzielania zamówień, a w I półroczu 2025 r. 97 zamówień publicznych na łączną kwotę 840 574,56 zł, w tym 63 zamówień na kwotę 63 225,87 zł wyłączonych ze stosowania tego Regulaminu. Zbadano 19 zamówień publicznych na kwotę 527 341 zł (15%), których wartość była niższa niż 130 000 zł netto. W przypadku wszystkich umów zleceń (16 z 19 badanych, tj. 84%) wyłączono z konieczności stosowania procedur udzielania zamówień publicznych na podstawie § 1 ust. 2 Regulaminu udzielania zamówień.

Zgodnie z wystąpieniem pokontrolnym z 4 grudnia 2017 r. z kontroli planowej KPRM w zakresie zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r., Instytut był zobowiązany do wyeliminowania nieprawidłowych praktyk dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych, w szczególności poprzez wprowadzenie obowiązku: rzetelnego dokumentowania celowości zawarcia umowy, rozeznania rynku i szacowania wartości wynagrodzenia.

W badanej próbie 19 umów cywilnoprawnych ustalono, że w przypadku:

- 18 z 19 umów (95%), w tym we wszystkich 16 badanych umowach cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej (100%), Instytut nie udokumentował: oszacowania wartości zamówień publicznych, ofert/wycen przedstawionych przez wykonawców lub nie posiadał innego dokumentu, z którego wynikałaby zaoferowana cena przez wykonawcę, warunków jakie powinni spełniać wykonawcy oraz czy zostały one spełnione, a także posiadanych przez nich kwalifikacji lub doświadczenia.

Dyrektor IZ wyjaśnił³²², że zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień wyłączone z konieczności stosowania zawartych w nim procedur są m.in.: przedmioty umów zlecenia oraz umów o dzieło z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, a wykonującymi zleczone prace osobiście i „Regulamin nie przewiduje konieczności dokumentowania takich czynności”. Dyrektor IZ wskazał, że w odniesieniu do wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej pod uwagę brano kilkuletnią współpracę ze zlecającymi, a także ich dorobek zawodowy lub kompetencje. Wyboru dokonano w oparciu o znajomość kwalifikacji, kompetencji i doświadczenia wykonawców lub pozytywnej wcześniejszej współpracy, co nie wymagało dokumentowania i nie świadczyło o niespełnieniu wymagań przez

³¹⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 9 września 2025 r. do pisma DNK-IZ-28/2025.

³¹⁹ Dotyczy zamówień realizowanych w latach 2024-I połowa 2025. Z wyłączeniem 2 badanych umów ze stypendystami, które nie podlegały Regulaminowi udzielania zamówień.

³²⁰ Wystąpienie pokontrolne z 4 grudnia 2017 r. z kontroli planowej KPRM w zakresie zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r.

³²¹ Umowa nr 29/08/2024 z 14 sierpnia 2024 r. (49 700 zł netto).

³²² Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025, pyt. 9 oraz wyjaśnienia Dyrektora Instytutu z 9 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-28/2025.

wykonawców³²³. Ponadto Dyrektor IZ wyjaśnił³²⁴, że szacowano wartość zamówień, natomiast nie sporządzano odrębnego protokołu z ustalenia wartości dla umów zawartych z osobami nieprowadzącymi działalności gospodarczej, gdyż wynikało to z przyjętej praktyki uproszczonej, a w przypadku zamówień nieprzekraczających kwoty 10 000 zł nie była potrzebna żadna formalna procedura.

Była Dyrektor IZ potwierdziła³²⁵, że w niektórych przypadkach umów cywilnoprawnych nie przeprowadzono rozeznania rynku z uwagi na dłużejtrwającą i pozytywną współpracę w wykonawcami i aby zapewnić ciągłość działania odstąpiono od rozeznania rynku (w przypadku umów zleceń). Była Dyrektor IZ poinformowała³²⁶ również, że szacowano wartość zamówienia w każdym przypadku, tj. badano kompetencje lub doświadczenie wykonawców³²⁷, jednakże nie potwierdza tego badana dokumentacja,

- 17 z 19 badanych umów (90%), w tym 15 z 16 (94%) zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, Instytut nie posiadał dokumentów uzasadniających celowość zawarcia tych umów,
- 1³²⁸ umowy udokumentowano udzielenie zamówienia w trybie konkurencyjnym (zapytanie ofertowe) i oszacowano wartość zamówienia, natomiast IZ nie posiadał zaproszenia do składania ofert i potwierdzenia jego przekazania wykonawcom. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 11 Regulaminu udzielania zamówień, zgodnie z którym cała dokumentacja postępowania o udzielenie zamówienia powinna być przechowywana u osoby odpowiadającej za archiwizację dokumentacji i prowadziła rejestr zamówień o wartości szacunkowej do kwoty nieprzekraczającej równowartości 130 000 zł. Dyrektor IZ wyjaśnił³²⁹, że brak pełnej dokumentacji wynikał z praktycznego sposobu prowadzenia rozeznania, tj. część kontaktów była telefoniczna, a część poprzez formularz online, na które często nie otrzymywano odpowiedzi.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontrolujących oraz wyjaśnienia Dyrektora i byłej Dyrektora IZ, nie zachowano zasady celowości, oszczędności i uczciwej konkurencji przy wyborze wykonawców, ponieważ:

- nie dokumentowano szacowania wartości zamówienia publicznego w przypadku większości badanych zamówień, zatem IZ nie posiadał informacji, że dana wartość określona w umowie jest wartością optymalną, a także że wartość zamówienia nie była równa lub wyższa niż 130 000 zł netto i nie wystąpiła konieczność udzielenia zamówienia na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych,
- dokonywano wyboru w oparciu o „znajomość kwalifikacji, kompetencji i doświadczenia wykonawców lub pozytywnej wcześniejszej współpracy wykonawcy”, natomiast Instytut nie posiadał dokumentacji z procesu wyboru wykonawców, co przeczy zasadzie uczciwej konkurencji, która ma na celu zapewnienie równego dostępu do zamówień lub też unikaniu faworyzowania wykonawców,
- nie wykazano celowości zawarcia większości z badanych umów.

Udokumentowanie oszacowania zamówienia publicznego i procesu jego udzielenia jest istotnym elementem zapewniającym jego jawność i przejrzystość oraz pozwala ocenić czy zachowano zasadę uczciwej konkurencji, a zamówienia udzielono we właściwym trybie, celowo i oszczędnie. Konieczność obowiązkowego dokumentowania szacowania wartości zamówienia i przebiegu udzielania zamówień publicznych niezależnie od ich wartości lub podlegających wyłączeniu ze stosowania Regulaminu udzielania zamówień, należy uregulować w Regulaminie udzielania zamówień.

93. [Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa] Instytut w niewystarczający sposób zabezpieczał interes Skarbu Państwa, ponieważ 20³³⁰ z 21 badanych umów (95%) nie posiadało postanowień dotyczących kar umownych, w 2³³¹ z 21 umów (10%) nie zawierało postanowień dotyczących przeniesienia praw autorskich oraz w 3³³² z 21 umów (14%) nie było postanowień o zachowaniu poufności przez wykonawcę. Każda z badanych umów (21) zawierała postanowienia dotyczące możliwości odstąpienia od umowy, wypowiedzenia lub jej rozwiązania, a w przypadku 2 badanych umów o realizację i finansowanie stypendiów – wstrzymania wypłaty stypendium naukowego. **Brak postanowień dotyczących kar umownych w większości badanych umów świadczy o niepełnym wykonaniu zalecenia pokontrolnego z kontroli**

³²³ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

³²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025, wyjaśnienia Dyrektora Instytutu z 9 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-28/2025, pyt. 1.

³²⁵ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

³²⁶ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. do pisma DNK-IZ-26/2025.

³²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 9 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-28/2025.

³²⁸ Umowa z 14 sierpnia 2024 r. nr 29/08/2024 (49 700 zł netto).

³²⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

³³⁰ Umowa z 1 kwietnia 2023 r. na świadczenie usług w zakresie ochrony informacji niejawnych (), umowa nr 29/08/2024 z 14 sierpnia 2024 r. (), umowa o świadczenie usług prawnych z 1 stycznia 2006 r. (brak pełnej kwoty umowy), umowa z 30 lipca 2024 r. na przygotowanie i przeprowadzenie postępowania (), umowa z 2 stycznia 2024 r. (), umowa z 2 stycznia 2025 r. (), umowa z 3 lutego 2025 r. (), umowa z 30 kwietnia 2025 r. (), umowa z 2 stycznia 2024 r. (), umowa z 1 czerwca 2024 r. (), umowa z 2 stycznia 2025 r. (), umowa z 2 stycznia 2024 r. (), umowa z 1 września 2024 r. (), umowa z 2 stycznia 2025 r. (), umowa o realizację i finansowanie stypendium z 1 listopada 2023 r., umowa o realizację i finansowanie stypendium z 15 lutego 2024 r.

³³¹ Umowa zawarta z wykonawcą 30 lipca 2024 r. () na świadczenie usług doradczych w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, umowa z 1 stycznia 2006 r. o świadczenie usług prawnych zawarta z kancelarią radców prawnych (brak kwoty umowy).

³³² Umowa zawarta 1 października 2024 r. () na opracowanie archiwalne zbiorów i przygotowanie dokumentów do postępowania w sprawie zamówienia publicznego na dostawę prenumeraty na 2025 r., umowa o realizację i finansowanie stypendium z 1 listopada 2023 r., umowa o realizację i finansowanie stypendium z 15 lutego 2024 r.

KPRM w 2017 r.³³³, tj. wprowadzenia obowiązku zabezpieczenia interesów Instytutu poprzez zawieranie odpowiednich postanowień w zakresie kar umownych.

Jednym z zaleceń pokontrolnych kontroli KPRM z 2017 r. w zakresie zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r., Instytut powinien wyeliminować nieprawidłowe praktyki dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w szczególności wprowadzenie obowiązku „zabezpieczenia interesów jednostki poprzez zawieranie odpowiednich postanowień w zakresie kar umownych”. Natomiast zdecydowana większość badanych umów nie posiadała postanowień dotyczących kar umownych.

Dyrektor i była Dyrektor IZ wyjaśnili³³⁴, że umowy nie zawierały kar umownych z uwagi na wieloletnią i stabilną współpracę z wykonawcami, a priorytetem było utrzymanie partnerskich relacji albo z uwagi na niską wartość umowy (umowa z 30 lipca 2024 r. na kwotę 3 690 zł)³³⁵. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że gwarancją należytego wykonania umowy mimo nieprzewidzenia kar umownych było dokonywanie płatności przez IZ po przyjęciu i odbiorze poszczególnych etapów realizacji umowy, co dotyczyło np. umowy nr 29/08/2024 (49 700 zł netto)³³⁶. W żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność naliczenia kar umownych wykonawcy.

Dyrektor IZ wyjaśnił³³⁷, że 1 umowa nie zawierała postanowień o zachowaniu poufności z uwagi na wieloletnią współpracę z wykonawcą i trwający charakter zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa stron współpracujących nie załączył klauzuli poufności, a umowy nie zawierały postanowień o przeniesieniu praw autorskich, ponieważ prawa autorskie są charakterystyczne dla umów o dzieło, a w ramach zawartych umów świadczone usługi a nie wykonywano dzieła.

Dobra współpraca z wykonawcą umowy nie stanowi uzasadnienia niezabezpieczenia interesu Skarbu Państwa przed nienależytym wykonaniem umowy. Oprócz funkcji kompensacyjnej, kary umowne zabezpieczają przed niewłaściwym wykonaniem lub niewykonaniem umowy. Z kolei postanowienia zobowiązujące do zachowania poufności zapewniają bezpieczeństwo danych i chronią przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora IZ, że umowy nie zawierały postanowień o przeniesieniu praw autorskich, ponieważ nie były umowami o dzieło, należy zauważyć, że umowy zlecenia, w ramach których powstaje również utwór powinny mieć **uregulowane prawa autorskie**, gdyż domyślnie pozostają one przy twórcy. W ramach badanych umów zlecenia w jednym przypadku wykonawca sporządził protokół z postępowania o udzielenie zamówienia, a w ramach drugiej umowy przygotował projekt umowy. Zatem zasadnym było określenie w tych umowach postanowień o przeniesieniu praw autorskich wraz ze wskazaniem pól eksploatacji. Odpowiednie postanowienia w umowach redukują ryzyko wystąpienia sporu co do wykorzystywania przez IZ dokumentów sporządzonych przez wykonawców.

94. [Znamiona umów o pracę i realizacja rekomendacji KPRM] Negatywnie należy ocenić, że 1 kwietnia 2023 r. Instytut zawarł 1 umowę cywilnoprawną w zakresie ochrony informacji niejawnych i pełnienia funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, której postanowienia wykazują znamiona umowy o pracę na gruncie art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy³³⁸. Wykonawca bowiem wykonywał pracę określonego rodzaju na rzecz IZ, pod kierownictwem Dyrektora IZ, w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę i za wynagrodzeniem, a umowa ta została zawarta na czas nieokreślony. Świadczy to również o nieuwzględnieniu pkt. 5 Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej KPRM z 2016 r. w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem były zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników, co powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy, a ponadto przyczyną zawarcia umowy nie mogły być braki kadrowe.

Zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Przesłanki wynikające z tego przepisu zostały spełnione w przypadku umowy zawartej 1 kwietnia 2023 r., ponieważ:

- wykonawca otrzymywał miesięczne wynagrodzenie w wysokości [REDAKOWANE] brutto, a umowę zawarto na czas nieokreślony,
- zgodnie z § 1 ust. 3 umowy, wykonawca pozostawał pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez Instytut, tj.: wykonawca zobowiązał się w okresie trwania umowy do „(...) pozostawiania w gotowości do świadczenia na rzecz Zleceniodawcy usług będących przedmiotem (...) umowy i przystępowania każdorazowo do wykonania zgłoszonych przez

³³³ Wystąpienie pokontrolne z 4 grudnia 2017 r. z przeprowadzonej przez KPRM kontroli planowej w zakresie zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r.

³³⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025, wyjaśnienia byłej Dyrektorki IZ z 22 września 2025 r. do pisma DNK-IZ-26/2025.

³³⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

³³⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

³³⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-25/2025, pyt. 9.

³³⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.).

Zleceniodawcę prac (...). Ponadto zgodnie z § 1 ust. 4 umowy wykonawca podlegał bezpośrednio Dyrektorowi IZ lub osobie przez niego upoważnionej. W okresie 2024-2025 r. (I połowa) wykonawca pracował po 20 godzin miesięcznie, oprócz lutego 2024 r. i 2025 r., w których przepracował 18 godzin. Dyrektor IZ wyjaśnił³³⁹ również, że stałe prace zleceńbiorky zgodnie z udokumentowanymi godzinami w większości były realizowane w siedzibie IZ,

- wykonawca wykonywał określony w § 1 ust. 2 umowy rodzaj pracy na rzecz IZ, tj. w szczególności: zapewnienie ochrony informacji niejawnych, w tym stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego, zapewnienie ochrony systemów informatycznych, w których przetwarza się informacje niejawne, prowadzenie aktualnego wykazu osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostce organizacyjnej albo wykonujących czynności zlecone, które posiadają uprawnienia do dostępu do informacji niejawnych oraz osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub je cofnięto, przekazywanie do ABW lub SKW do ewidencji osób uprawnionych do dostępu informacji niejawnych lub wobec których podjęto decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa, na podstawie wykazu.

Z pkt. 5 Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej wynika, że: „(...) zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru”. Pomimo tych zaleceń, Instytut zatrudnił wykonawcę na podstawie umowy cywilnoprawnej, mimo że wykazywała znamiona umowy o pracę.

Była Dyrektor IZ wyjaśniła, że w przypadku wykonawcy świadczącego usługę w zakresie ochrony informacji niejawnych powierzone zadania miały charakter tymczasowy, które zakończą się, gdy etatowy pracownik IZ otrzyma odpowiednie kwalifikacje do pełnienia funkcji pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych. Wykonawca był zatrudniony na etat w innym podmiocie i nie był zainteresowany inną formą umowy³⁴⁰, a pracownik Instytutu pozostawał w toku procedury sprawdzającej przez ABW. Nie można zgodzić się z byłą Dyrektorem IZ, ponieważ z § 3 ust. 1 umowy wynika, że umowę zawarto na czas nieokreślony. Strony umowy nie określiły w umowie żadnych innych ram czasowych.

Choć nie istnieje legalna definicja umowy o pracę, to zgodnie z orzecznictwem, zamiaru zawarcia umowy zlecenia i jej podpisania nie można uznać za zawarcie umowy cywilnoprawnej, jeżeli wykazuje w przeważającym stopniu cechy stosunku pracy³⁴¹. Do cech tych należało m.in.: dobrowolność wykonywania pracy i podporządkowanie pracodawcy, osobisty charakter świadczenia, ciągłość pracy i jej odpłatność oraz ponoszenie przez pracodawcę wszelkiego ryzyka dotyczącego realizacji zobowiązania³⁴², brak możliwości wykonywania umowy przez inną osobę niż zatrudniony³⁴³. Umowa zawarta 1 kwietnia 2023 r. z wykonawcą spełniała te kryteria, a także wyczerpywała przesłanki wynikające z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, a co za tym idzie wykazywała w przeważającym stopniu cechy stosunku pracy.

95. [System nadzoru nad realizacją umów] Zastrzeżenia budzi, że w żadnej z badanych umów zlecenia nie wskazano osoby odpowiedzialnej ze strony IZ za nadzór nad realizacją jej przedmiotu zamówienia. Ponadto żadna z badanych umów zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej (16) nie zobowiązywała do sporządzenia dokumentu potwierdzającego wykonane zadania przez wykonawcę.

Dyrektor IZ wyjaśnił³⁴⁴, że w przypadku umów zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, wyznaczył osoby do sprawowania nadzoru nad realizacją tych umów. Natomiast nie zostało to zawarte w tych umowach ani udokumentowane w inny sposób.

Praktyka IZ nie jest wystarczająca na przypisanie odpowiedzialności z tytułu sprawowania nadzoru konkretnemu pracownikowi. Istotną kwestią wymagającą uregulowania w zawieranych umowach jest także konieczność sporządzania dokumentów na potwierdzenie wykonanych czynności przez zleceńbiorków, np. protokół odbioru prac.

96. Negatywnie należy ocenić, że wewnętrzne regulacje nie przewidywały konieczności parafowania (weryfikowania) umów pod względem formalno-prawnym³⁴⁵. Żadna z 21 badanych umów nie została opatrzona podpisem na dowód dokonania kontroli pod względem formalno-prawnym. Instytut nie wyjaśnił przyczyn braku tej weryfikacji. Chociaż nie powoduje to nieważności badanych umów, to może skutkować m.in.: zawarciem umowy nieważnej lub naruszającej przepisy prawa powszechnie obowiązującego, określeniem w umowie sprzecznych lub niekorzystnych postanowień mogących prowadzić do sporów między stronami umowy, narażeniem IZ na stratę finansową (np. poprzez określenie niekorzystnych warunków płatności), niedostatecznym zabezpieczeniem interesów Instytutu lub Skarbu Państwa

³³⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 4 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

³⁴⁰ Wyjaśnienia byłej Dyrektora IZ z 22 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-26/2025.

³⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 lipca 2008 r., I PK 315/07.

³⁴² Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2024 r., II USK 308/22.

³⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt I PK 176/16.

³⁴⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 3 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-21/2025.

³⁴⁵ Instytut współpracuje z kancelarią radców prawnych na podstawie umowy zawartej na czas nieograniczony.

(np. nieokreśleniem postanowień dotyczących kar umownych i niezabezpieczeniem należytego wykonania umowy). W celu uniknięcia negatywnych konsekwencji, należały dokonywać takiej kontroli, a obowiązek jej przeprowadzenia powinien wynikać z wewnętrznych regulacji IZ. Powyższe świadczy również o niewykonaniu zalecenia pokontrolnego z kontroli KPRM w 2017 r. dotyczącego wyeliminowania nieprawidłowych praktyk w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych poprzez wprowadzenie obowiązku weryfikacji umów pod kątem formalno-prawnym³⁴⁶.

97. **[Nadzór nad realizacją zamówień]** Kierownik pionu wsparcia potwierdzał realizację zamówień za każdym razem na rachunkach lub fakturach wystawianych przez wykonawców, co było to zgodne z rozdziałem III § 4 ust. 3 pkt 1-3 rozdziału Zasady obiegu dowodów księgowych Instrukcji sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

98. **[Rejestry umów cywilnoprawnych]** W latach 2024-2025 (I połowa) nierzetelnie prowadzono równolegle 2 rejestry zawieranych umów, tj. rejestr umów zawieranych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej i rejestr pozostałych zawieranych umów³⁴⁷. Nieprawidłowości w rejestrze umów zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej dotyczyły wskazania w 2 z 48 pozycjach innego terminu obowiązywania umowy lub jej podpisania niż wynikający z zawartej umowy³⁴⁸ i w 2 z 48 pozycjach braku aktualizacji wartości umowy mimo jej zmiany³⁴⁹. Błędy w rejestrze pozostałych zawieranych umów dotyczyły m.in.: wskazania w 1 z 106 pozycji innego numeru umowy niż faktyczny, w 2 pozycjach z 106 wskazania tej samej umowy z uwagi na podpisanie aneksów umów³⁵⁰, w 1 z 106 pozycji wpisania innego rodzaju umowy³⁵¹.

Rejestr umów zawartych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej prowadzony był przez pracownika księgowości, a drugi rejestr z pozostałymi podmiotami przez pracownika sekretariatu IZ. Oba rejestry umów prowadzono elektronicznie.

Dyrektor IZ wyjaśnił, że nieaktualizowanie rejestrów wynikało z niedopatrzenia z uwagi na dużą liczbę zawieranych umów i z ograniczonych zasobów kadrowych, natomiast w czasie kontroli zobowiązał się do uzupełnienia tych zaległości i wdrożenia działań usprawniających weryfikację aktualizacji rejestru³⁵².

99. **[Stypendyści]** Instytut podejmował działania w celu wykonania planu finansowego w 2024 r. w zakresie pozyskiwania stypendystów na realizację badań naukowych nt. historii Polski w latach 1939-1945. W planie finansowym nie określono ani liczby stypendystów, ani nie oszacowano wielkości kwoty stypendium (pozycja ta znajduje się w planie w ogólnej kwocie 170 000 zł przeznaczonej na świadczenia na rzecz osób fizycznych). Plan pozyskania stypendystów nie został wykonany z powodu złożenia niesatysfakcjonujących dla IZ aplikacji (ogłoszono konkurs o stypendium IZ, przeprowadzono nabór na wolne stanowisko, w wyniku którego Instytut zdecydował się na udzielenie jedynie jednego stypendium³⁵³). Zbadano dwie³⁵⁴ umowy o realizację i finansowanie stypendium, w tym jedną zawartą w 2023 r.

W 2024 r. z powodu złożonych niesatysfakcjonujących aplikacji, Instytut przyznał tylko 1 stypendium na okres 3 miesięcy, a w 2025 r. zaplanowano stypendium historyczne³⁵⁵.

O możliwości uzyskania stypendium przekazywane były informacje w trakcie spotkań, konferencji i innych wydarzeń z udziałem pracowników Instytutu, a organizowanie konkursu ogłaszane było na stronie Instytutu, w mediach społecznościowych i mailowo (newsletter). W 2023 r. Instytut udzielił jednego stypendium³⁵⁶. Stypendystę na realizację projektu *Prace w zakresie problematyki badawczej dotyczącej Ziemi Zachodnich i Północnych* wybrano komisyjnie w toku naboru na stanowisko analityka/starszego analityka w celu realizacji projektu zgłoszonego podczas rozmowy kwalifikacyjnej, a ze stypendystą zawarto umowę o realizację i finansowanie stypendium 1 listopada 2023 r. W 2024 r. Instytut udzielił również stypendium na realizację projektu *Miesięcznik „Fala” (1940-1943) na tle prasy gadzinowej Generalnego Gubernatorstwa* wybrano w ramach naboru na stypendium IZ, który 30 grudnia 2023 r. złożył wniosek wraz z uzasadnieniem i 17 stycznia 2024 r. został wybrany³⁵⁷. Sposób naboru stypendystów określono w regulaminie. Umowę na realizację i finansowanie stypendium zawarto 15 lutego 2024 r. Stypendyści, którzy wykonali zadania zgodnie z umową, przedstawili efekty swoich prac lub złożyli sprawozdanie.

³⁴⁶ Kontrola KPRM z 2017 r. nt. zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2016 r.

³⁴⁷ Rejestr umów zawieranych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej prowadził pracownik księgowości zajmujący się naliczaniem wynagrodzenia, a rejestr pozostałych umów prowadzono w sekretariacie IZ.

³⁴⁸ Dotyczy: dwóch umów zleceń z 3 lutego i 30 kwietnia 2025 r. zawartych na prace porządkowe w magazynie książki i wsparcie techniczne oraz prace pomocnicze, jednej umowy o realizację i finansowanie stypendium zawartą na realizację projektu „Prace w zakresie problematyki badawczej dotyczącej Ziemi Zachodnich i Północnych”.

³⁴⁹ Umowa zawarta z wykonawcą z 2 stycznia 2024 r. wraz z aneksem z 1 października 2024 r. (51 000 zł) w przedmiocie uczestnictwa w zespole Ziemi Zachodnich i Północnych, umowa zlecenia z 2 stycznia 2025 r. zawarta z wykonawcą (43 600 zł) wraz z aneksem z 2 maja 2025 r. na wykonywanie funkcji sekretarza redakcji Przeglądu Zachodniego i Wydawnictwa Instytutu Zachodniego.

³⁵⁰ Dotyczy: umowa z 14 sierpnia 2024 r. (49 700 zł).

³⁵¹ Umowa na świadczenie usług doradczych z 30 lipca 2024 r. zawarta z wykonawcą (3 690 zł), tymczasem w rejestrze jako rodzaj umowy wskazano umowę współpracy.

³⁵² Wyjaśnienia Dyrektora IZ z 5 września 2025 r. na pismo DNK-IZ-27/2025, pyt. 8.

³⁵³ W wyniku naboru na stanowisko analityka/starszego analityka komisja zarekomendowała przyznanie stypendium, które miało pozwolić na realizację projektu badawczego.

³⁵⁴ Umowa o realizację i finansowanie stypendium zawarta 1 listopada 2023 r., umowa o realizację i finansowanie stypendium zawarta 15 lutego 2024 r.

³⁵⁵ Wyjaśnienie Instytutu z 25 lipca 2025 r. na pismo DNK-IZ-4/2025.

³⁵⁶ Osoba ubiegająca się o stypendium to pracownik naukowy, posiadający udokumentowany dorobek naukowy oraz prowadzący lub zamierzający prowadzić badania naukowe z zakresu historii Polski w okresie II wojny światowej.

³⁵⁷ Protokół z posiedzenia Komisji oceniającej wnioski złożone w 2023 r. w konkursie o Stypendium Instytutu Zachodniego na realizację badań naukowych w zakresie historii Polski 1939-1945 z 17 stycznia 2024 r., z którego wynika, że wniosek stypendysty był jedynym złożonym w toku konkursu i spełniał wszystkie wymogi formalne.

100. [Realizacja zaleceń pokontrolnych] Instytut był kontrolowany w 2017 r. przez KPRM w zakresie zarządzania środkami finansowymi, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej w 2016 r. Biorąc pod uwagę ustalenia i oceny kontroli, wydano 5 zaleceń głównych, w tym 2 zalecenia zawierają (łącznie) 8 zaleceń częściowych. W trakcie dokonanej analizy wykonania zaleceń (październik 2018 r.) uznano (na podstawie przekazanych przez Instytut informacji oraz załączonych dokumentów), że wszystkie zalecenia z kontroli zostały wykonane. Jednakże wyniki obecnej kontroli nie potwierdziły tego faktu. Stwierdzono, że 3 zalecenia częściowe nie zostały wykonane, a nieprawidłowości będące przyczyną ich wydania, mają charakter systemowy (od 2017 r. stosowana praktyka przez IZ nie została zmieniona). Dotyczy to:

- 1) niezachowania rzetelności w procesie planowania finansowego jednostki, co nie pozwala na weryfikację, czy założone limity kosztów odpowiadają faktycznym potrzebom. Stwierdzona nieprawidłowość nie została usunięta i nadal (2024-2025) Instytut projektował wydatki w kwotach ogólnych w danej grupie kosztów rodzajowych, bez podania szczegółów w zakresie jednostkowych potrzeb i wielkości wydatków z nimi związanych [szerzej w pkt. 5 i 6];
- 2) niewdrożenia Rekomendacji KPRM w sprawie umów cywilnoprawnych w zakresie obowiązku rzetelnego dokumentowania celowości ich zawierania, dokonywania rozeznania rynku i szacowania wartości wynagrodzenia. Stwierdzona nieprawidłowość w tym zakresie nie została usunięta, a Instytut nadal nie dokumentował celowości zawarcia umów, rozeznania rynku i szacowania wartości [szerzej w pkt. 88, 91 i 92];
- 3) niezabezpieczenia interesu IZ w umowach cywilnoprawnych poprzez wprowadzenie obowiązku zawierania w umowach odpowiednich postanowień w zakresie kar umownych. Instytut nadal pomijał postanowienia o karach umownych, a dodatkowo umowy cywilnoprawne nie podlegały sprawdzeniu pod względem formalno-prawnym, co często skutkowało wadami tych umów [szerzej w pkt. 93 i 96].

Pozostałe zalecenia pokontrolne dotyczące nieprawidłowości: w sposobie prowadzenia ksiąg rachunkowych, sporządzania sprawozdań finansowych, nadzoru nad podejmowaniem przez pracowników IZ dodatkowego zatrudnienia - zostały wykonane. Ponadto wdrożono zasady dotyczące kosztów podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Instytutu oraz opracowano i zaktualizowano procedury, do których były zastrzeżenia³⁵⁸.

101. [Kontrola zarządcza] Kontrola zarządcza w zakresie zewnętrznej oceny efektywności działania Instytutu była dokonywana na podstawie sprawozdań przedkładanych Prezesowi Rady Ministrów (co miesiąc – krótkie informacje o opracowywanych zagadnieniach i stopniu realizacji zadań oraz miernika) i rocznych sprawozdań z działalności. W Instytucie funkcjonuje Regulamin kontroli zarządczej³⁵⁹, który także obejmuje organizację kontroli zarządczej, elementy systemu, środowisko wewnętrzne, cel i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informację i komunikację oraz monitorowanie i ocenę.

W 2024 r. Instytut wykonał 7 kontroli wewnętrznych, a w I półroczu 2025 r. 3. Wszystkie kontrole zarejestrowane były w książce kontroli. Stan wykonania zaleceń pokontrolnych był zweryfikowany przez Dyrektora IZ i Główną księgową. Zalecenia dotyczyły w dziale księgowości: uzupełnienia braków formalnych na dokumentach księgowych oraz w zestawieniach; w dziale wsparcia: uzupełnienia dokumentacji o umowę na wykonanie usługi technicznej; w dziale badawczo-analitycznym: regularności i równomierności wykonywania mierników wg kategorii. Wszystkie zalecenia zostały wykonane.

W Instytucie w latach 2024-I półroczu 2025 r. nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych.

Biorąc pod uwagę ustalenia i oceny przedstawione w *Wystąpieniu*, zalecam Panu Dyrektorowi:

1. Niezwłoczne dokonanie, w porozumieniu z organem nadzoru, zwrotu środków z tytułu wydatków poniesionych z naruszeniem zasad finansów publicznych na cele:
 - a) majątkowe (modernizacja sieci informatycznej, zakup systemu audiowizualnego do sali konferencyjnej, adaptacja pomieszczeń biurowych do funkcji bibliotecznych);
 - b) podróży służbowych.
2. Opracowanie:
 - a) koncepcji wykorzystania zasobów bibliotecznych pozyskanych z Bremy (Księgozbiór) obejmującej analizę celowości, kosztów i ryzyk,
 - b) harmonogramu działań w związku z przejętym Księgozbiorem z uwzględnieniem czynności wyceny i ujęcia w aktywach Instytutu.
3. Przygotowanie harmonogramu inwentaryzacji zasobów bibliotecznych, które od 9 lat nie były objęte spisem z natury oraz jej niezwłoczne przeprowadzenie.
4. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru oraz kontroli finansowej w celu:

³⁵⁸ Regulamin wynagradzania, Regulamin podziału zakładowego funduszu nagród w IZ, Regulamin zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz zasad komercjalizacji wyników badań, Polityka rachunkowości, Instrukcja sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, Regulamin udzielania zamówień.

³⁵⁹ Zarządzenie nr 22/2018 Dyrektora Instytutu im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu z dnia 19 września 2018 r. aktualizowany aneksem 6 lutego 2019 r.

- c) zapewnienia zgodności wydatków z zasadami finansów publicznych, w tym w zakresie ponoszenia wydatków z dotacji podmiotowej do 31 grudnia roku budżetowego,
 - d) poprawy jakości zarządzania środkami dotacji przeznaczonej wyłącznie na działalność bieżącą i wykluczenia finansowania wydatków majątkowych;
 - e) zagwarantowania oszczędnego i uzasadnionego względami promocyjnymi gospodarowania upominkami (pozycjami wydawniczymi),
 - f) optymalizacji efektywności zarządzania wynajmowanymi pomieszczeniami podmiotom zewnętrznym poprzez weryfikację umów najmu, stawek czynszowych i opłat eksploatacyjnych oraz kosztów ich utrzymania;
 - g) objęcia ewidencją księgową wszystkich składników majątkowych stanowiących zbiory historyczne i pamiątkowe znajdujące się w pomieszczeniach Instytutu.
5. Zapewnienie właściwego i racjonalnego planowania wydatków związanych z działalnością Instytutu w szczególności poprzez:
- a) opracowanie planów finansowych uwzględniających:
 - projektowanie wydatków w danej grupie kosztów rodzajowych w sposób szczegółowy z opisem i ich wyczerpującym uzasadnieniem,
 - harmonogram działań,
 - budżet adekwatny do potrzeb Jednostki,
 - kalkulacje przewidywanych kosztów oraz wyniki analizy ryzyka,
 - rzetelne udokumentowanie całego procesu;
 - b) przygotowanie rzetelnego planu wydatków działalności wydawniczej sporządzonego w oparciu o rachunek kosztów, aby umożliwić bieżącą kontrolę poszczególnych wydatków, stały monitoring efektów oraz elastyczne dopasowanie podaży wydawanych publikacji do ich popytu - w celu uniknięcia zapasów i strat.
6. Przegląd i zmianę systemu mierników efektywności z uwzględnieniem wskaźników jakościowych, adekwatnych do charakteru zadań merytorycznych, w celu zapewnienia spójności i porównywalności mierników, aby rzetelnie oceniać ich wykonanie oraz zgodność z planem działalności powiązany z planem finansowym.
7. Zorganizowanie ewidencji księgowej Instytutu z dodatkową funkcją wspierającą zarządzanie środkami publicznymi, która pozwoli na wyodrębnienie kosztów realizacji mierników jakościowych, i umożliwi kalkulację kosztów jednostkowych.
8. Opracowanie procedur wewnętrznych kwestii dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń, tak aby:
- a) wyeliminować przypadki zawierania umów noszących znamiona umów o pracę;
 - b) przyznane pracownikom podwyżki, dodatki specjalne, nagrody i inne wyróżnienia były umotywowane i udokumentowane;
 - c) pokrycie kosztów podniesienia kwalifikacji pracownikom było uzasadnione interesem jednostki i udokumentowane, a ich zwrot (odpracowanie) zapewniał umowne zobowiązanie (umowa szkoleniowa);
 - d) zewnętrzna i wewnętrzna rekrutacja kandydatów na wolne stanowiska w Jednostce była procesem przejrzystym, opartym na kompetencjach i możliwym do jego weryfikacji i oceny (udokumentowanym);
 - e) dodatkowe zatrudnienie pracownika (równoległe w innym miejscu pracy) lub prowadzenie przez niego działalności gospodarczej było poprzedzone pisemną zgodą Dyrektora Instytutu udzieloną na pisemny wniosek pracownika.
9. Wzmocnienie nadzoru w zakresie podróży służbowych (krajowych i zagranicznych) oraz przegląd procedur wewnętrznych pod kątem:
- a) aktualizacji i zgodności z ogólnie obowiązującymi przepisami;
 - b) dokumentowania wydatków, ich rejestrowania i kontroli finansowej;
 - c) celowości wydawania poleceń wyjazdów służbowych i racjonalności ponoszenia wydatków;
 - d) niełączenia przez pracownika podróży służbowych z pobytem prywatnym;
 - e) przestrzegania zasad rozliczania podróży zagranicznych.

10. Wprowadzenie w procedurach wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych poniżej progu obowiązku dokumentowania czynności rozeznania rynku i szacowania wartości zamówienia oraz w przypadkach odstąpienia od rozeznania rynku jego pisemnego udokumentowania z podaniem przyczyn i wymogiem akceptacji przez Dyrektora IZ.
11. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru w zakresie zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych, tak aby:
 - a) umowy zabezpieczały interes zleceniodawcy/zamawiającego i zawierały m.in. postanowienia o karach umownych i odpowiedzialności, zachowaniu poufności, ochronie danych osobowych RODO, przeniesieniu autorskich praw majątkowych oraz każdorazowo były zweryfikowane pod względem prawnym;
 - b) odbiór wykonania przedmiotu umowy i dokumentacja z nim związana, były potwierdzone przez osoby upoważnione (odpowiedzialne), zgodnie z zasadami kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów w IZ;
 - c) rejestr zawartych umów cywilno-prawnych był przejrzysty i rzetelny.

Proszę Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania *Wystąpienia*, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że od *Wystąpienia* nie przysługują środki odwoławcze.

Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 3, art. 47, 48 i 49 ustawy o kontroli.

w zastępstwie
Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Grzegorz Karpiński
Sekretarz stanu, Zastępca Szefa KPRM
/dokument podpisany elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1908374.9906564.6892451
Nazwa dokumentu	Wystąpienie pokontrolne Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu.pdf
Tytuł dokumentu	Wystąpienie pokontrolne Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu
Sygnatura dokumentu	DNK.WK.1741.9.2025
Data dokumentu	22.04.2026
Skrót dokumentu	47F7626FA3A80E5B1BD5C06204A3878A605A47E5
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	22.04.2026 08:36:09
Podpisane przez	Grzegorz Karpiński Sekretarz stanu, zastępca szefa KPRM
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.132.31.31.

Data wydruku: 23.04.2026

Autor wydruku: Popielska-Zdunek Katarzyna (główny specjalista)