



Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Jan Grabiec

DNK.WK.1741.10.2025

Warszawa, 31 marca 2026 r.

Pan dr hab.
Mirośław Filipowicz
Dyrektor
Instytutu Europy Środkowej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedstawiam Panu Dyrektorowi *Wystąpienie pokontrolne* (dalej: *Wystąpienie*) z kontroli planowej¹ przeprowadzonej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) w Instytucie Europy Środkowej (dalej także: IEŚ, Instytut, Jednostka albo Kontrolowany) w zakresie *zarządzania środkami finansowymi w latach 2024-2025, w tym wykorzystania dotacji podmiotowej przekazanej przez KPRM w 2024 r.*². Odrzucono zastrzeżenia do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*³, ponieważ zostały wniesione po terminie⁴.

Podstawa prawna:

Art. 4 ust. 1-4 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środkowej⁵ (dalej: ustawa o IEŚ) oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶ (dalej: ustawa o kontroli).

Instytut jest państwową osobą prawną działającą na podstawie ustawy o IEŚ oraz Statutu nadanego zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r.⁷ (dalej: Statut IEŚ albo Statut). Utworzono go 20 grudnia 2018 r. w miejsce Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej⁸ (dalej: IEŚW), który działał jako instytut badawczy. Główne zadania Jednostki to:

- działalność analityczna dotycząca krajów Europy Środkowej i Europy Środkowo-Wschodniej, której celem jest wspieranie działań politycznych,
- badania naukowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych,
- współpraca z krajowymi i zagranicznymi podmiotami zajmującymi się stosunkami międzynarodowymi⁹,
- gromadzenie specjalistycznego księgozbioru i dokumentacji naukowej oraz upowszechnianie wiedzy, organizowanie konferencji, seminariów i szkoleń.

Organami IEŚ są: Dyrektor (powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz Rady Instytutu), który kieruje jego pracami i reprezentuje go na zewnątrz oraz Rada Instytutu (dalej: Rada) – organ opiniodawczy.

W kontrolowanym okresie Dyrektorami Instytutu byli:

- pani dr hab. Beata Surmacz – od 20 grudnia 2018 r. do 2 listopada 2024 r.,
- pan dr hab. Mirośław Filipowicz – od 13 listopada 2024 r.

OCENA OGÓLNA

[**Wykorzystanie dotacji**] Instytut w 2024 r. wykorzystał 5 662 243,05 zł (89,9%) z dotacji 6 298 000 zł, z czego 5 637 427,60 zł (99,6%) wydatkował prawidłowo, a 635 756,95 zł zwrócił do KPRM. Niecelowe i nieuzasadnione umową użyczenia wydatki w wysokości 24 815,45 zł dotyczyły wykonania projektu wraz z inwentaryzacją i wizualizacją terenów zielonych otaczających siedzibę IEŚ oraz na jej naprawę i konserwację. W I półroczu 2025 r. Instytut wykorzystał 3 155 297,70 zł (47,5%) z dotacji 6 636 000 zł. Ponownie stwierdzono niecelowy wydatek na naprawę i konserwację siedziby (3 051,10 zł). Najistotniejszą nieprawidłowością było zaciągnięcie zobowiązania na wynagrodzenia ponad plan finansowy, a deficyt

¹ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Departamentu Nadzoru i Kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Marta Wrzesińska – radca, kierownik zespołu kontrolującego, Małgorzata Zaręba i Joanna Smolarek-Pawłowska – główne specjalistki, członkowie zespołu kontrolującego. Czynności kontrolne prowadzono od 11 lipca do 18 sierpnia oraz od 1 do 19 września 2025 r.

² Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2024 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z możliwością zasięgnięcia informacji z okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli miały wpływ na kontrolowane zagadnienia.

³ Projekt wystąpienia pokontrolnego z 6 lutego 2026 r., znak: DNK.WK.1741.10.2025.

⁴ Termin na złożenie zastrzeżeń na prośbę Dyrektora IEŚ został przedłużony do 25 lutego 2026 r., natomiast zastrzeżenia wniesiono 5 marca 2026 r.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 2270.

⁶ Dz.U. z 2026 r. poz. 158.

⁷ Zarządzenie Nr 250 PRM w sprawie nadania Statutu Instytutowi Europy Środkowej z dnia 27 grudnia 2018 r. (M.P. z 2018 r. poz. 1283). Wejście w życie 30 grudnia 2018 r.

⁸ Ustanowionego rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 października 2001 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej Instytut Europy Środkowo-Wschodniej (Dz.U. Nr 120, poz. 1296 – akt archiwalny).

⁹ M.in. instytucjami, ośrodkami nauki, jednostkami akademickimi, naukowymi, analitycznymi oraz eksperckimi.

środków na ten cel oszacowano na 784 673,93 zł. Brak zmian w planie finansowym doprowadził w listopadzie 2025 r. do wydatków z przekroczeniem upoważnienia. Tego rodzaju działanie zagraża prawidłowej realizacji zadań i stabilności finansowej jednostki.

[Źródła finansowania] W latach 2024-2025 Instytut nie pozyskał żadnych zewnętrznych źródeł finansowania ani nie prowadził działalności gospodarczej, która zgodnie z art. 17 ustawy o IEŚ powinna wspierać realizację jego ustawowych zadań. Jednostka nie komercjalizowała wyników badań ani nie prowadziła odpłatnej działalności wydawniczej czy szkoleniowej. W praktyce jedynym źródłem finansowania pozostawała dotacja podmiotowa.

[Wykonanie planu działalności] W 2024 r. Instytut nie osiągnął zakładanych rezultatów w 67% zaplanowanych zadań, głównie z powodu niezorganizowania 6 konferencji, w tym 3 międzynarodowych. Oznacza to, że pomimo prawidłowego wydatkowania większości środków z dotacji oraz stałego zwiększania zatrudnienia, efektywność realizacji zadań nie była prawidłowa. Instytut osiągnął zakładane mierniki w zakresie zaplanowanej liczby wydawnictw, jednakże kluczowe działania merytoryczne (projekty) – zwłaszcza te o charakterze zewnętrznym – nie zostały w pełni wykonane.

Istotne zastrzeżenia budzi przyjęty sposób oceny efektywności działań Instytutu w odniesieniu do celów i nakładów finansowych. Stosowano wyłącznie mierniki ilościowe, które nie pozwalały ocenić jakości rezultatów i adekwatności środków finansowych z dotacji. Przyjęte mierniki były częściowo niespójne i nieporównywalne, co utrudniało monitorowanie realizacji zadań, a także zwiększało ryzyko przedstawienia nierzetelnych danych sprawozdawczych, co wystąpiło w Sprawozdaniu z działalności IEŚ za 2024 r.

[Planowanie] Proces planowania finansowego opierał się na corocznych rekomendacjach Dyrektora IEŚ, jednak nie w pełni wspierały one działania planistyczne, ponieważ zobowiązywały komórki organizacyjne jedynie do przygotowania danych w układzie kosztów rodzajowych, pomijając szacowanie kosztów w układzie projektowym.

Plany finansowe na 2024 i 2025 r. przygotowano na podstawie rzetelnych analiz kosztów rodzajowych, ale Instytut nie posiadał udokumentowanych kalkulacji uzasadniających wysokość środków przeznaczonych na realizację projektów ujętych w planach działalności. Wprowadzone w 2024 r. dwie zmiany planu finansowego były zasadne i uzyskały pozytywną opinię Rady Instytutu. Jednostka monitorowała wykonanie kosztów rodzajowych i podjęła formalne działania umożliwiające przesunięcie niewykorzystanych środków na zakup sprzętu i wyposażenia.

Instytut nie zapewnił rzetelnego, opartego na pełnych danych procesu planowania działalności ani wiarygodnego ujęcia kosztów projektów. Proces planowania działalności Instytutu był nieprzejrzysty, nieudokumentowany i niepoprzedzony analizą projektów, co uniemożliwia potwierdzenie merytorycznego uzasadnienia wyboru zadań oraz racjonalności przypisanych im środków. Koszty projektów ujęte w planie i sprawozdaniu za 2024 r. nie obejmowały kosztów wynagrodzeń osobowych z narzutami, które stanowiły ponad połowę kosztów bezpośrednich. W efekcie wykazane koszty projektów odzwierciedlały jedynie ok. 40% kosztów bezpośrednich przypisanych do projektów oraz 24% wykorzystanej dotacji. Podobnie w planie działalności na 2025 r. koszty projektów zostały oszacowane na poziomie niewspółmiernie niskim względem wysokości dotacji oraz poniesionych już (w I półroczu) kosztów bezpośrednich.

[Ewidencja] Kontrolowany, zgodnie z § 4 *Zasad przekazywania, rozliczania i zwrotu dotacji podmiotowej*¹⁰, prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową środków pochodzących z dotacji podmiotowej. Przyjęty w Jednostce sposób ewidencjonowania przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków zapewnia przejrzysty podział pomiędzy operacjami finansowanymi z dotacji podmiotowej oraz z pozostałych źródeł. Dane prezentowane w sprawozdaniach z wykorzystania dotacji podmiotowej oraz z realizacji planu finansowego IEŚ są prawidłowe, wynikają z ewidencji księgowej.

Układ funkcjonalny kosztów umożliwiał wyodrębnienie realizowanych przez IEŚ projektów wg źródeł ich finansowania, jednakże nieprzyporządkowane do projektów koszty ogólne stanowiły aż 2 255 957,07 zł. Zatem przyjęte zasady ewidencji księgowej powinny zostać rozbudowane o klucze podziałowe kosztów ogólnych, tak aby było możliwe określenie pełnej kosztochłonności projektów.

Stwierdzono również, że ewidencja kosztów działalności merytorycznej IEŚ nie obejmuje wyodrębnionej ewidencji kosztów realizacji miernika ilościowego wyrażanego liczbą publikacji, co uniemożliwia Instytutowi rzetelne kalkulowanie kosztów jednostkowych konkretnych wydawnictw.

¹⁰ Zarządzenie nr 11 Szefa KPRM z 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.

[Struktura organizacyjna i zatrudnienie] Stanowiska w Instytucie były zgodne z ustawą o IEŚ oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu stanowisk, wymaganych kwalifikacji oraz zasad wynagradzania pracowników Instytutu Europy Środkowej z dnia 6 lutego 2019 r.¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie wykazu stanowisk), jednak struktura kierownicza była nieadekwatna do skali zatrudnienia. Wyodrębnienie w 2025 r. Działu Wydawniczego oraz powołanie zastępcy dyrektora nadzorującego jedynie trzech pracowników nie miało uzasadnienia funkcjonalnego i ekonomicznego. Nadmiernie rozbudowana liczba stanowisk kierowniczych (10 kierowników komórek organizacyjnych) wskazuje na zbyt wąską rozpiętość kierowania w Instytucie. Uwagę zwraca znaczny wzrost zatrudnienia od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2025 r. (z 35 do 42 osób), co przełożyło się na zwiększenie udziału kosztów osobowych (wynagrodzenia i narzuty na wynagrodzenia) w strukturze dotacji z 55,2% na 31 grudnia 2024 r. do 66,2% na 30 czerwca 2025 r. Oszacowano, że na koniec 2025 r. udział ten będzie jeszcze większy i wyniesie 68,8%.

Pomimo przeprowadzonej w latach 2024-2025 reorganizacji, *Regulamin organizacyjny IEŚ*¹² (dalej także: *Regulamin*) nie był aktualizowany od lipca 2022 r. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności nowo utworzonych komórek, w szczególności Działu Wydawniczego oraz Działu Badawczo-Analitycznego, nie został rzetelnie określony. Brak aktualizacji Regulaminu narusza § 8 ust. 2 Statutu IEŚ oraz standardy kontroli zarządczej¹³.

[Wynagrodzenia, nagrody, dodatki specjalne] Wynagrodzenia w IEŚ ustalono prawidłowo. Wynagrodzenia dla kierownictwa Instytutu określono zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o IEŚ. Wynagrodzenie Dyrektora, jego zastępców oraz głównej księgowej IEŚ odpowiadało przepisom ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁴ (dalej: *ustawa kominowa*). Poziom wynagrodzeń pracowników odpowiadał widełkom określonym w rozporządzeniu w sprawie wykazu stanowisk. Odnotowano wzrost wynagrodzeń pracowników, a kwota wypłacona na zwiększenie wynagrodzeń w 2024 r. stanowiła 310 774 zł, a w 2025 r. 356 557 zł. Tylko w 8 z 30 przypadków zmiana wynagrodzenia została poprzedzona indywidualnym uzasadnieniem.

Decyzja kierownika jednostki o przyznaniu nagrody rocznej głównej księgowej nie zawierała merytorycznego uzasadnienia. Zastrzeżenia budzi również sposób przyznania w 2024 r. nagród za szczególne osiągnięcia w pracy 19 pracownikom. Nagrody te wypłacono z naruszeniem regulacji wewnętrznych dotyczące zasad przyznawania nagród. Nie poprzedził ich pisemny wniosek właściwego zastępcy dyrektora ani roczna ocena pracownika.

Istotne wątpliwości dotyczą przyznania dodatku specjalnego w związku z pełnieniem funkcji rzecznika. Zadania dotyczące reprezentowania IEŚ należą do podstawowych obowiązków Dyrektora, który ma trzech zastępców. Dlatego delegowanie ich na innego pracownika i przyznanie z tego tytułu dodatku nie znajduje uzasadnienia.

[Regulacje wewnętrzne] Regulacje wewnętrzne IEŚ w kluczowych obszarach – udzielania zamówień podprogowych, kontroli finansowej oraz rozliczania podróży służbowych pracowników i osób zewnętrznych – wymagają istotnego doprecyzowania i uzupełnienia. Obowiązujące procedury nie zapewniają wystarczającego poziomu przejrzystości, kompletności dokumentacji ani zgodności z zasadami gospodarności wydatkowania środków publicznych.

Procedury dotyczące zamówień do 130 000 zł netto pozostawiają zbyt dużą swobodę decyzyjną, szczególnie w zakresie udzielania zamówień bez rozeznania rynku i bez zawierania pisemnych umów. Wyłączenie zamówień do 7 000 zł netto z obowiązku dokumentowania gospodarności dodatkowo osłabia mechanizmy kontroli wewnętrznej i narusza zasady określone w art. 44 ustawy o finansach publicznych¹⁵ (dalej: *uofp*). Ustalenia kontroli potwierdzają, że:

- w 26 z 43 badanych umów nie udokumentowano szacowania wartości zamówienia,
- w 24 wnioskach o zawarcie umowy pominięto merytoryczne uzasadnienie wydatku i wybór wykonawcy,
- pozostałe 19 wniosków zawierało uzasadnienia ogólnikowe i niewystarczające,
- w 3 przypadkach nie udokumentowano rozeznania rynku ani przesłanek odstąpienia od tej czynności.

Instytut naruszył wewnętrzne regulacje ustalające obowiązek parafowania umów przez radcę prawnego oraz głównego księgowego. Parafy radcy prawnego nie zawierały wszystkie badane umowy zawarte z podmiotami gospodarczymi (19), a kontrasygnaty głównego księgowego 15 z 43 badanych umów. Brak potwierdzenia

¹¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1979.

¹² Zarządzenie nr 11 Dyrektora IEŚ z 12 lipca 2022 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego IEŚ.

¹³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. ([Dz.Urz.MF.Nr 15, poz. 84](#)).

¹⁴ Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. Dz.U. z 2019 r. poz. 2136.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

przez głównego księgowego w ramach wstępnej kontroli finansowej zabezpieczenia środków w planie finansowym przed zaciągnięciem zobowiązania było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 uofp.

Procedury dotyczące podróży służbowych nie regulują kluczowych elementów procesu, takich jak:

- sposób dokumentowania szacowania kosztów delegacji i rozeznania rynku,
- określenie czasu przeznaczanego na realizację zadań,
- wskazanie miejsca i godziny rozpoczęcia podróży,
- rozróżnienie zasad dla podróży krajowych i zagranicznych, w tym pobierania zaliczek.

Natomiast regulacje dotyczące finansowania podróży osób zewnętrznych są niewystarczające i nie określają sposobu dokumentowania udziału w wydarzeniu ani zasad potwierdzania wykonania zadań. Brak takich postanowień w *Zasadach finansowania kosztów podróży i zakwaterowania osób niezatrudnianych w Instytucie Europy Środkowej z siedzibą w Lublinie*¹⁶ (dalej: *Zasady finansowania kosztów podróży*) doprowadził do sytuacji, w której nie udokumentowano zasadności wydatków w wysokości 7 112,45 zł.

[Zarządzanie ryzykiem] Dyrektor IEŚ nie sprawował skutecznej kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem. W IEŚ nie opracowano formalnych procedur identyfikacji i oceny ryzyk, nie wdrożono mechanizmów ich minimalizacji, ani nie prowadzono dokumentacji, która potwierdzałaby istnienie i przebieg procesu zarządzania ryzykiem. W planach działalności nie określono prawdopodobieństwa wystąpienia wymienionych w nich ryzyk, nie omówiono ich możliwych skutków, a także nie wskazano akceptowalnego poziomu ryzyka. W konsekwencji wzrosło prawdopodobieństwo nieprawidłowej realizacji zadań, w tym nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Wykorzystanie dotacji i inne źródła finansowania

1. **[Wykorzystanie dotacji]** W 2024 r. Instytut wykorzystał dotację podmiotową w wysokości 5 662 243,05 zł (89,9%) z 6 298 000 zł, w tym 5 637 427,60 zł (99,6%) prawidłowo, tj. zgodnie z przeznaczeniem i w myśl ustawy o IEŚ na **pokrycie bieżących kosztów działalności**. Niewykorzystana kwota stanowiła 635 756,95 zł (10,1% dotacji) i w wymaganym terminie – 8 stycznia 2025 r.¹⁷ została zwrócona na rachunek KPRM. **Nieprawidłowo, z naruszeniem zasad finansów publicznych, Instytut wydatkował kwotę 24 815,45 zł (0,4%).** Wydatki poniesione na wykonanie projektu wraz z inwentaryzacją i wizualizacją terenów zielonych otaczających siedzibę Instytutu oraz naprawę i konserwację tej nieruchomości były niecelowe, gdyż nie znajdują uzasadnienia w zawartej umowie użyczenia nieruchomości, w której znajduje się siedziba Instytutu (szerzej: pkt. 34, 48).

W I półroczu 2025 r. Jednostka wykorzystała 47,5% przyznanej dotacji (3 155 297,70 zł z 6 636 000 zł), co oznacza, że środki wydatkowano w tempie nieznacznie wolniejszym w stosunku do upływu czasu. Analogicznie jak w 2024 r. niezgodnie z przeznaczeniem wydatkowano środki na naprawę i konserwację siedziby IEŚ – kwota 3 051,10 zł. Negatywnie należy ocenić to, że w 2025 r. Jednostka zaciągnęła zobowiązania na wynagrodzenia osobowe z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego. Oszacowany przez Jednostkę deficyt środków zaplanowanych na ten cel stanowił 784 673,93 zł (szerzej: pkt 2).

W 2024 r. Instytut osiągnął stratę (-) 25 804,30 zł, która znalazła pokrycie w funduszu rezerwowym zasilanym wypracowywanymi przez Jednostkę zyskami (zysk na koniec 2023 r. wynosił 39 349,87 zł). Stratę wygenerowała dokonana na wniosek biegłego rewidenta zmiana podejścia do prezentowania wartości drukowanych przez Instytut publikacji przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji (szerzej: pkt 72).

Dyrektor wskazał, że głównym powodem niewykorzystania pełnej kwoty dotacji w 2024 r. były zmiany na stanowisku Dyrektora (13 listopada 2024 r.) oraz na stanowiskach wicedyrektorów. Z uwagi na krótki czas do zakończenia roku budżetowego nie było możliwe zrealizowanie części wydatków. Odnosnie do 2025 r. Dyrektor wyjaśnił¹⁸, że w związku ze staraniem o zwiększenie dotacji, kilka decyzji w zakresie zadań finansowanych ze środków dotacji (zakup serwera i inne działania na rzecz cyberbezpieczeństwa oraz kilka projektów realizowanych przez zespoły) zostało przesuniętych na II połowę roku. Dyrektor prognozował pełne wykorzystanie dotacji do końca 2025 r., jak również dodatkowych środków w wysokości 3 mln zł, o które wnioskował do KPRM, które jednak nie zostały Jednostce przyznane¹⁹.

Najistotniejszą pozycję wydatków stanowiły wynagrodzenia osobowe i bezosobowe oraz wydatki związane z wynagrodzeniami.

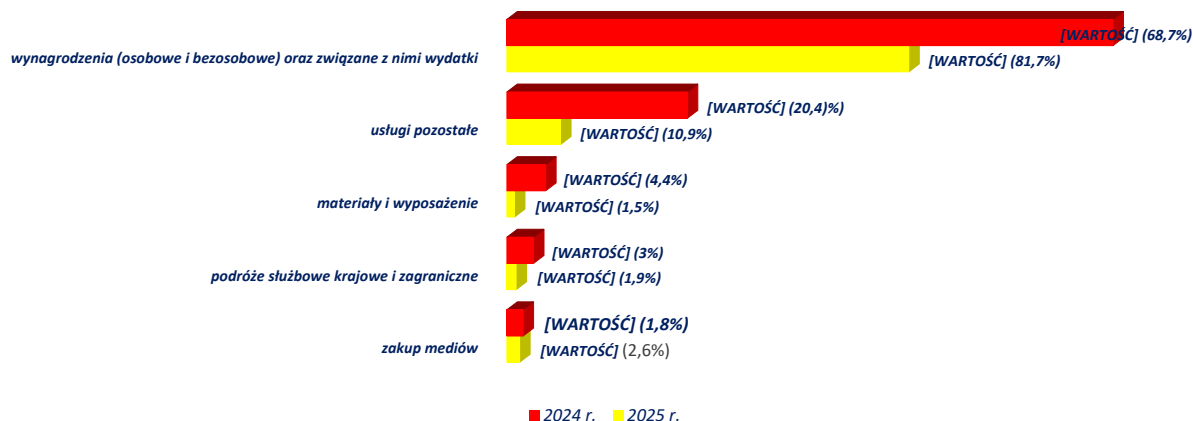
¹⁶ Załącznik do zarządzenia nr 12 Dyrektora IEŚ z 28 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad finansowania kosztów podróży i zakwaterowania osób niezatrudnianych w Instytucie Europy Środkowej z siedzibą w Lublinie*.

¹⁷ Zgodnie z art. 168 ust.1 uofp dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do 31 stycznia następnego roku.

¹⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-4/2025, pkt 6).

¹⁹ Pismo znak: BBF.WK.31111.11.2.2025 z 22 grudnia 2025 r.

Struktura najistotniejszych wydatków IEŚ w 2024 i 2025 r.



2. **[Tendencje w zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia]** W 2024 r. Jednostka **utrzymała przyjęte** na etapie tworzenia Instytutu (w 2019 r.) założenie, że koszty osobowe (wynagrodzenia i narzuty na wynagrodzenia) będą kształtowały się na poziomie 60% ogólnej kwoty budżetu, przy planowanym stanie zatrudnienia w granicach 40 osób. Udział kosztów wynagrodzeń osobowych z narzutami w przyznanej kwocie dotacji w 2024 r. wynosił 3 472 747,28 zł (55,2% otrzymanej dotacji). Natomiast w 2025 r., w związku ze wzrostem kosztów pracodawcy oraz wzrostem liczby zatrudnionych, IEŚ zwiększył udział kosztów wynagrodzeń osobowych w strukturze kosztów ogółem i na 30 czerwca wynosił on już 66,2% otrzymanej dotacji, tj. 2 285 032,34 zł. Jednostka prognozowała, że koszty te do końca 2025 r. miały osiągnąć poziom 4 564 681,65 zł (68,8% przyznanej dotacji). Najistotniejszą nieprawidłowością w 2025 r. było **zaciągnięcie zobowiązania na wynagrodzenia osobowe z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego**. Wobec niezaakceptowania przez KPRM wniosku IEŚ o zwiększeniu przychodów z tytułu dotacji o 3 mln zł oraz wniosku o zamianę planu finansowego, która polegać miała na przesunięciu środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu kosztów/ wydatków IEŚ, w listopadzie 2025 r. (poza okresem objętym kontrolą) zmaterializowało się również ryzyko dokonania wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia.

W ocenie skutków regulacji do ustawy o IEŚ oszacowano, że koszty osobowe (wynagrodzenia i narzuty na wynagrodzenia) stanowią będą około 60% ogólnej kwoty budżetu, przy planowanym stanie zatrudnienia w granicach 40 osób. Zdaniem Dyrektora IEŚ²⁰, w związku ze wzrostem pensji minimalnej, kosztów po stronie pracodawcy oraz rozwojem Instytutu i związanym z tym wzrostem zatrudnienia koszty osobowe powinny kształtować się na poziomie 75% dotacji.

Wynagrodzenia pracowników IEŚ zatrudnionych na podstawie umowy o pracę stanowiły:

- w 2024 r. kwotę 2 927 181,27 zł, do której naliczono narzuty (składki ZUS, na FP i PPK) w kwocie 545 566,01 zł – łącznie 3 472 747,28 zł (55,2% otrzymanej dotacji),
- w 2025 r. (na 30 czerwca) kwotę 1 918 776,91 zł, do której naliczono narzuty 366 255,43 zł – łącznie 2 285 032,34 zł (66,2% otrzymanej dotacji).

Prognozowane wynagrodzenia osobowe na koniec 2025 r. stanowiły kwotę 3 826 246,60 zł i były wyższe od kosztów uwzględnionych w planie finansowym o 672 246,60 zł²¹. Natomiast odnośnie do narzutów na wynagrodzenia zaplanowanych na poziomie 675 000 zł²², w związku ze zwiększeniem kosztów wynagrodzeń osobowych, zakładano się ich wzrost do poziomu 787 tys. zł, tj. o 112 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w 2024 r. wynosiło 32,52 etatów, a w 2025 r. (na 30 czerwca) 41,25 etatów.

Pismem z 20 lutego i 8 maja 2025 r.²³ Dyrektor IEŚ wystąpił do KPRM o zwiększenie w 2025 r. dotacji podmiotowej o 3 mln zł, z której to kwoty 1 311 187,30 zł (43,7%) dotyczy kosztów osobowych związanych z zatrudnieniem w 2025 r. nowych pracowników.

W Instytucie zainicjowano również zmiany polegające na przesunięciu planowanych kosztów/ wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu finansowego o 520 000 zł, tak by częściowo pokryć szacowany deficyt środków na wynagrodzenia osobowe wraz z narzutami, który stanowi 784 673,93 zł. Wnioski w tej sprawie zostały przekazane przewodniczącemu Rady IEŚ celem ich zaopiniowania przez Radę²⁴.

Zmiany planu finansowego IEŚ na 2025 r. nie zostały zaakceptowane przez KPRM²⁵.

²⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-21/2025, pkt 2).

²¹ W planie finansowym na 2025 r. kwota 3 154 000 zł.

²² Łącznie dla wynagrodzeń osobowych i bezosobowych.

²³ Znak: DI.030.1.2025.

²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-25/2025, pkt 10).

²⁵ Pismo znak: BBF.WK.31111.11.2.2025 z 22 grudnia 2025 r.

3. Instytut ograniczał koszty na umowy cywilnoprawne, jednocześnie zwiększając środki na wynagrodzenia osobowe. Z analizy trendów w zakresie kształtowania się kosztów poniesionych na wynagrodzenia pracowników i ekspertów zewnętrznych w latach 2023-2024 oraz kosztów planowanych na 2025 r. wynikało, że w kontrolowanym okresie wspierany był fundusz wynagrodzeń pracowników i równocześnie ograniczane były koszty usług świadczonych przez ekspertów zewnętrznych.

W 2024 r. stwierdzono wzrost wydatków na wynagrodzenia osobowe o 10% w stosunku do 2023 r., któremu towarzyszył spadek kosztów na wynagrodzenia bezosobowe o 13,3% oraz na usługi obce o 19,3%. Tendencja ta występuje również w 2025 r., gdzie odnotowano wzrost o 7,7% planowanych kosztów na wynagrodzenia osobowe oraz nieznaczny wzrost o 1,6% planowanych kosztów wynagrodzeń bezosobowych.

Koszty na wynagrodzenia pracowników i ekspertów zewnętrznych oraz usługi obce w 2023 i 2024 r.:

- wynagrodzenia osobowe - odpowiednio 2 660 135,67 zł (98,5% planu) i 2 927 181,27 zł (blisko 100% planu), wzrost o 267 045,60 zł (o 10%);
- wynagrodzenia bezosobowe - odpowiednio 306 710 zł (80,9%) i 266 007,60 zł (70,2%), spadek o 40 702,40 zł (13,3%);
- usługi obce - odpowiednio 1 468 563,25 zł (88% planu) i 1 184 956,20 zł (75,7% planu), spadek o 283 607,05 zł (tj. o 19,3%).

W planie finansowym na 2025 r. koszty wynagrodzeń osobowych (3 154 000 zł) wzrosły o 7,7%, natomiast koszty wynagrodzeń bezosobowych (385 000 zł) wzrosły nieznacznie o 1,6%.

4. **[Źródła finansowania]** Negatywnie należy ocenić to, że Instytut nie prowadził działalności gospodarczej, która zgodnie z art. 17 ustawy o IEŚ powinna wspierać należytą realizację jego ustawowych zadań. Instytut, w szczególności nie komercjalizował wyników realizowanych badań, nie prowadził własnej działalności wydawniczej czy szkoleniowej, nie zapewnił sobie również innych zewnętrznych źródeł finansowania pomimo że zgodnie z ustawą o IEŚ²⁶ przychody z tych tytułów, obok dotacji podmiotowej, stanowić miały źródło finansowania jego zadań. Zatem jedyne źródło finansowania stanowiła dotacja podmiotowa, co oznacza, że IEŚ nie zapewnił sobie stabilnych i wystarczających podstaw finansowych niezbędnych do rozwinięcia pełnego potencjału analityczno-badawczego.

Osiągnięte w 2024 r. **przychody miały charakter marginalny** (196,59 zł) i dotyczyły sprzedaży publikacji zlikwidowanego IEŚW. Jednostka **nie wypracowała koncepcji** prowadzenia działalności gospodarczej. Dyrektor IEŚ dostrzega jednak potrzebę zainicjowania odpłatnej działalności w zakresie wydawnictw IEŚ, aby umożliwić sprzedaż nowych publikacji Instytutu za pośrednictwem profesjonalnych dystrybutorów książek oraz poprzez sprzedaż bezpośrednią.

Pomimo że Jednostka nie posiada innych źródeł finansowania niż dotacja podmiotowa, a zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o IEŚ działalność gospodarcza Instytutu nie może być finansowana ze środków dotacji, Kontrolowany nie przedstawił założeń planowanej działalności. W szczególności nie wskazano, z jakich źródeł miałyby zostać sfinansowana działalność wydawnicza. Oznacza to, że projekt nie został przygotowany w sposób rzetelny i przemyślany.

Wykazane na koncie 700 *Przychody z podstawowej działalności operacyjnej*, a w ślad za tym w Rachunku zysków i strat za 2024 r. przychody netto ze sprzedaży obejmują wykorzystaną dotację podmiotową (5 662 243,05 zł), która stanowi blisko 100% przychodów z działalności operacyjnej i tylko nieznaczne przychody z działalności gospodarczej, tj. sprzedaży książek pozostawionych przez IEŚW w magazynach konsygnacyjnych (196,59 zł). Podobnie w 2025 r. (na 30 czerwca) nie zarejestrowano przychodów z innych tytułów niż dotacja podmiotowa (3 155 297,70 zł).

Dyrektor IEŚ wyjaśnił²⁷, że kierunki prac Instytutu nie są w sposób naturalny komercyjne, a nawet jeśli kierunki działań odpowiadają zewnętrznym grantom, Instytut nie zawsze może się o nie ubiegać. Zwrócił także uwagę, że IEŚ nie jest jednostką naukową, jaką był zlikwidowany IEŚW, a obecnie Jednostka podejmuje starania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków na tworzenie i druk publikacji przybliżających problematykę Europy Środkowej. Dyrektor IEŚ dostrzega potrzebę umożliwienia sprzedaży swych nowych publikacji za pośrednictwem profesjonalnych dystrybutorów książek oraz poprzez sprzedaż bezpośrednią²⁸. Poza stwierdzeniem, że potrzeba znalezienia rozwiązania, które pozwoli sprzedawać część publikacji IEŚ została zasygnalizowana KPRM, nie wskazał jednak jakie działania podjął, aby umożliwić sprzedaż publikacji²⁹.

Wyjaśnienia Dyrektora potwierdzają, że IEŚ nie przejawiał skutecznej inicjatywy w kierunku pozyskiwania funduszy na prowadzenie badań naukowych, komercjalizacji uzyskanych wyników badawczych bądź uruchomienia odpłatnej działalności wydawniczej czy szkoleniowej.

²⁶ Art. 3 pkt 6, art. 17 ust. 1.

²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-4/2025, pkt 5 oraz znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 3).

²⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 9).

²⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 5).

Planowanie i ewidencjonowanie kosztów

5. **[Planowanie finansowe]** Proces planowania finansowego realizowany był w oparciu o wydawane rokrocznie przez Dyrektora IEŚ pisemne rekomendacje³⁰ określające zakres informacji i osoby odpowiedzialne za ich przygotowanie oraz terminy z tym związane. Rekomendacje nie w pełni wspierają działania planistyczne, z tego względu że obligują poszczególne komórki organizacyjne do przygotowania materiałów analitycznych wyłącznie w układzie kosztów rodzajowych, pomijają kwestie szacowania kosztów w układzie planowanych do realizacji projektów (szerzej: pkt 8).

Zgodnie z rekomendacjami, plan poszczególnych pozycji kosztów rodzajowych został przygotowany w oparciu o miarodajne analizy wszystkich rodzajów kosztów, w tym wynagrodzeń osobowych, materiałów i energii czy usług obcych, wśród których wyspecyfikowano potrzeby w zakresie podróży służbowych, planów wydawniczych i planów zamówień publicznych.

Rekomendacje Dyrektora IEŚ, w zakresie w jakim przypisywały dyrektorom odpowiedzialność za sporządzane materiały analityczne, nie były w pełni realizowane. Plany wydawnicze, stanowiące element dokumentacji planistycznej i należące do właściwości dyrektora ds. badawczo-analitycznych, zostały ujęte w kalkulacjach przygotowanych przez dyrektora ds. administracyjno-finansowych. Ponadto plan podróży służbowych analityków na 2024 r., mieszczący się w kompetencjach działu badawczo-analitycznego, nie został podpisany, co uniemożliwia ustalenie osoby odpowiedzialnej za jego sporządzenie. Analizy stanowiące podstawę opracowania projektu planu finansowego są kluczowym elementem procesu planistycznego. Z tego względu powinny być przygotowywane oraz podpisywane przez osoby, którym przypisano odpowiedzialność w danym obszarze. Zapewnia to wiarygodność informacji oraz rzetelność sporządzonych analiz.

Planowane koszty zostały prawidłowo przypisane do poszczególnych kategorii kosztów funkcjonowania, w ramach których wyszczególniono konkretne tytuły wydatków. Rezerwy na nieprzewidziane wydatki były niewielkie i w 2024 r. stanowiły 3,3% (198 270,54 zł), a w 2025 r. 4,6% (295 171,17 zł).

Najistotniejszą pozycję stanowiły wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) – 52 i 53%, usługi obce – 26 i 25%, składki od wynagrodzeń – po 10%, pozostałe koszty funkcjonowania – po 7% oraz materiały i energia – po 4%.

Po akceptacji Rady IEŚ³¹, plan finansowy Instytutu na 2024 r. został zatwierdzony przez Szefa KPRM 22 marca 2024 r., a plan na 2025 r. przez zastępcę Szefa KPRM 2 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z § 9 *Zasad wykonywania kontroli zarządczej w IEŚ*³², planowanie finansowe w IEŚ odbywało się w oparciu o wydawane rokrocznie rekomendacje Dyrektora IEŚ.

Materiały analityczne przygotowane przez dyrektora ds. administracyjno-finansowych, zgodnie z rekomendacjami, obejmowały:

- analizy stanu zatrudnienia w Dziale Administracyjno-Finansowym w 2023 i 2024 r. wraz z rekomendacjami co do zatrudnienia dodatkowych osób,
- informacje o planowanych zamówieniach publicznych (w tym dotyczących planów wydawniczych) w podziale na zamówienia realizowane w trybie ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³³ (dalej: ustawa Pzp) i korzystające ze zwolnienia ze stosowania ustawy.

Materiały analityczne przygotowane przez główną księgową, zgodnie z rekomendacjami, obejmowały:

- zestawienie kosztów funkcjonowania Instytutu (materiałów i energii, usług obcych, wynagrodzeń wraz z pochodnymi, świadczeń na rzecz osób fizycznych, podatków i opłat, pozostałych) odpowiednio w 2022 r. i 2023 r. (na 31 maja) oraz w 2023 i 2024 r. (na 31 maja),
- informację na temat planowanych wynagrodzeń pracowników na 2024 i 2025 r.

Struktura kosztów według ustawy budżetowej na 2024 i 2025 r. przedstawia się następująco:

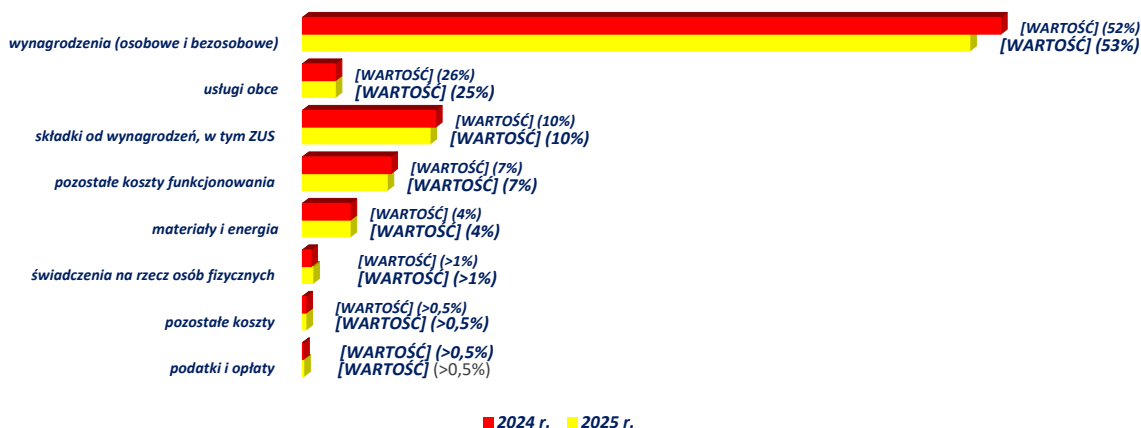
³⁰ Rekomendacje z 1 czerwca 2023 r. dot. zakresu informacji oraz terminów przygotowania planu finansowego na 2024 r. oraz Rekomendacje z 4 czerwca 2024 r. dot. zakresu informacji oraz terminów przygotowania planu finansowego na 2025 r.

³¹ Uchwała nr 2/2023 Rady IEŚ z 26 lipca 2023 r., uchwała Rady Naukowej IEŚ z 18 grudnia 2024 r.

³² Zarządzenie nr 14 Dyrektora IEŚ z 13 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad wykonywania kontroli zarządczej w Instytucie Europy Środkowej z siedzibą w Lublinie.

³³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.

Struktura kosztów według ustawy budżetowej na 2024 i 2025 r.



W strukturze usług obcych planowanych na 2024 r. i 2025 r. najistotniejszą pozycję stanowiły: badanie opinii publicznej po 600 000 zł, druk i skład odpowiednio 224 000 zł i 225 053 zł, profesjonalna korekta i tłumaczenie tekstu odpowiednio 153 000 zł i 154 076 zł oraz catering w związku z organizowanymi konferencjami odpowiednio 120 000 zł i 105 050 zł.

Z kolei w planie pozostałych kosztów funkcjonowania największą pozycję stanowiły delegacje zagraniczne odpowiednio 194 300 zł i 103 500 zł, Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (dalej także: ZFŚS albo Fundusz) 60 000 zł i 90 000 zł oraz delegacje krajowe 39 088 zł i 62 000 zł.

6. **[Zmiany planu finansowego]** Wprowadzone dwie zmiany planu finansowego IEŚ na 2024 r. były uzasadnione i zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Instytutu³⁴, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o IEŚ. Uchwały Rady zostały poprzedzone wnioskami do Dyrektora IEŚ³⁵, złożonymi przez wskazane w rekomendacjach Dyrektora IEŚ osoby odpowiedzialne za współdziałanie w zakresie przygotowania projektów planu finansowego (głównego księgowego oraz zastępcę dyrektora ds. administracyjno-finansowych). We wnioskach tych szczegółowo określono kwoty o jakie zwiększono bądź zmniejszono plan poszczególnych rodzajów kosztów oraz ich przeznaczenie.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że w efekcie monitorowania poziomu wykonania planu poszczególnych kosztów rodzajowych w 2024 r. Jednostka zidentyfikowała rezerwy i podjęła formalne działania umożliwiające jej przeznaczenie tych środków na zakup sprzętu i wyposażenia dla pracowników IEŚ.

Plan finansowy na 2024 r. zmieniany był dwukrotnie. Pierwsza zmiana polegała na:

- zmniejszeniu na wniosek KPRM³⁶ planu przychodów, a w ślad za tym planu kosztów z 6 448 tys. zł do 6 298 tys. zł (o 150 000 zł), w związku z koniecznością zwolnienia środków do dyspozycji KPRM, celem dofinansowania przez KPRM zadań na rzecz pomocy Ukrainie oraz zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie,
- przesunięciu z wynagrodzeń osobowych do pozostałych kosztów funkcjonowania kwoty 76 000 zł celem sfinansowania wpłat na PFRON, których zgodnie z wydawanymi przez Ministerstwo Finansów wytycznymi do planowania budżetu³⁷, nie uwzględnia się w planach finansowych.

Druga zmiana planu dot. przesunięcia środków niewykorzystanych w obrębie 5 pozycji kosztów³⁸ do pozycji materiały i energia, która zwiększona została (z 230 000 do 373 000 zł) o 143 000 zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu oraz wyposażenia dla pracowników IEŚ.

W odniesieniu do 2025 r. **niedopuszczalne było zaciąganie zobowiązań z tytułu wynagrodzeń pracowników przekraczających możliwości finansowe Instytutu**, zwłaszcza że do planu finansowego IEŚ nie wprowadzono stosownych zmian, a Instytut nie uzyskał potwierdzenia zwiększenia dotacji podmiotowej, o które występował.

Plan na 2025 r. nie został zmieniony, mimo że w pismach skierowanych do Zastępcy Szefa KPRM z 20 lutego oraz 8 maja 2025 r. zawarto wniosek o zwiększenie dotacji podmiotowej, w tym na pokrycie wynagrodzeń nowo zatrudnionych pracowników³⁹.

7. **[Wykonanie planu finansowego]** Wykonanie planu finansowego na 2024 r. po zmianach w poszczególnych pozycjach kosztów było **zróżnicowane**.

³⁴ Uchwała nr 5/2024 Rady IEŚ z 27 września 2024 r., uchwała Rady Naukowej IEŚ z 18 grudnia 2024 r.

³⁵ Wnioski z: 26 września 2024 r. i 9 grudnia 2024 r.

³⁶ Pismo znak: BBF.WPiN.J.170.2.2024 z 22 maja 2024 r.

³⁷ Pismo znak: BBF.WPiN.J.3110.10.2023 z 24 lipca 2023 r. i BBF.WK.3110.1.2024 z 17 lipca 2024 r.

³⁸ Zmniejszenia planu kosztów dotyczyły: świadczeń na rzecz osób fizycznych o 28 000 zł, składek na ubezpieczenia społeczne i inne pochodne od wynagrodzeń o 69 000 zł, podatków i opłat o 3 000 zł, pozostałych kosztów funkcjonowania o 40 000 zł, pozostałych kosztów o 3 000 zł.

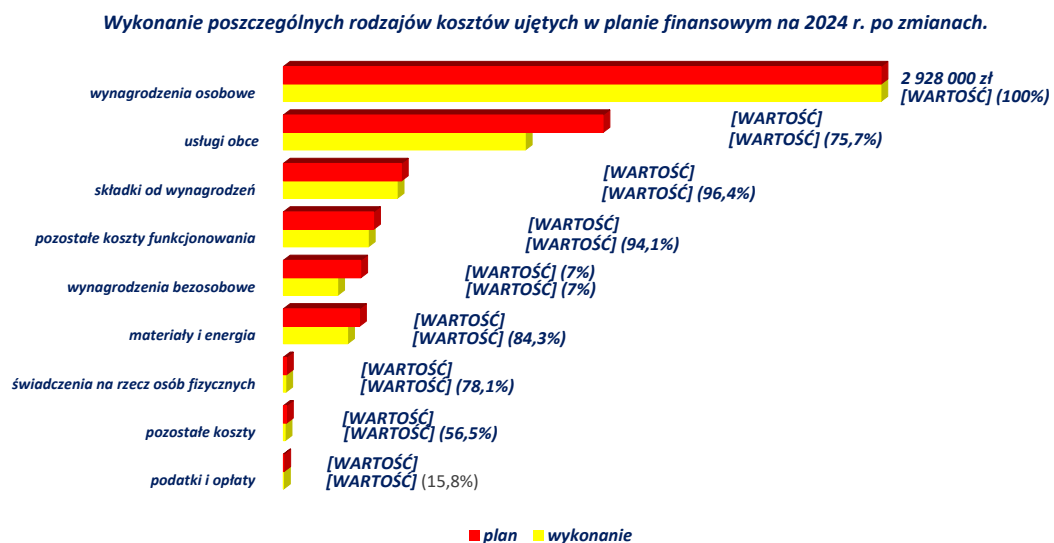
³⁹ Pisma znak: DI.030.1.2025.

Prawidłowo oszacowano koszty wynagrodzeń osobowych, składek na ubezpieczenia społeczne i innych naliczanych od wynagrodzeń oraz pozostałych kosztów funkcjonowania, plany tych kosztów zostały zrealizowane w najpełniejszym zakresie (odpowiednio 100, 96,4 oraz 94,1%).

W mniejszym zakresie zrealizowano plany kosztów na zakup materiałów i energii (84,3%), usług obcych (75,7%), wynagrodzeń bezosobowych (70,2%), świadczeń na rzecz osób fizycznych (78,1%), a także pozostałych kosztów (56,5%) i kosztów z tytułu podatków i opłat (15,8%).

O niedochowaniu należytej staranności w procesie realizacji planu finansowego świadczy to, że Jednostka nie reagowała odpowiednio na zmiany mające wpływ na jego wykonanie. Pomimo stwierdzenia w trakcie roku, że niektóre koszty zostały oszacowane na zbyt wysokim poziomie a inne dotyczą przedsięwzięć, z realizacji których zrezygnowano - nie podjęto działań zmierzających do urealnienia planu tych kosztów chociaż zmiany planu finansowego były procedowane jeszcze w grudniu 2024 r.

Wykonanie poszczególnych rodzajów kosztów ujętych w planie finansowym na 2024 r. po zmianach:



Wyjaśniając powody niższego wykonania planu kosztów (poniżej 90%) Dyrektor IEŚ podał⁴⁰, że:

- w zakresie materiałów i energii - w związku z rosnącą inflacją i zapowiedziami podwyżek cen energii i ogrzewania wydatki oszacowano na zbyt wysokim poziomie,
- w zakresie usług obcych - zrezygnowano z finansowania części badania opinii publicznej oraz z inwestycji w infrastrukturę informatyczną i cyberbezpieczeństwo, a koszty usług cateringowych były przeszacowane,
- w zakresie wynagrodzeń bezosobowych – zaniechano wcześniej planowanych działań, w tym planowanych w IV kwartale umów cywilnoprawnych, w związku z informacją o planowanej zmianie na stanowisku Dyrektora IEŚ,
- w zakresie świadczeń na rzecz osób fizycznych – nie zrealizowano wszystkich szkoleń i kursów zaplanowanych dla pracowników, zmniejszono skalę realizowanych wydarzeń, w tym liczbę zaproszonych przez Instytut gości,
- w zakresie podatków i opłat oraz pozostałych kosztów – trudności w zaplanowaniu tych pozycji wynikały z braku danych do zaprogramowania rodzaju i wysokości kosztów⁴¹.

IEŚ miał możliwość urealnienia w planie finansowym tych pozycji kosztowych, których wykonanie było niższe niż 90%. Druga zmiana planu była procedowana w grudniu 2024 r., już w okresie, w którym rozpoznano przesłanki wskazujące na niewykonanie planu, takie jak przeszacowanie wydatków związanych z eksploatacją siedziby i usługami cateringowymi oraz rezygnacja z części przedsięwzięć wynikająca ze zmiany Dyrektora.

8. [Koszty w planie działalności] Negatywnie na wiarygodność planowania kosztów projektów wpływa fakt, że Jednostka nie dysponowała udokumentowanymi analizami ani kalkulacjami stanowiącymi podstawę określenia kwot przeznaczonych na finansowanie projektów ujętych w planach działalności na 2024 i 2025 r., jak również w zmienionym planie działalności na 2025 r.

Przyporządkowanie kosztów do poszczególnych projektów na etapie planowania finansowego było **nierzetelne**. W zakresie planu na 2024 r. obejmowało wyłącznie wynagrodzenia ekspertów zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (łącznie 225 500 zł), które stanowiły zaledwie 14% kosztów

⁴⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-4/2025, pkt 1).

⁴¹ Zrealizowane koszty obejmowały: w zakresie opłat i podatków - opłaty za abonament RTV (316,30 zł), w zakresie pozostałych kosztów głównie m.in. - zwrot za niewykorzystany bilet lotniczy (3 181,74 zł), koszty organizacji warsztatów dla słuchaczy Studium Dyplomatycznego, redystrybucję opłat reprograficznych (1 669,82 zł).

bezpośrednich ujętych w planie działalności IEŚ (1 560 000 zł), a w zakresie planu na 2025 r. w ogóle nie wyodrębniono kosztów związanych z ich realizacją.

Do projektów nie przyporządkowano w szczególności kosztów druku publikacji, projektowania i składu wydawnictw, korekty i tłumaczenia teksów, czy badania opinii publicznej. Planowanie kosztów projektów było niewłaściwe również z tego względu, że część projektów zakładanych do realizacji w 2024 r. na etapie planowania finansowego (I połowa 2023 r.) została istotnie przeformułowana podczas planowania działalności Instytutu (listopad 2023 r.) – dwa projekty zostały scalone w jeden, dwa nie zostały ujęte w planie działalności, zdefiniowano dwa nowe przedsięwzięcia⁴². Zmiana koncepcji w zakresie jej skutków finansowych nie została poparta uzasadnionymi analizami.

Z dokumentacji sporządzonej w związku z planowaniem finansowym na 2024 r. wynika, że Instytut zamierzał realizować 10 projektów, których wymiernym efektem miały być publikacje (Prace IEŚ, IEŚ Policy Papers, Monografie) oraz seminaria i webinaria. W odniesieniu do tych projektów oszacowano koszt udziału ekspertów w ramach umów cywilnoprawnych w łącznej kwocie 225 500 zł.

Na 2024 r., obok kosztów ekspertów zewnętrznych (kwota 225 500 zł), dodatkowo w układzie rodzajowym w ramach usług obcych oszacowano szereg kosztów, które nie zostały przyporządkowane do poszczególnych projektów, np.: druk publikacji 140 000 zł, projektowanie i skład wydawnictw 84 000 zł, korekta specjalistyczna tekstu z innego języka 120 000 zł, tłumaczenia 33 000 zł, jak również usługi wykonania badania opinii publicznej (600 000 zł).

W dokumentacji związanej z planowaniem finansowym na 2025 r., brak jakiegokolwiek przyporządkowania kosztów do planowanych projektów⁴³. Natomiast koszty rodzajowe bezpośrednio związane z realizacją projektów zostały uwzględnione na tym samym poziomie co w planie na 2024 r.

Tylko dwa projekty, których realizację w 2024 r. zakładano na etapie planowania finansowego zostały przeniesione do rocznego planu działalności w pierwotnym brzmieniu⁴⁴, w odniesieniu do czterech projektów ich temat nieznacznie zmieniono⁴⁵, dwa projekty zostały scalone w jeden⁴⁶, dwa kolejne w ogóle nie zostały ujęte w planie działalności⁴⁷, w którym zdefiniowano dwa inne przedsięwzięcia⁴⁸.

Jednostka nie przedłożyła do kontroli dokumentów i analiz potwierdzających w jaki sposób oszacowano koszty projektów ujętych w rocznym planie działalności na 2024 i 2025 r. Nie wyjaśniła również powodów zmiany koncepcji w zakresie liczby i zakresu projektów realizowanych w 2024 r., jaka nastąpiła pomiędzy przygotowaniem projektu planu finansowego (I połowa 2023 r.), a planu działalności IEŚ (listopad 2023 r.). Kontrolowany poinformował jedynie⁴⁹, że koszty te były szacowane przez Dyrektora IEŚ, po konsultacjach z pracownikami, co jednak nie zostało potwierdzone żadną dokumentacją źródłową.

9. Koszty projektów sfinansowanych z dotacji przedstawione w rocznym planie i sprawozdaniu z działalności za 2024 r. **nie były wiarygodne**. W dokumentach tych nie ujęto całkowitych kosztów poszczególnych projektów. Wprawdzie wykazane w sprawozdaniu z działalności IEŚ za 2024 r. koszty 1 370 631,25 zł zostały przeniesione z ewidencji księgowej w układzie funkcjonalnym, nie uwzględniają one jednak kosztów wynagrodzeń osobowych z narzutami związanych z tymi projektami (2 072 935,78 zł). Oznacza to, że stanowią one niespełna 40% kosztów bezpośrednio przypisanych do projektów w ewidencji księgowej (3 443 567,03 zł) i zaledwie 24% środków wykorzystanej dotacji (5 662 243,05 zł).

Podobnie nie można określić zależności pomiędzy kosztami projektów oszacowanymi w planie działalności na 2025 r. (1 600 000 zł, a po zmianach 1 620 000 zł) a wysokością przyznanej dotacji (6 636 000 zł), w ramach której koszty projektów zaplanowano na poziomie 24% środków. Nie można również powiązać tych wartości z wysokością kosztów bezpośrednich zrealizowanych w I połowie 2025 r. w związku z projektami przyjętymi do realizacji w tym roku (1 620 621,74 zł).

Tabela nr 1. Zestawienie planowanych i wykonanych kosztów bezpośrednich projektów.

Lp.	Nazwa projektu	Planowane koszty wg planu działalności (zł)	Faktyczne koszty wg sprawozdania z działalności (zł)	Faktyczne koszty ujęte na koncie księgowym ⁵⁰ (zł)
2024 r.				
1	Bezpieczeństwo i odporność państw Europy Środkowej	200 000	207 467,32	709 936,24
2	Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej	150 000	57 990,88	169 234,40
3	Wojna w Ukrainie i perspektywa odbudowy państwa	150 000	99 189,49	403 508,65
4	Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił	150 000	112 740,63	322 014,04
5	Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie	200 000	217 190,50	318 328,26
6	Bałkany zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju	100 000	105 850,54	443 686,98
7	Europa Karpat jako narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej	60 000	10 399,50	20 139,64

⁴² Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej, Badania opinii publicznej w państwach członkowskich UE.

⁴³ W planie działalności IEŚ na 2025 r. ujęto 8 projektów wycenionych łącznie na 1 600 000 zł (w planie po zmianach na 1 620 000 zł).

⁴⁴ Bałkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju, Europa Karpat jako narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej.

⁴⁵ Bezpieczeństwo Państw Europy Środkowej i Wschodniej w XXI wieku, Wojna w Ukrainie: implikacje krajowe i międzynarodowe, Europa Środkowa w turbulentnym otoczeniu międzynarodowym, Europa Środkowa: nowe technologie i wyzwania rozwojowe.

⁴⁶ Polityka pamięci w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Europa Środkowa: historia, kultura, ludzie.

⁴⁷ Formaty współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej: uwarunkowania, stan aktualny, perspektywy, Europa Środkowa wobec kryzysów.

⁴⁸ Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej, Badania opinii publicznej w państwach członkowskich UE.

⁴⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 14).

⁵⁰ Konto 500 Koszty bezpośrednie działalności statutowej.

Lp.	Nazwa projektu	Planowane koszty wg planu działalności (zł)	Faktyczne koszty wg sprawozdania z działalności (zł)	Faktyczne koszty ujęte na koncie księgowym ⁵⁰ (zł)
8	Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej	100 000	108 354,85	520 649,45
9	Badania opinii publicznej w państwach członkowskich UE	450 000	451 447,54	536 069,37
Razem		1 560 000	1 370 631,25	3 443 567,03
2025 r. (na 30 czerwca)				
1	Bezpieczeństwo państw Europy Środkowej i Wschodniej w XXI wieku	200 000	-	451 626,72
2	Polska prezydencja w UE z perspektywy państw aspirujących do członkostwa	120 000	-	12 097,46
3	Wojna w Ukrainie: implikacje krajowe i międzynarodowe	150 000	-	192 907,25
4	Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił	190 000	-	191 773,23
5	Balkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju	160 000	-	187 305,86
6	Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie	200 000	-	484 146,46
7	Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej	150 000	-	100 764,76
8	Badania opinii publicznej związane z prezydenturą Polski w UE	450 000	-	-
Razem		1 620 000	-	1 620 621,74

Kontrolowany wyjaśnił⁵¹, że nie są mu znane przesłanki leżące u podstaw decyzji ówczesnej Dyrektora Instytutu o prezentowaniu w dokumentach planistycznych i sprawozdawczych dotyczących działalności kosztów projektów z pominięciem kosztów wynagrodzeń osobowych z narzutami.

Fakt, że Kontrolowany nie jest w stanie odtworzyć założeń przyjętych na etapie planowania działalności na 2024 i 2025 r. negatywnie wpływa na funkcjonowanie w Instytucie rozwiązań służących zapewnieniu rozliczalności podejmowanych decyzji i ciągłości działania Jednostki.

10. Wykonanie kosztów bezpośrednio przypisanych do 9 projektów, zareportowane w sprawozdaniu z działalności IEŚ za 2024 r., wynosiło 1 370 631,25 zł (z 1 560 000 zł, 88%). W związku z niezorganizowaniem konferencji przewidzianych w ramach 4 projektów wykonanie kosztów tych projektów było relatywnie niskie (17, 39, 66 i 75%).

Niskie wykonanie planu kosztów w 2024 r. dotyczyło następujących projektów:

- Europa Karpat - narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej – 10 399,50 zł (17% planu),
- Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej – 57 990,88 zł (39% planu),
- Wojna w Ukrainie i perspektywa odbudowy państwa – 99 189,49 zł (66% planu),
- Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił – 112 740,63 zł (75% planu).

Kontrolowany wyjaśnił, że niskie wykonanie planu kosztów 4 projektów (17, 39, 66 i 75%) było skutkiem niezorganizowania zaplanowanych konferencji, w tym międzynarodowych w Brukseli, Kijowie i Lwowie⁵².

W przypadku kosztów projektu *Europa Karpat - narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej*, których wykonanie było relatywnie najniższe, zorganizowanie seminariów i konferencji (obok wydania 1 publikacji Policy Papers) stanowiło kluczowy element osiągnięcia celu tego projektu.

11. [Ewidencja księgowa środków dotacji] Sposób ewidencjonowania przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków **zapewnia przejrzysty podział** pomiędzy operacjami finansowanymi z dotacji podmiotowej oraz z pozostałych źródeł, co usprawnia proces zarządzania środkami według źródeł finansowania i przygotowywania dokumentów sprawozdawczych.

Kontrolowany, zgodnie z § 4 *Zasad przekazywania, rozliczania i zwrotu dotacji podmiotowej*, prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową środków pochodzących z dotacji podmiotowej. W ewidencji księgowej założono konta uwzględniające paragrafy klasyfikacji budżetowej⁵³.

Dane prezentowane w sprawozdaniach z wykorzystania dotacji podmiotowej oraz z realizacji planu finansowego IEŚ są prawidłowe, wynikają z ewidencji księgowej. Okresowe sprawozdania z realizacji planu finansowego (w układzie memoriałowym) za 2024 r. i II kwartał 2025 r. zostały sporządzone na podstawie zapisów na kontach kosztów w układzie rodzajowym. Analogicznie okresowe sprawozdania z wykorzystania dotacji podmiotowej zostały sporządzone na podstawie zapisów konta 130-01-750-75031 *Rachunek bieżący - Administracja publiczna*, którego struktura pozwala na bezpośrednie przeniesienie analitycznych sald księgowych do poszczególnych pozycji sprawozdania, gdzie wydatki prezentowane są według podziałki klasyfikacji budżetowej.

Zgodnie z *zasadami (polityką) rachunkowości*⁵⁴, przychody z tytułu dotacji podmiotowej księgowane były w wysokości wydatków sfinansowanych tą dotacją⁵⁵.

W 2024 r. na koncie 700 *Przychody z podstawowej działalności operacyjnej* ujęto kwotę 5 662 439,64 zł, z tego kwotę 5 662 243,05 zł odpowiadającą wydatkom poniesionym ze środków dotacji podmiotowej⁵⁶.

⁵¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 19).

⁵² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 17).

⁵³ Zespół 1 Środki pieniężne, zespół 2 Rozrachunki, zespół 4 Koszty według rodzaju i rozliczenie kosztów, zespół 5 Koszty według miejsca powstania.

⁵⁴ Zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 6/2025 z 6 czerwca 2025 r. obowiązujące od 1 stycznia 2025 r., uprzednio zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 2/2023 z 18 stycznia 2023 r.

⁵⁵ Pkt 3.2 Przychody podstawowej działalności operacyjnej załącznika nr 1 Metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego.

⁵⁶ Zgodnie z pkt. 3.2 załącznika nr 1 *zasad rachunkowości*, przychody z tytułu dotacji podmiotowej ujmuje się w księgach rachunkowych na koniec każdego miesiąca w wysokości wydatków sfinansowanych tą dotacją.

na koncie analitycznym 700-01 *Dotacje podmiotowe* oraz kwotę 196,59 zł z tytułu sprzedaży publikacji IEŚW na koncie analitycznym 700-07 *Przychody ze sprzedaży wyrobów*. Ujęte w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji i w realizacji planu finansowego przychody i odpowiadające im wydatki sfinansowane ze środków dotacji (5 662 243,05 zł) wynikały z ewidencji księgowej.

W 2025 r. (na 30 czerwca) na koncie 700 ujęto kwotę 3 155 297,70 zł odpowiadającą wydatkom poniesionym ze środków dotacji podmiotowej (konto 700-01), która przeniesiona została do sprawozdania z wykorzystania dotacji. Natomiast wykazana w realizacji planu finansowego kwota przychodów (w ujęciu memoriałowym) i dochodów (w ujęciu kasowym) z tytułu otrzymanej dotacji 3 450 000 zł, odpowiadała kwocie dotacji otrzymanej zgodnie z harmonogramem. Niewydatkowana kwota dotacji 294 702,30 zł pozostała do rozdysponowania w kolejnych miesiącach⁵⁷.

W strukturze kont księgowych zespołu 4 funkcjonują konta pozwalające na przypisanie kosztów do działu 750 *Administracja publiczna* (rozdziału 75031 *Działalność Instytutu Europy Środkowej*) oraz do działalności gospodarczej (rozwińcie 000). W 2024 i 2025 r. (na 30 czerwca) wszystkie koszty w układzie rodzajowym zostały przypisane do działu 750, rozdziału 75031 – odpowiednio kwota 5 699 720,69 zł i kwota 3 193 534,80 zł. Koszty te odpowiadały łącznej kwocie kosztów funkcjonowania wykazanych w realizacji planu finansowego (w układzie memoriałowym) za analogiczny okres odpowiednio 5 678 101,49 zł oraz 3 193 534,80 zł, w 2024 r. zwiększonych o 21 619,20 zł (zmiana stanu produktów i kosztów ich wytworzenia 21 422,61 zł oraz przychody ze sprzedaży publikacji IEŚ 196,59 zł).

Kwota wydatków wykazanych w *Sprawozdaniu z wykorzystania dotacji za IV kwartały 2024 r.* (5 662 243,05 zł) była o 689,33 zł niższa od kwoty wydatków zaewidencjonowanych na koncie 130-01-750-75031 na koniec IV kwartału 2024 r. (5 661 553,72 zł). Natomiast kwota wydatków wykazanych w *Sprawozdaniu z wykorzystania dotacji za II kwartały 2025 r.* (3 155 297,70 zł) była o 69 zł niższa od kwoty ujętej w ewidencji księgowej (3 155 366,70 zł). Rozbieżności pomiędzy kwotami wykazanymi w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji a wydatkami ujętymi na koncie urzędowym dla rachunku bankowego były uzasadnione, dotyczyły głównie księgowanych w ciągu roku wpływów, które ostatecznie pomniejszyły wydatki w danym paragrafie⁵⁸.

12. [Rozliczenie kosztów w układzie funkcjonalnym] Układ funkcjonalny kosztów umożliwia wyodrębnienie realizowanych przez IEŚ projektów wg źródeł ich finansowania. Koszty przypisane w układzie funkcjonalnym do 2024 r. w całości zostały pokryte z dotacji i prawidłowo zaewidencjonowane na kontach zespołu 5 – kwota 5 699 524,10 zł⁵⁹, jak również na koncie 490 *Rozliczenie kosztów* – kwota 5 699 720,69 zł⁶⁰. Rozliczane kluczem podziałowym koszty pośrednie działalności statutowej (874 098,46 zł) oraz koszty działalności pomocniczej (395 750,78 zł) prawidłowo przypisano do kosztów poszczególnych projektów (3 443 567,03 zł).

Nieprzyporządkowane do projektów koszty ogólne stanowiły 2 255 957,07 zł, co oznacza, że sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie pozwala na zobrazowanie pełnej kosztochłonności projektów. Przyjęte zasady ewidencji księgowej należałoby rozbudować o klucze podziałowe kosztów ogólnych, które w 2024 r. stanowiły blisko 40% kosztów ogółem. Wprowadzić Jednostka nie prowadziła działalności nastawionej na zyski, w której dla potrzeb podejmowania decyzji wymagana jest wycena produktów i usług czy ustalanie ich rentowności – zmiana jest potrzebna z uwagi na zamiar rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. W takiej sytuacji nieokreślenie kluczy podziałowych dla kosztów ogólnych zniekształcałoby kalkulację kosztu jednostkowego, a w konsekwencji utrudniało podejmowanie właściwych decyzji zarządczych.

Klucze podziałowe kosztów nieprzypisanych bezpośrednio do projektów zostały skonstruowane w taki sposób, że koszty pośrednie działalności statutowej były ewidencjonowane na podstawie opisów osób merytorycznie odpowiedzialnych na dokumentach księgowych, a koszty działalności pomocniczej poprzez przypisanie wynagrodzeń pracowników etatowych realizujących działalność pomocniczą (np. dział wydawniczy) do właściwych kont, na których gromadzi się koszty tej działalności⁶¹.

13. [Rachunek kosztów] Ewidencja kosztów działalności merytorycznej IEŚ nie obejmuje wyodrębnionej ewidencji kosztów realizacji miernika ilościowego wyrażanego liczbą publikacji, co **uniemożliwia Instytutowi rzetelne kalkulowanie kosztów jednostkowych konkretnych wydawnictw.** W warunkach podjęcia przez Jednostkę działalności polegającej na sprzedaży publikacji i związanej z tym konieczności ustalania zarówno cen jednostkowych, jak i poziomu rentowności – brak wiedzy o kosztach osiągnięcia pożądanego wskaźnika efektywności (wartości miernika) uniemożliwiałby optymalizację ponoszonych na ten cel wydatków i utrudniałby prawidłowe gospodarowanie zapasami wydawanych publikacji (szerzej: pkt 20).

Efektywność działania

⁵⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-13/2025, pkt 6).

⁵⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-13/2025, pkt 7).

⁵⁹ Koszty bezpośrednio działalności statutowej na koncie 500 kwota 3 443 567,03 zł oraz koszty zarządu na koncie 550 – kwota 2 255 957,07 zł.

⁶⁰ Koszty ujęte w zespole 5 - kwota 5 699 524,10 zł oraz przychody ze sprzedaży wyrobów gotowych – kwota 196,59 zł.

⁶¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 8).

14. **[Planowanie działalności Instytutu]** Sposób planowania działalności Jednostki budzi zastrzeżenia, z uwagi na **brak udokumentowanych analiz**, które uzasadniałyby wybór projektów ujętych w planach działalności na 2024 i 2025 r. Ponadto prace nad tymi dokumentami prowadzono **w sposób nieprzejrzysty**, co uniemożliwia odtworzenie procesu ustalania ich ostatecznego brzmienia. W konsekwencji nie można potwierdzić, czy wybór konkretnych projektów był uzasadniony merytorycznie, a środki dotacji przeznaczone na ich realizację wydawkowano z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W planie działalności na 2025 r. nie uwzględniono projektu wieloletniego pn. *Europa Karpat jako narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej*, którego ostatni etap miał zakończyć się w tym roku. Dyrekcja IEŚ odstąpiła od jego realizacji, pomimo **braku udokumentowanych analiz i ocen**, które uzasadniłyby taką decyzję. Z uwagi na ich brak nie można stwierdzić, czy rezygnacja ta była prawidłowa.

Również aktualizację planu działalności na 2025 r. przeprowadzono **bez analizy**, która potwierdzałaby jej zasadność. W zmienionym planie pozostawiono te same zadania, co w jego wcześniejszej wersji. Nie zmieniała się ich liczba, jak również opisy, w tym ujęte w nich cele. Zwiększono jedynie budżet 2 projektów o łączną kwotę 20 000 zł⁶², przy czym także ta decyzja nie została w żaden sposób uzasadniona. Brak rzetelnych i udokumentowanych analiz finansowych uniemożliwia ocenę, czy zaplanowane zwiększenie środków było **uzasadnione i odpowiadało rzeczywistym potrzebom projektowym**.

W konsekwencji nie można ocenić, czy wysokość przyznanych środków jest odpowiednia dla prawidłowej realizacji projektów przy jednoczesnym zachowaniu zasad gospodarności i oszczędności w dysponowaniu środkami publicznymi, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 *uofp*.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił⁶³, że dla lat 2024-2025 poprzednia dyrekcja nie przekazała materiałów związanych z pracami nad planem działalności. Ponadto wyjaśniono⁶⁴, że propozycje uwzględnienia w nim konkretnych projektów miały być wypracowywane podczas spotkań roboczych z analitykami IEŚ, które nie były dokumentowane. Sformułowane wnioski były następnie przekazywane (drogą mailową) przez kierowników Zespołów do zastępcy dyrektora do spraw badawczo-analitycznych, przy czym materiały te nie były załączane do dokumentacji związanej z planem działalności. Po konsultacjach z kierownikami, propozycje projektów podlegały akceptacji na spotkaniach Dyrekcji IEŚ.

Plan działalności na 2025 r. przekazano 29 listopada 2024 r. do zatwierdzenia Szefowi KPRM. Dyrektor Jednostki uprzedził wówczas o konieczności wniesienia do niego korekt oraz o przystąpieniu do pilnych prac nad przygotowaniem *rzeczywistego planu*⁶⁵. Jego aktualizacja z 10 kwietnia 2025 r. została pozytywnie zaopiniowana przez Radę Instytutu⁶⁶ oraz zatwierdzona przez Szefa KPRM⁶⁷.

Zdaniem Dyrektora IEŚ, aktualizacja była konieczna z uwagi na powołanie nowych Zespołów⁶⁸, a w wyniku zmiany planu wprowadzono do niego zadania zgodne z obszarem ich działalności⁶⁹. Jednakże w aktualizacji planu działalności na 2025 r. nie ujęto nowych projektów ani działań, a zwiększono jedynie wysokości finansowania 2 projektów, tj.:

- *Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił* (zwiększenie z 180 000 zł do 190 000 zł),
- *Bałkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju* (zwiększenie z 150 000 zł do 160 000 zł).

Dyrektor Instytutu nie przekazał analiz w związku z przygotowywaniem aktualizacji planu działalności na 2025 r. Wyjaśnił, że poprzednie Kierownictwo nie przekazało materiałów dotyczących prac nad jego pierwszą wersją, a w 2025 r. zebrano wnioski i zapotrzebowania poszczególnych działów i osób do przygotowania planu działalności na 2026 r.⁷⁰

Dyrektor IEŚ wskazał, że w związku z osłabieniem sojuszy w ramach V4 projekt *Europa Karpat* ma obecnie znaczenie głównie infrastrukturalne i gospodarcze, a obecna dyrekcja wybrała priorytetowe projekty zgłoszone przez poprzedników⁷¹. Jego zdaniem zakończenie tego projektu wynika z kryzysu wcześniejszych koncepcji politycznych z V4 i Trójmorza, która nie wydaje się być warta kontynuowania⁷².

15. **[Regulacje dotyczące planowania działalności Instytutu]** Przepisy wewnętrzne Instytutu nie regulowały wszystkich kwestii związanych ze sporządzaniem planów działalności. **Tym samym nie zapewniono wystarczającej przejrzystości, kompletności ani efektywności procesu planowania działalności Instytutu**. Istotną kwestią jest to, że nie ustalono formy zgłaszania przez kierowników Zespołów propozycji projektów do uwzględnienia w planie, nie określono formalnych kryteriów ich oceny⁷³, jak również nie przewidziano obowiązku dokumentowania przebiegu kolejnych etapów prac nad tworzeniem planu.

⁶² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 3).

⁶³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 18).

⁶⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 1).

⁶⁵ Pismo Dyrektora IEŚ z 29 listopada 2024 r. znak: DI.032.1.2024.

⁶⁶ Uchwała nr 1 Rady IEŚ z 1 kwietnia 2025 r.

⁶⁷ Pismo Zastępcy Szefa KPRM z 8 maja 2025 r. znak: DSZ.SNI.170.10.2025.

⁶⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 9).

⁶⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 5).

⁷⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 18).

⁷¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 8).

⁷² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 4).

⁷³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 1).

Świadczy to o niedostatecznym poziomie organizacji pracy w tym obszarze, co uniemożliwia weryfikację rzetelności i zasadności podejmowanych decyzji, jak również zwiększa ryzyko uwzględnienia w planie zadań merytorycznie nieuzasadnionych oraz niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o IEŚ do zadań i obowiązków Dyrektora IEŚ należy opracowywanie rocznego planu działania Jednostki. Dokumentem regulującym te kwestie w Jednostce były *Zasady wykonywania kontroli zarządczej*. Wskazano w nich (§ 2 pkt 5), że plan działalności określa zadania oraz mierniki ich wykonania, a za przygotowanie jego projektu (na podstawie propozycji przekazanych przez kierowników Zespołów) odpowiada zastępca dyrektora ds. badawczo-analitycznych (§ 6 ust. 1 i § 7 ust. 2 i ust. 4). Propozycje zadań i mierników podlegają akceptacji kierownictwa Instytutu (§ 7 ust. 3).

16. [Zarządzanie ryzykiem] Kierownik Jednostki nie sprawował skutecznej kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem. W Instytucie nie opracowano formalnych procedur identyfikacji i oceny ryzyk, nie wdrożono mechanizmów ich minimalizacji, ani nie prowadzono dokumentacji, która potwierdzałaby istnienie i przebieg procesu zarządzania ryzykiem. W planach działalności, mimo że wskazano ryzyka, nie określono prawdopodobieństwa ich wystąpienia, ich możliwych skutków ani akceptowalnego poziomu ryzyka. Brak prawidłowego zarządzania ryzykiem zwiększa możliwość nieprawidłowej realizacji zadań, w tym nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że kwestie związane z zarządzaniem ryzykiem opisano w *Zasadach wykonywania kontroli zarządczej*. Jednakże w dokumencie tym nie unormowano w ogóle kwestii związanych z identyfikacją i oceną ryzyka oraz przeciwdziałaniem jego występowaniu. Jedynie w § 11 ust. 2 tej regulacji wskazano, że zastępca dyrektora ds. administracyjno-finansowych w porozumieniu z głównym księgowym w terminie do 30 czerwca każdego roku dokonuje analizy stanu wykonania planu finansowego w danym roku oraz ewentualnych ryzyk z tym związanych.

W planach działalności na lata 2024 i 2025 zdiagnozowano te same ryzyka dla realizacji planów działalności⁷⁴. Dyrektor wyjaśnił, że są one dość stałe i łatwo identyfikowalne przy znajomości specyfiki Jednostki. Przy czym nie wskazał przy użyciu jakich mechanizmów zostały one zidentyfikowane. Przekazał jedynie *Ocenę ryzyka w realizacji zadań badawczo-analitycznych na 2024 rok w Instytucie Europy Środkowej* z 15 czerwca 2024 r., sporządzoną przez zastępcę dyrektora ds. analityczno-badawczych. Stwierdzono tam, że nie występuje zagrożenie niezrealizowania zadań, przy czym twierdzenia tego nie można zweryfikować w oparciu o zawarte w nim dane, tj. liczbę poszczególnych rodzajów publikacji (IEŚ Policy Papers, Prace IEŚ i monografie), podaną bez przyporządkowania ich do konkretnych zadań oraz liczbę zorganizowanych konferencji/seminariów.

Do działań podejmowanych w celu ograniczenia zidentyfikowanych ryzyk dla realizacji projektów Dyrektor zaliczył przeprowadzanie spotkań z kierownikami, bezpośrednie rozmowy z pracownikami odpowiedzialnymi za poszczególne procesy oraz wybór najlepszych wykonawców⁷⁵. Należy podkreślić, że działania te miały niesformalizowany charakter, a także nie były dokumentowane (zebrania kierowników zespołów są protokołowane dopiero od kwietnia 2025 r.)⁷⁶.

17. [Sporządzanie planów działalności IEŚ] Plany działalności zaopiniowano i przedłożono do zatwierdzenia terminowo, tj. do 30 listopada każdego roku poprzedzającego, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Tematyka ujętych w nich projektów wpisywała się w zadania Instytutu, określone w art. 3 ustawy o IEŚ. Była związana z prowadzeniem działalności analitycznej oraz badań naukowych w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych.

Dyrektorzy IEŚ opracowali roczne plany działalności Jednostki na 2024 r. i 2025 r.⁷⁷. Ich projekty pozytywnie zaopiniowała Rada⁷⁸ oraz przekazano je do zatwierdzenia Szefowi KPRM, z zachowaniem terminu określonego w § 8 *Zasad wykonywania kontroli zarządczej*, tj. do 30 listopada każdego roku poprzedzającego⁷⁹. W obu przypadkach zostały one zatwierdzone⁸⁰.

W badanym okresie zaplanowano realizację 17 projektów, zgodnie z poniższym zestawieniem.

Tabela nr 2. Zestawienie planowanych projektów i wykonanych zadań

Lp.	Nazwa projektu	Priorytet (tak/nie)	Kwota finansowania
2024 r.			
1	Bezpieczeństwo i odporność państw Europy Środkowej	tak	200 000 zł
2	Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej	tak	150 000 zł
3	Wojna w Ukrainie i perspektywa odbudowy państwa sił	tak	150 000 zł
4	Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił	tak	150 000 zł
5	Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie	nie	200 000 zł
6	Balkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju	nie	100 000 zł
7	Europa Karpat jako narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej	nie	60 000 zł
8	Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej (demograficzne, cyfryzacja,	nie	100 000 zł

⁷⁴ Trudności z uzyskaniem danych, opóźnienia związane z przysyłaniem tekstów przez autorów oraz wydarzenia losowe pracowników (urlopy zdrowotne, macierzyńskie itp.). W planie działalności na 2025 r. wskazano ponadto na ryzyko opóźnień związane z wojną w Ukrainie, w tym utrudnienia w realizowaniu delegacji.

⁷⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 13).

⁷⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 2).

⁷⁷ Plan działalności na 2024 r. z 29 listopada 2023 r., plan działalności na 2025 r. (brak daty podpisu, plan przekazano Szefowi KPRM przy piśmie z 29 listopada 2024 r.) oraz plan działalności na 2025 r. po zmianach z 10 kwietnia 2025 r.

⁷⁸ Uchwała nr 4/2023 Rady IEŚ z 28 listopada 2023 r., uchwała Rady Naukowej IEŚ z 16 grudnia 2024 r. oraz uchwała nr 1/2025 Rady IEŚ z 1 kwietnia 2025 r.

⁷⁹ Projekt planu na 2024 r. przekazano 29 listopada 2023 r. (pismo znak: DI.032.2.2023), natomiast projekt planu na 2025 r. 29 listopada 2024 r. (pismo znak: DI.032.1.2024).

⁸⁰ Pisma z: 1 grudnia 2023 r., znak: BSK.170.9.2023, 24 grudnia 2024 r., znak: DSZ.SNI.170.2.5.2024 oraz 8 maja 2025 r., znak: DSZ.SNI.170.10.2025.

Lp.	Nazwa projektu	Priorytet (tak/nie)	Kwota finansowania
	zmiany klimatu, migracje etc.)		
9	Badania opinii publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej	nie	450 000 zł
razem:			1 410 000 zł
2025 r.			
1	Bezpieczeństwo państw Europy Środkowej i Wschodniej w XXI wieku	tak	200 000 zł
2	Polska prezydencja w Unii Europejskiej z perspektywy państw aspirujących do członkostwa	tak	120 000 zł
3	Wojna w Ukrainie: implikacje krajowe i międzynarodowe	tak	150 000 zł
4	Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił	tak	180 000 zł
5	Balkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju	tak	150 000 zł
6	Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie	nie	200 000 zł
7	Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej (demograficzne, cyfryzacja, zmiany klimatu, migracje etc.)	nie	150 000 zł
8	Badania opinii publicznej związane z prezydencją Polski w Unii Europejskiej z perspektywy opinii publicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej. Oczekiwanie i rezultaty	nie	450 000 zł
razem:			1 600 000

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że w pracach badawczych i analitycznych prowadzonych w Instytucie przyjęto koncepcję studiów regionalnych, a tematy badawcze są zakreślane możliwie szeroko, tak aby realizować je zgodnie z ustawą o IEŚ⁸¹.

W badanym okresie wykonano również 4 zadania zlecone, zgodnie z poniższym zestawieniem.

Tabela nr 3. Zestawienie wykonanych zadań zleconych.

Lp.	Zleceniodawca	Nazwa projektu/zadania	Kwota finansowania
2024 r.			
1	KPRM	Sporządzenie raportu <i>Balkany Zachodnie w optyce interesów Polski</i> (zadanie zlecone przez KPRM)	bezkosztowo
2	KPRM	Sporządzenie raportu <i>Ogólna charakterystyka sytuacji wewnętrznej i polityki gospodarczej Serbii oraz wymiany handlowej Polski i Serbii</i> (zadanie zlecone przez KPRM)	bezkosztowo
3	KPRM	Sporządzenie raportu <i>Propozycje tematów do dyskusji w relacjach Polski i Serbii</i> (zadanie zlecone przez KPRM)	bezkosztowo
2025 r.			
1	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Sporządzenie raportu <i>Rzeczpospolita Polska wobec państw Europy Środkowo- Wschodniej. Zagrożenia i szanse</i> (zadanie zlecone przez MZS)	bezkosztowo

18. [Mierniki wykonania planu] W Instytucie nie wdrożono skutecznych mechanizmów, które pozwalałyby na ocenę skuteczności realizowanych zadań w odniesieniu do ich celów. Posługiwano się wyłącznie miernikami ilościowymi (liczbami publikacji), które nie dają możliwości przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej oceny jakości uzyskanych rezultatów. Taki sposób określenia mierników nie pozwala na ocenę, czy cele badawcze zostały faktycznie osiągnięte, a także uniemożliwia identyfikację działań nieefektywnych.

W opisach poszczególnych projektów uwzględnionych w planach działalności IEŚ wskazano, że ich celem jest przeprowadzenie analizy konkretnych zagadnień⁸², systematyczne monitorowanie prowadzonych debat oraz dostarczanie informacji decydom i społeczeństwu⁸³, dostarczenie wniosków dla formułowania polityki na poziomie krajowym i międzynarodowym⁸⁴, przybliżenie społeczeństwu polskiemu konkretnych zagadnień⁸⁵ oraz przeprowadzenie badania opinii publicznej⁸⁶. Przyjęte w Jednostce mierniki nie pozwalają na stwierdzenie, czy tak określone cele badawcze zostały osiągnięte.

W ocenie Dyrektora Instytutu miernik założony w budżecie zadaniowym (liczba publikacji) był odpowiedni⁸⁷.

19. Jednostka nierzetelnie określiła sposób pomiaru jej efektywności, przez co przyjęte w jej dokumentach planistycznych mierniki były częściowo niespójne i nieporównywalne. W planach działalności, przy poszczególnych zadaniach, wskazywano na środki osiągnięcia założonych celów, tj. liczby publikacji w danych kategoriach, organizację konferencji/seminariów, a w 1 przypadku również na liczbę produkcji filmowych⁸⁸. Natomiast w planach finansowych w układzie zadaniowym (dalej: plan finansowy BZ) mierniki odwoływały się jedynie do liczby publikacji w 5 kategoriach (*Komentarze IEŚ, Prace IEŚ, IEŚ Policy Papers, Monografie* oraz *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodnie – zeszyty*). Ponadto w planach działalności nie określano liczby *Komentarzy IEŚ*. Określono w nich jedynie, że osiągnięcie celu poszczególnych zadań wymaga ich publikacji.

⁸¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 3).

⁸² Zadania na 2024 r.: *Bezpieczeństwo i odporność państw Europy Środkowej, Wojna w Ukrainie i perspektywa odbudowy państwa sił, Balkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju, Europa Karpat jako narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej, Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej* oraz zadania na 2025 r.: *Bezpieczeństwo państw Europy Środkowej i Wschodniej w XXI wieku, Polska prezydencja w Unii Europejskiej z perspektywy państw aspirujących do członkostwa, Wojna w Ukrainie: implikacje krajowe i międzynarodowe, Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił, Balkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju, Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej*.

⁸³ Zadanie na 2024 r.: *Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej*.

⁸⁴ Zadanie na 2024 r.: *Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił*.

⁸⁵ Zadanie na 2024 r. i 2025 r.: *Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie*.

⁸⁶ Zadanie na 2024 r.: *Badania opinii publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej* oraz zadanie na 2025 r.: *Badania opinii publicznej związane z prezydencją Polski w Unii Europejskiej z perspektywy opinii publicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej. Oczekiwanie i rezultaty*.

⁸⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 7).

⁸⁸ Zadanie *Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie*.

Omówione niespójności utrudniają monitorowanie i ocenę efektywności podejmowanych działań, a także zwiększają ryzyko podania nierzetelnych danych w dokumentach sprawozdawczych. Ponadto Jednostka błędnie oszacowała skalę swojej działalności w obszarze publikacji *Komentarzy IEŚ*, co zwiększyło ryzyko przekroczenia zaplanowanych kosztów.

W planie finansowym BZ na lata 2024-2026 oraz 2025-2027 jako miernik efektywności realizacji zadań przyjęto liczbę publikacji oraz określono minimalną liczbą opracowań, jakie powinny powstać w danym roku. Nie uwzględniono w nim natomiast mierników, takich jak produkcje filmowe oraz organizowane przez IEŚ konferencje i seminaria, istotne pozycje w działalności Jednostki⁸⁹, które wpływały na generowane przez nią koszty i wydajność.

W planach finansowych BZ określano minimalne liczby *Komentarzy IEŚ*, jakie powinny zostać opublikowane w danym roku (145 w 2024 r. oraz 129 w 2025 r.). Natomiast w planach działalności nie wykazywano ich liczby. Tym samym nie jest możliwe porównanie obu dokumentów w tym zakresie.

W *Sprawozdaniu z działalności Instytutu za IV kwartały 2024 r.* wskazano, że w Jednostce opracowano 235 *Komentarzy*, tj. o 90 (35%) więcej niż założono na ten rok w planie finansowym BZ (145 *Komentarzy*).

20. Miernik ilościowy jako jedyne kryterium oceny sprawności funkcjonowania, z pominięciem pomiaru kosztów – nie jest miarodajny, nie odnosi się bowiem do efektywności kosztowej prowadzonej działalności. Rozliczanie kosztów działalności IEŚ jedynie z podziałem na poszczególne projekty, bez uwzględnienia kosztów ogólnych jest niewystarczające, ponieważ informacje uzyskiwane z tych rozliczeń nie powiązują ogółu wydatków bezpośrednio z wartością miernika w wymiarze finansowym (np. na rodzaj publikacji). Informacja ta jest niezbędna do prawidłowego zarządzania finansami Jednostki, w tym m.in. do planowania budżetowego, oceny efektywności jej działalności, a w sytuacji podjęcia działalności gospodarczej do ustalania ceny sprzedaży publikacji i analizy rentowności.

W sprawozdaniu z realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym IEŚ wszystkie poniesione koszty są wykazywane w jednej pozycji i przyporządkowane do ogólnej wartości osiągniętego miernika, tj. do liczby publikacji w ramach 5-ciu ich rodzajów.

Sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie pozwala na określenie jednostkowych kosztów wytworzenia, ani jednostkowych kosztów osiągnięcia wartości poszczególnych rodzajów publikacji.

Odnosząc się do sposobu ustalenia ceny jednostkowej sprzedaży publikacji, Kontrolowany wyjaśnił⁹⁰, że są one przeznaczone do wykorzystania w ramach realizacji ustawowych i statutowych zadań Instytutu, nie są przeznaczone do sprzedaży, ponieważ ich wydanie zostało sfinansowane z dotacji podmiotowej.

Niezależnie od tego czy Jednostka prowadzi działalność gospodarczą powinna wdrożyć narzędzia pozwalające na optymalizację wykorzystania środków dotacji. Sposób kalkulacji kosztów wytworzenia oraz kosztów osiągnięcia wartości poszczególnych rodzajów publikacji powinien być ściśle regulowany przez zasady rachunkowości przyjęte w Jednostce i stosowany w praktyce.

21. **[Wykonanie planu działalności na 2024 r.]** W 2024 r. Instytut nie zrealizował wszystkich działań ujętych w rocznym planie działalności, które stanowiły kryteria osiągnięcia celów zaplanowanych projektów. Z 9 zaplanowanych na ten rok zadań w 6 przypadkach (67%) nie osiągnięto zakładanych rezultatów, w związku z niezorganizowaniem 6 konferencji (seminariów), w tym 3 konferencji międzynarodowych. Należy przy tym podkreślić, że pomimo faktycznej rezygnacji z części działań, plan działalności Jednostki nie został zmieniony. Niezrealizowanie części działań, przy jednoczesnym niewprowadzeniu zmian w planie świadczy o słabościach organizacyjnych w zakresie planowania pracy Instytutu. Stan ten zwiększa ryzyko nieosiągnięcia założonych celów.

Na 2024 r. Instytut zaplanował realizację 9 projektów, w tym 4 priorytetowych. Działaniami służącymi do osiągnięcia ich celów były publikacje, produkcje filmowe oraz organizacja konferencji/ seminariów, w tym konferencji międzynarodowych.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że zrealizowano wszystkie działania z planu działalności na 2024 r.⁹¹. Zrezygnowano jedynie z druku dwóch publikacji, w związku z ich niewystarczającym przygotowaniem wydawniczym i obawą o terminowe rozliczenie kosztów. Stoi to w sprzeczności z treścią *Sprawozdania z działalności IEŚ za rok 2024* oraz z innymi wyjaśnieniami Dyrektora, który wskazał, że niskie wykonanie planu kosztów 4 projektów było skutkiem niezorganizowania zaplanowanych konferencji, w tym międzynarodowych w Brukseli, Kijowie i Lwowie⁹².

W przypadku projektów *Bezpieczeństwo i odporność państw Europy Środkowej, Bałkany Zachodnie: wyzwania dla stabilności i rozwoju* oraz *Badania opinii publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej* Instytut zrealizował wszystkie założone działania, tj. opublikował zaplanowaną liczbę publikacji oraz zorganizował konferencje/seminaria wraz ze wsparciem merytorycznym.

⁸⁹ Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności Jednostka w 2024 r. zorganizowała 45 spotkań, konferencji i seminariów/webinariów oraz 2 duże wydarzenia, a jej pracownicy uczestniczyli w 108 konferencjach, seminariach i webinarach.

⁹⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 4).

⁹¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-3/2025, pkt 37).

⁹² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 17).

Natomiast w przypadku projektów:

- *Unia Europejska z perspektywy państw Europy Środkowej* – Instytut nie zorganizował żadnej konferencji/seminarium, w tym konferencji międzynarodowej w Brukseli;
- *Wojna w Ukrainie i perspektywa odbudowy państwa* – Instytut nie zorganizował konferencji międzynarodowej we Lwowie/Kijowie;
- *Europa Środkowa w globalnym i regionalnym układzie sił* – Instytut nie zorganizował żadnej konferencji/seminarium;
- *Europa Środkowa: historia, pamięć, kultura, ludzie* – Instytut nie zorganizował konferencji międzynarodowej w Pradze/Bratysławie;
- *Europa Karpat jako narzędzie współpracy transgranicznej w Europie Środkowej* – Instytut nie zorganizował żadnej konferencji/seminarium;
- *Wyzwania rozwojowe i cywilizacyjne dla państw Europy Środkowej i Wschodniej (demograficzne, cyfryzacja, zmiany klimatu, migracje etc.)* – Instytut nie zorganizował żadnej konferencji/seminarium.

22. IEŚ przygotował zaplanowaną liczbę wydawnictw, co potwierdzają publikacje zamieszczone na jego stronie internetowej⁹³. Należy przy tym wskazać, że *Sprawozdanie z działalności IEŚ za rok 2024* zostało sporządzone nierzetelnie w zakresie wykazanej w nim liczby publikacji. Rozbieżności, które wystąpiły w tym dokumencie świadczą o braku należytej staranności przy jego opracowywaniu oraz o nieprawidłowej weryfikacji zawartych w nim danych. Podważa to wiarygodność przedstawionych w sprawozdaniu informacji i ogranicza ich przydatność dla oceny efektywności działalności Jednostki.

W planie działalności na 2024 r. założono opracowanie 35 publikacji (4 zeszyty *Roczników IEŚ*, 11 *Prac IEŚ*, 12 *IEŚ Policy Papers*, 8 *Monografii* - w tym 2 raporty IEŚ) oraz nieokreślonej liczby *Komentarzy IEŚ*. Ze strony internetowej Instytutu wynika, że cele te osiągnięto. Zamieszczono na niej 35 wydawnictw oraz 236 *Komentarzy IEŚ* (razem 271 publikacji).

Błędne dane w omawianym zakresie zamieszczono w *Sprawozdaniu z działalności IEŚ*. Wskazano w nim (pkt 7), że Jednostka opracowała 274 publikacje, tj. 4 zeszyty *Roczników IEŚ*, 13 *Prac IEŚ*, 13 *IEŚ Policy Papers*, 7 *Monografii* (w tym 2 raporty IEŚ) oraz 235 *Komentarzy IEŚ*. Natomiast z tabeli zawartych w pkt. 5 i 6 *Sprawozdania* wynika, że było to łącznie 246 publikacji, tj. 4 zeszyty *Roczników IEŚ*, 11 *Prac IEŚ*, 12 *IEŚ Policy Papers*, 8 *Monografii* (w tym 2 raporty IEŚ) oraz 211 *Komentarzy IEŚ*.

Wg zastępcy dyrektora ds. badawczo-analitycznych rozbieżności wynikały z błędów przy tworzeniu sprawozdania (kilkukrotnym policzeniu komentarzy, które miały więcej niż jednego autora, doliczeniu angielskiej wersji komentarza, przypisaniu jednego komentarza do różnych zadań oraz przeoczeniach)⁹⁴.

23. **[Monitorowanie wykonania planu działalności]** W Instytucie nie prowadzono rzetelnego monitoringu wykonania planu jego działalności. Miał on charakter wyłącznie formalny i nie dostarczał informacji, które pozwalały na ocenę faktycznego stopnia realizacji zadań.

W miesięcznych sprawozdaniach z działalności wymieniano wydane publikacje, a także wskazywano na pozostałe zrealizowane działania (zorganizowane konferencje, seminaria, webinaria, przeprowadzone rozmowy i zadania zrealizowane na rzecz innych podmiotów). Nie zostały one jednak przyporządkowane do konkretnych zadań, co uniemożliwia powiązanie uzyskanych rezultatów z celami oraz miernikami określonymi w planie.

Sporządzona przez Jednostkę 15 czerwca 2024 r. informacja o poziomie realizacji celów zadań i mierników zawartych w planie działalności⁹⁵ zawiera jedynie ogólną informację o braku zagrożenia realizacji danego zadania, bez przedstawienia danych, dających możliwość weryfikacji tego twierdzenia. Również ten dokument nie pozwala na ocenę faktycznego stopnia realizacji zadań ani na identyfikację ewentualnych opóźnień, ani ryzyk dla osiągnięcia celów. Należy przy tym zauważyć, że Jednostka nie przekazała analogicznej informacji sporządzonej w 2025 r., a także nie wyjaśniła przyczyn jej braku⁹⁶. Jej niesporządzenie narusza § 11 *Zasad wykonywania kontroli zarządczej*. Nierzetelnie prowadzony monitoring pozbawia Kierownictwo Jednostki możliwości ograniczania ryzyka niezrealizowania zaplanowanych zadań.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że stopień wykonania planu działalności w zakresie ujętych w nim projektów jest monitorowany na bieżąco w trakcie cotygodniowych spotkań z kierownikami Zespołów oraz poprzez gromadzenie materiałów do sprawozdań miesięcznych⁹⁷.

Działania wskazane przez Dyrektora mają niesformalizowany charakter i nie spełniają wymogów rzetelnego monitorowania realizacji planu działalności. Nie dostarczają one weryfikowalnych informacji o faktycznym stopniu realizacji konkretnych zadań, a tym samym Kierownictwo IEŚ nie mogło skutecznie zarządzać ryzykiem ich niezrealizowania.

⁹³ <https://ies.lublin.pl/>.

⁹⁴ Wiadomość e-mail z 28 kwietnia 2025 r.

⁹⁵ Ocena ryzyka w realizacji zadań badawczo-analitycznych przewidzianych na 2024 r. w Instytucie Europy Środkowej z 15 czerwca 2024 r.

⁹⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 7).

⁹⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-16/2025, pkt 2).

24. [Gospodarowanie publikacjami] Instytut nie podjął skutecznych działań w celu upłynnienia publikacji zlikwidowanego blisko 7 lat temu IEŚW. Zbyt powolne tempo rozprawiania publikacji sprawia, że tracą one na aktualności. W ciągu 6 lat (od 20 grudnia 2018 r.⁹⁸ do 31 grudnia 2024 r.), spośród 1 532 egzemplarzy dotyczących 74 tytułów wydawniczych IEŚW, które wprowadzone zostały na stan magazynu głównego IEŚ, zagospodarowano zaledwie 161 egzemplarzy (10,5% wolumenu), a spośród 1 678 egzemplarzy dotyczących 24 tytułów, które znajdowały się w magazynie konsygnacyjnym⁹⁹ (w ramach przekazanego depozytu) - zagospodarowano 431 egzemplarzy publikacji (26% wolumenu).

W 2024 r. przychody ze sprzedaży publikacji zlikwidowanego IEŚW stanowiły zaledwie 196,59 zł, a w 2025 r. (na 30 czerwca) nie sprzedano żadnego opracowania. Z kolei stan materiałów promocyjnych zlikwidowanego IEŚW w okresie objętym kontrolą zmniejszył się o 1 egzemplarz. Wprowadzie koszty wynajęcia powierzchni magazynowej przez Instytut nie są znaczne, a magazyn konsygnacyjny w ogóle nie generuje kosztów (wykonawca sprzedaje publikacje w zamian za prowizję), jednak dalsze przechowywanie publikacji IEŚW w odpowiednim stanie i sprawowanie kontroli nad całym wolumenem nie znajduje uzasadnienia. Z uwagi na upływ czasu, który sprawia, że treści wydane przez zlikwidowany IEŚW tracą na znaczeniu (przestają odpowiadać rzeczywistości), należy zintensyfikować podjęte przez Dyrektora IEŚ działania zmierzające do określenia kierunków, a następnie fizycznego zagospodarowania wydawnictw zlikwidowanego IEŚW.

Publikacje IEŚ/ IEŚW przechowywane były w dwóch magazynach:

- w magazynie głównym, w którym znajdowały się wydane przez IEŚ publikacje sfinansowane ze środków dotacji i przeznaczone do wykorzystania w ramach realizacji ustawowych zadań Instytut oraz publikacje zlikwidowanego IEŚW przeznaczone do bezpłatnej dystrybucji,
- w magazynie konsygnacyjnym¹⁰⁰ obejmującym wyłącznie wydawnictwa zlikwidowanego IEŚW przeznaczone do sprzedaży.

W ramach magazynu głównego dodatkowo funkcjonował magazyn materiałów promocyjnych pozostawionych przez zlikwidowany IEŚW.

Utrzymanie wydawnictw zlikwidowanego IEŚW w magazynie konsygnacyjnym nie generowało żadnych kosztów. Zgodnie z preambułą do umowy konsygnacyjnej wynagrodzenie prowadzącego magazyn stanowiła różnica pomiędzy ceną przekazania ustaloną przez IEŚ a ceną uzyskaną ze sprzedaży, a z tytułu sprzedaży publikacji w okresie objętym kontrolą Instytut osiągnął przychód 196,59 zł (w 2024 r.). Utrzymanie magazynu głównego generowało natomiast koszty związane z wynajmem magazynu na poziomie 7 200 zł w 2024 r. i 7 800 zł w 2025 r. (na 30 czerwca)¹⁰¹. Magazyn materiałów promocyjnych nie generował dodatkowych kosztów, innych niż poniesione w ramach magazynu głównego.

Kontrolowany podał¹⁰², że podstawowym sposobem upłynnienia publikacji z lat poprzednich jest ich rozdawanie na spotkaniach promocyjnych, panelach i konferencjach organizowanych przez IEŚ. Spośród 1 532 egzemplarzy dotyczących 74 tytułów wydawniczych IEŚW, które znajdowały się w magazynie głównym na dzień 31 grudnia 2018 r., w ciągu 6 lat (do 31 grudnia 2024 r.) zagospodarowano zaledwie 161 egzemplarzy (10,5% wolumenu). Natomiast spośród 1 678 egzemplarzy dotyczących 24 tytułów, które znajdowały się w magazynie konsygnacyjnym (funkcjonującym również w okresie objętym kontrolą) na dzień 31 grudnia 2018 r., do końca 2024 r. zagospodarowano 431 egzemplarzy publikacji (26% wolumenu). Z kolei stan magazynu promocyjnego, w którym znajdowało się 818 egzemplarzy dotyczących 65 tytułów, w okresie objętym kontrolą zmniejszył się o 1 egzemplarz.

Wyjaśniono¹⁰³, że poprzednie kierownictwo IEŚ nie miało woli by upłynnić publikacje zlikwidowanego IEŚW, a magazyn konsygnacyjny nie spełnił swojej roli, dlatego umowa konsygnacji jest w trakcie wypowiedzenia. Natomiast odnośnie do magazynu promocyjnego wskazał, że obecnie Instytut analizuje aktualności merytoryczną wydawnictw zdeponowanych w tym magazynie i na tej podstawie podejmuje decyzję o likwidacji magazynu bądź zintensyfikuje działania w celu upłynnienia jego zawartości¹⁰⁴.

Obecny Dyrektor IEŚ, który funkcję sprawuje od 13 listopada 2024 r., dysponował wystarczającym czasem do przeanalizowania potencjału wydawniczego publikacji zlikwidowanego IEŚW, by na tej podstawie podjąć działania w zakresie zagospodarowania tych wydawnictw.

25. Działania IEŚ zmierzające do rozkolportowania publikacji IEŚ (wydanych w latach 2019-2023), skutkowały zmniejszeniem o 5 373 liczby egzemplarzy (o 60,4%) oraz łącznej wartości magazynowanych publikacji o 109 895,36 zł (o 58,4%). Równocześnie sukcesywnie upłynniano bieżące wydawnictwa Instytutu.

Według stanu na 30 czerwca 2025 r. w magazynie głównym znajdowało się 4 888 egzemplarzy dotyczących 198 publikacji wydanych przez IEŚ w latach 2019-2025 o łącznej wartości 125 383,05 zł:

- 226 egzemplarzy (15 publikacji) o wartości 5 801,90 zł wydanych w 2019 r.,
- 459 egzemplarzy (31 publikacji) o wartości 9 712,18 zł wydanych w 2020 r.,

⁹⁸ Data wejścia w życie ustawy o IEŚ.

⁹⁹ Magazyn ten funkcjonował również w okresie objętym kontrolą.

¹⁰⁰ Umowa konsygnacji z 20 marca 2019 r. zawarta z Zakładem Urządzania i Pielęgnacji Terenów Zielonych HORTUS.

¹⁰¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 6).

¹⁰² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 9).

¹⁰³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-25/2025, pkt 6).

¹⁰⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-25/2025, pkt 3).

- 1 016 egzemplarzy (40 publikacji) o wartości 22 000,32 zł wydanych w 2021 r.,
- 855 egzemplarzy (34 publikacje) o wartości 19 857,22 zł wydanych w 2022 r.,
- 964 egzemplarzy (41 publikacji) o wartości 21 050,16 zł wydanych w 2023 r.,
- 1 333 egzemplarzy (36 publikacji) o wartości 45 561,27 zł wydanych w 2024 r.,
- 35 egzemplarzy (1 publikacja) o wartości 1 400 zł, wydana w 2025 r.

W okresie objętym kontrolą stan publikacji IEŚ wydanych w latach, tj. 2019-2023 zmniejszył się o 5 373 egzemplarze (z 8 893 do 3 520), tj. o 60,4%, w tym w zakresie publikacji z 2019 r. o 17 szt., z 2020 r. o 106 szt., z 2021 r. o 1 851 szt., z 2022 r. o 1 122 szt. i z 2023 r. o 2 277 szt. Łączna wartość tych publikacji zmniejszyła się o 109 895,36 zł (z 188 317,14 zł do 78 421,78 zł), tj. o 58,4%.

Z nakładu 3 600 egzemplarzy w ramach 36 publikacji wydanych w 2024 r. IEŚ rozdystrybuował 2 267 egzemplarzy (63%).

Kontrolowany podał¹⁰⁵, że publikacje papierowe dostępne są w siedzibie IEŚ, bibliotekach w ramach egzemplarza obowiązkowego, w bibliotekach specjalistycznych (politologia, stosunki międzynarodowe). Instytut bierze udział w targach książki, a na każdym dużym wydarzeniu organizowanym przez IEŚ wystawiane jest stoisko z publikacjami. Publikacje otrzymują też goście Instytutu.

26. Instytut sprawował należyty nadzór nad wydanymi przez siebie oraz przejętymi po zlikwidowanym IEŚW publikacjami. Wydawnictwa umieszczone były w magazynach (głównym i konsygnacyjnym) i objęte ewidencją ilościowo-wartościową, a ich stan podlegał okresowej inwentaryzacji. Na dzień 31 grudnia 2024 r. w magazynie głównym przechowywano 9 710 egzemplarzy publikacji (269 tytułów wydawniczych) o łącznej wartości 237 251,32 zł, a w magazynie konsygnacyjnym 1 247 egzemplarzy publikacji dotyczących 23 tytułów o łącznej wartości 21 888,95 zł.

W magazynie głównym na dzień 31 grudnia 2018 r. znajdowały się 1 532 egzemplarze publikacji (74 tytuły wydawnicze) wycenione na 33 980,24 zł. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w magazynie przechowywano 9 710 egzemplarzy publikacji (269 tytułów wydawniczych) o wartości 237 251,32 zł. Publikacje te księgowane były na koncie pozabilansowym 960 *Wypożyczenie, książki i WNIP*.

W magazynie konsygnacyjnym na 31 grudnia 2018 r. znajdowało się 1 678 egzemplarzy publikacji – 24 tytuły wydawnicze o wartości ewidencyjnej 40 760,25 zł, a na 31 grudnia 2024 r. – 1 247 egzemplarzy dotyczących 23 tytułów o łącznej wartości 21 888,95 zł zaksięgowanych na koncie 601 *Wyroby gotowe*.

Wartość jednostkowa wszystkich publikacji wyceniona została w oparciu o ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego produktu.

Na koniec 2024 r. wydawnictwa IEŚ zinwentaryzowano poprzez spis z natury, a wydawnictwa IEŚW poprzez spis z natury prowadzącego magazyn konsygnacyjny¹⁰⁶.

Sprawy organizacyjne i pracownicze

27. [Zatrudnienie] Stanowiska funkcjonujące w Instytucie były zgodne z katalogiem określonym w ustawie o IEŚ oraz w wykazie zawartym w rozporządzeniu w sprawie wykazu stanowisk.

Pomimo że stan zatrudnienia w 2024 r. zwiększył się o 2 osoby, Instytut nie zrealizował wszystkich projektów określonych w rocznym planie działalności (odnośnie do 6 z 9 realizowanych projektów nie osiągnięto zakładanych rezultatów). Struktura kierownicza jest nieadekwatna do liczby zatrudnionych pracowników. Wyodrębnienie w 2025 r. ze struktur Działu Administracyjno-Finansowego nowego Działu Wydawniczego, a w ślad za tym powołanie zastępcy dyrektora ds. wydawnictw i promocji sprawującego nadzór jedynie nad 3 pracownikami nie znajduje uzasadnienia funkcjonalnego, ekonomicznego ani organizacyjnego. Podobnie wyodrębnienie w strukturze 10 stanowisk kierowników wewnętrznych komórek organizacyjnych (wg stanu na 30 czerwca 2025 r. vacat na 1 stanowisku) wskazuje, że rozpiętość kierowania na szczeblu operacyjnym jest zbyt wąska.

Nadmiernie rozbudowana struktura organizacyjna względem realnych potrzeb operacyjnych i liczby zatrudnionych generuje zbędne koszty i jest nieefektywna, a zakres nadzoru ograniczony do 3 pracowników nie odpowiada randze stanowiska kierowniczego wyższego szczebla. Pomimo że powołanie trzeciego zastępcy dyrektora było możliwego zgodnie z ustawą o IEŚ (art. 7 ust. 2), nie stwierdzono przesłanek wskazujących, że było niezbędne dla prawidłowego wykonywania zadań Instytutu. Zadania powierzone trzeciemu zastępcy dyrektora mogłyby być wykonywane (jak dotychczas) w ramach niższego stanowiska kierowniczego (np. kierownika Zespołu) lub podlegać bezpośrednio Dyrektorowi IEŚ.

Średnioroczne zatrudnienie w IEŚ w 2024 r. wynosiło 35 pracowników (zatrudnienie na 1 stycznia – 34 pracowników, na 31 grudnia – 36 pracowników). Stan zatrudnienia na 1 stycznia 2025 r. wynosił 36 pracowników, a na 30 czerwca 2025 r. 42 pracowników.

Na 30 czerwca 2025 r. kierownictwo IEŚ liczyło 4 osoby, tj. Dyrektor i 3 zastępców dyrektora (ds. badawczo-analitycznych, ds. administracyjno-finansowych i ds. wydawnictw i promocji). Ponadto

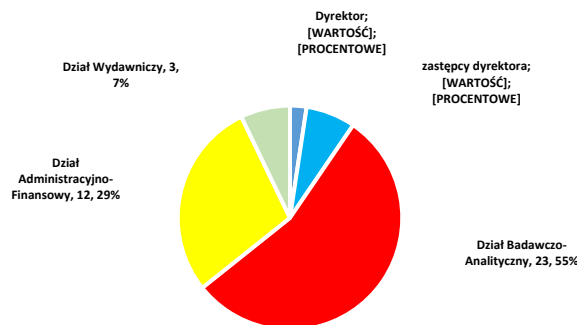
¹⁰⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-25/2025, pkt 2).

¹⁰⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 5).

w Jednostce zatrudnionych było 9 osób kierujących wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi (w tym główny księgowy) i 29 pracowników operacyjnych:

- a) w Dziale Badawczo-Analitycznym - **23 osoby**, tj. 4 osoby w Zespole Integracji i Konfliktów w Europie, 5 osób w Zespole Bałtyckim, 2 osoby w Zespole Wschodnim, 4 osoby w Zespole Pamięci i Zbiorowej, 4 osoby w Zespole Studiów Obywatelskich, 2 osoby w Zespole Narracji Historycznych i Historii Stosowanej, 2 osoby w Zespole Historii w Przestrzeni Publicznej;
- b) w Dziale Administracyjno-Finansowym - **12 osób**, tj. 3 osoby w Księgowości i Kadrach, 4 osoby w Biurze Instytutu, 4 osoby w Biurze Organizacyjnym, 1 osoba w Zamówieniach Publicznych;
- c) w Dziale Wydawniczym - **3 osoby**.

Struktura zatrudnienia w IEŚ na 30 czerwca 2025 r.



W 2025 r. zwiększono zatrudnienie z 34 do 42 pracowników, tj. o 8 pracowników w porównaniu z 1 stycznia 2024 r. Jednostka zidentyfikowała potrzebę zwiększenia zatrudnienia w Dziale Administracyjno-Finansowym (zwiększenie wymiaru etatu osoby zajmującej się zamówieniami publicznymi oraz zatrudnienie osoby do Zespołu Wydawnictw i Mediów Społecznościowych) oraz w Dziale Badawczo-Analitycznym (zatrudnienie pracowników zajmujących się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego w związku z trwającą wojną w Ukrainie), jednakże nie wskazano, które projekty czy działania Instytutu wymagają zwiększenia zatrudnienia i w jakim wymiarze należałoby rozbudować zespół badawczy. Ponadto zwiększone potrzeby etatowe Instytutu nie uwzględniały kwestii niezrealizowanych zadań (projektów) i w tym aspekcie wymagają ponownej analizy i wniosków pod kątem możliwości wykorzystania zatrudnionych już osób.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁰⁷ struktura zatrudnienia została przeorganizowana w związku z rozbudową Instytutu: wprowadzono stanowisko zastępcy dyrektora ds. wydawnictw i promocji, celem wsparcia Działu Wydawnictw, zwiększono liczbę Zespołów, a dotychczasowe zostały zmodyfikowane programowo, co znalazło wyraz w strukturze i nazwach zespołów.

Kontrolowany poinformował¹⁰⁸, że przewidywana jest kolejna zmiana struktury organizacyjnej IEŚ. Celem wsparcia nowych zespołów i ich zadań, zakłada się zatrudnienie nowych pracowników o określonych kwalifikacjach, a wniosek o zwiększenie kwoty dotacji podmiotowej niezbędnej na ten cel jest obecnie procedowany w KPRM.

28. [Struktura organizacyjna IEŚ] Pomimo istotnej reorganizacji w latach 2024-2025 polegającej na wyodrębnieniu od 1 marca 2025 r. Działu Wydawniczego, *Regulamin organizacyjny IEŚ* nie był aktualizowany od lipca 2022 r. W konsekwencji aktualna struktura organizacyjna nie wynika ze schematu organizacyjnego IEŚ stanowiącego załącznik do *Regulaminu*. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności Działu Wydawniczego oraz Działu Badawczo-Analitycznego i ich wewnętrznych komórek organizacyjnych nie został precyzyjnie określony ani w *Regulaminie*, ani w wydanych na jego podstawie decyzjach organizacyjnych. Nieaktualizowanie przez Dyrektora IEŚ *Regulaminu*, narusza § 8 ust. 2 Statutu IEŚ, który obowiązuje go do określenia zakresu zadań i trybu działania komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk pracy Instytutu w aktualnym regulaminie organizacyjnym. Narusza także standardy kontroli zarządczej w zakresie struktury organizacyjnej.

Negatywnie na funkcjonowanie ładu organizacyjnego w IEŚ rzutuje również niespójność faktycznej struktury organizacyjnej z regulacjami wewnętrznymi oraz danymi o IEŚ prezentowanymi na stronie internetowej, co dodatkowo stanowi naruszenie art. 3 ust. 2, art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰⁹ (dalej: *ustawa o dostępie do informacji*) – norm nakładających na IEŚ obowiązek niezwłocznego upublicznienia w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) aktualnej informacji o zasadach funkcjonowania Jednostki.

W *Regulaminie organizacyjnym IEŚ* nie określono jakie wewnętrzne komórki organizacyjne wchodziły w skład Działu Badawczo-Analitycznego. W § 7 ust. 4 *Regulaminu* określono, że decyzje o utworzeniu i likwidacji

¹⁰⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt 15).

¹⁰⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt 16).

¹⁰⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 902.

Zespołów Działu Badawczo-Analitycznego podejmuje Dyrektor IEŚ, który powołuje i odwołuje kierownika Zespołu oraz określa nazwę, cel, zadania, skład i zasady działania zespołu. Przedłożona do kontroli przykładowa decyzja organizacyjna¹¹⁰ nie określa wymaganych elementów, zawiera jedynie wskazanie jakie Zespoły zostają powołane (5 Zespołów), a działania których pozostaje niezmienione (2 Zespoły). Decyzje organizacyjne mają zatem jedynie walor informacyjny.

Zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 3 *Regulaminu* w strukturze Działu Administracyjno-Finansowego IEŚ nadal umiejscowiony jest Zespół Wydawnictw i Mediów Społecznościowych (aktualnie Dział Wydawniczy).

Regulamin nie został przez Dyrektora IEŚ zaktualizowany mimo zwiększenia zatrudnienia oraz wprowadzenia zmian do struktury organizacyjnej - wyodrębnienia z Działu Administracyjno-Finansowego, Działu Wydawniczego i utworzeniu stanowiska zastępcy dyrektora ds. wydawnictw i promocji.

Stwierdzono rozbieżność pomiędzy *Regulaminem* i informacjami na stronie internetowej IEŚ, a faktycznym ukształtowaniem Działu Administracyjno-Finansowego zaprezentowanym przez Kontrolowanego. Zgodnie z § 8 ust. 2 *Regulaminu organizacyjnego IEŚ*, w strukturze Działu działają 4 wewnętrzne komórki organizacyjne: Księgowość i Kadry, Zamówienia Publiczne, Biuro Instytutu oraz Zespół Wydawnictw i Mediów Społecznościowych. Zgodnie z informacją na stronie internetowej Instytutu¹¹¹, w strukturze Działu dodatkowo funkcjonuje Biuro Organizacyjne, a Zespół Wydawnictw i Mediów Społecznościowych funkcjonuje pod nazwą Wydawnictwo. Natomiast według wyjaśnień Kontrolowanego¹¹², w strukturze Działu obok Księgowości i Kadr, Zamówień Publicznych oraz Biura Instytutu, funkcjonuje Biuro Organizacyjne niewymienione w *Regulaminie organizacyjnym IEŚ*, a Dział Wydawniczy został całkowicie wydzielony. Kontrolowany wyjaśnił¹¹³, że niespójność struktury organizacyjnej i informacji zawartej na stronie internetowej IEŚ wynika z tego, że zmiany te są w trakcie implementacji. Wprawdzie ustawa o dostępie do informacji nie wskazuje konkretnego terminu na aktualizację informacji w BIP, w art. 3 ust. 2 określa standard niezwłoczność, który jest utrwalony w orzecznictwie. Struktura organizacyjna jest informacją publiczną o charakterze ustrojowo-organizacyjnym (art. 6 ust. 1 pkt 3) a skoro podlega obowiązkowej publikacji w BIP (art. 8 ust. 3) to musi być aktualna i zgodna ze stanem rzeczywistym. Upubliczanie nieaktualnych treści wskazuje na niewykonanie obowiązku udostępniania informacji publicznej.

Ponadto strona internetowa Jednostki powinna być na bieżąco aktualizowana. Publikowanie nieobowiązujących informacji jest niecelowe, nierzetelne i niezgodne z zasadami dostępu do informacji publicznych.

29. Konstrukcja zakresów obowiązków pracowników IEŚ nie zapewnia przejrzystości ról i odpowiedzialności. W konsekwencji nieokreślenia w *Regulaminie organizacyjnym IEŚ* wewnętrznych Zespołów w strukturze Działu Badawczo-Analitycznego, 22 z 23 (96%) pracowników tego Działu nie zostało przypisanych do tych Zespołów. Niezależnie od tego do Działu lub wewnętrznej komórki organizacyjnej nie zostało również przypisanych 6 z 12 (50%) pracowników Działu Administracyjno-Finansowego oraz 3 z 3 (100%) pracowników Działu Wydawniczego. Praktyką w IEŚ jest również niewskazywanie stanowisk zajmowanych przez pracowników. Na tej podstawie nie można zatem określić roli pracownika w Zespole i w całej Jednostce. Odnośnie do nowo utworzonego Działu Wydawniczego, zakresy obowiązków pracowników nie zostały dostosowane do nowej struktury organizacyjnej, co narusza standardy kontroli zarządczej (bezpośrednio *standard nr 3 – Struktura organizacyjna* oraz pośrednio *standard nr 5 – Delegowanie uprawnień*). Negatywnie na zapewnienie rozliczalności z powierzonych pracownikom zadań rzutuje również to, że w 14 z 41 (34%) zbadanych dokumentów pracownicy nie potwierdzili od kiedy obowiązki służbowe zostały im powierzone i przyjęte przez nich do realizacji.

Zgodnie z art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeksu pracy*¹¹⁴ (dalej: *Kodeks pracy*) Dyrektor, jako pracodawca ma obowiązek zaznajomić pracownika z zakresem jego obowiązków.

Przegląd zakresów obowiązków pracowników Działu Badawczo-Analitycznego (23) wykazał, że:

- z wyjątkiem pracownika zajmującego samodzielne stanowisko koordynatora projektu, w zakresach obowiązków pracowników i kierowników nie określono, do której komórki wewnętrznej zostali przypisani (22 przypadki),
- z wyjątkiem starszego analityka¹¹⁵ oraz 2 głównych analityków¹¹⁶, w zakresach obowiązków pracowników (innych niż kierownicy Zespołów i kierownik projektu, łącznie 7 osób) nie określono zajmowanych przez nich stanowisk (13 przypadków).

Przyporządkowania do Działu lub wewnętrznej komórki w Dziale brakuje również w zakresach obowiązków 8 spośród 15 pracowników Działu Administracyjno-Finansowego oraz Działu Wydawniczego

¹¹⁰ Decyzja nr 1/2025 z 15 marca 2025 r. w sprawie powołania Zespołu w IEŚ.

¹¹¹ <https://ies.lublin.pl/instytut/zespol/>.

¹¹² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-3/2025, pkt 10, wykaz pracowników zgodnych ze strukturą organizacyjną).

¹¹³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-18/2025, pkt 18).

¹¹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 277.

¹¹⁵ Zakres obowiązków przyjęty 27 lutego 2025 r.

¹¹⁶ Zakresy obowiązków z 20 grudnia 2024 r. i 1 lutego 2025 r.

zajmujących się: PR, prowadzeniem sekretariatu, obsługą biurową i administracyjną, sprzątaniami pomieszczeń oraz sprawami wydawniczymi.

Przedłożone do kontroli zakresy obowiązków osoby kierującej i dwóch pracowników Zespołu Wydawnictw i Mediów Społecznościowych w Dziale Administracyjno-Finansowym nie zostały dostosowane do nowej struktury organizacyjnej, pomimo że od 1 marca 2025 r. osoby te zajmują stanowiska w Dziale Wydawniczym.

Ponadto 14¹¹⁷ spośród 41 badanych dokumentów¹¹⁸ (34%) nie zawierało daty powierzenia/sporzędzenia zakresu i daty przyjęcia do realizacji obowiązków przez pracownika.

30. [Wynagrodzenia] Wynagrodzenia w IEŚ ustalono prawidłowo. Wynagrodzenia dla kierownictwa Instytutu określono zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o IEŚ. Wynagrodzenie Dyrektora¹¹⁹, jego zastępców oraz głównej księgowej IEŚ odpowiadało przepisom ustawy *kominowej*, w przypadku zastępców dyrektora zostały one pozytywnie zaopiniowane przez Radę IEŚ, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o IEŚ.

Poziom wynagrodzeń pracowników odpowiadał widełkom określonym w rozporządzeniu w sprawie wykazu stanowisk. Wynagrodzenie zasadnicze było jedynym składnikiem wynagrodzeń pracowników IEŚ. Tylko w 8 z 30 przypadków zmiana wynagrodzenia została poprzedzona indywidualnym uzasadnieniem. Celem zapewnienia przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych oraz zapewnienia, że pracownikowi znane są podstawy zmiany jego wynagrodzenia, decyzja o przyznaniu podwyżki powinna być w każdym przypadku pisemnie umotywowana i przedstawiona do wiadomości pracownika.

Badaniu poddano wynagrodzenia 41 osób (3 zastępców dyrektora i wszystkich pracowników zatrudnionych według stanu na 30 czerwca 2025 r.). Odnosnie do Dyrektora IEŚ, któremu wynagrodzenie ustala Szef KPRM potwierdzono, że jego wysokość odpowiadała przepisom ustawy *kominowej*.

Wynagrodzenia zastępców dyrektora zostały określone przez obecnego Dyrektora i pozytywnie zaopiniowane przez Radę IEŚ¹²⁰. Poziom wynagrodzeń zastępców dyrektora i głównej księgowej odpowiadał przepisom ustawy *kominowej*, a pozostałych pracowników widełkom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach określonym w rozporządzeniu w sprawie wykazu stanowisk. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze analityków wynosiło – 7 435 zł, a pracowników administracji – 6 886 zł.

Decyzją Dyrektora IEŚ¹²¹ zmieniono wynagrodzenie 30 z 41 (73%), a wysokość nowo ustalonego wynagrodzenia związana była z indywidualnym zakresem obowiązków pracownika, podejściem do pracy i obowiązków¹²². Zmiany w zakresie wynagrodzeń podyktowane były także wejściem w życie (23 grudnia 2023 r.) zmiany rozporządzenia w sprawie wykazu stanowisk, na mocy którego podwyższono widełki dopuszczalnych wynagrodzeń zasadniczych na poszczególnych stanowiskach pracy w Instytucie. Zwiększenie wynagrodzeń pracowników IEŚ mieściło się w ramach obowiązujących widełek płacowych.

Tylko w 8 z 30 przypadków zmiana wynagrodzenia została poprzedzona indywidualnym uzasadnieniem, przestanki zmiany wynagrodzenia wynikały z konieczności dostosowania ich wysokości do: kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę (1 przypadek), zmiany stanowiska pracy (5 przypadków), zwiększonego wymiaru czasu pracy (2 przypadki). W pozostałych 22 przypadkach sporządzono wyłącznie aneks do umowy o pracę, na podstawie którego nie można określić przestanek jakimi kierował się Dyrektor zmieniając wynagrodzenie tych pracowników.

Kwota wypłacona na zwiększenie wynagrodzeń¹²³ w 2024 r. stanowiła 310 774 zł, w 2025 r. 356 557 zł. W 2024 r. zwiększenie wynagrodzeń nie powodowało konieczności wprowadzania zmian do planu finansowego, natomiast w 2025 r. IEŚ wystąpił do KPRM o zwiększenie dotacji podmiotowej m.in. z przeznaczeniem na wynagrodzenia nowo zatrudnionych pracowników (szarzej: pkt. 2 i 6).

Instytut nie posiadał regulaminu wynagradzania. Dyrektor wskazał¹²⁴, że nie ma takiego obowiązku, gdyż Instytut zatrudnia mniej niż 50 pracowników oraz nie posiada zakładowej organizacji związkowej, która mogłaby wystąpić o wprowadzenie regulaminu przy zatrudnieniu poniżej 50 osób.

Należy zauważyć, że z inicjatywą wprowadzenia regulaminu wynagradzania może wystąpić także sam pracodawca¹²⁵ (Dyrektor IEŚ). Ustalenie regulaminu wynagradzania sprzyałoby kompleksowemu uregulowaniu warunków wynagradzania za pracę oraz przyznawania innych świadczeń związanych z pracą w IEŚ. Regulamin to również pomocne narzędzie w planowaniu budżetu płacowego, czy zapewnieniu równego traktowania pracowników na podobnych stanowiskach, co wzmacnia zaufanie do pracodawcy.

31. [Nagrody kierownictwa IEŚ] W 2024 r. nagroda roczna została przyznana głównej księgowej, a jej wysokość (zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy *kominowej*) nie przekraczała trzykrotności przeciętnego

¹¹⁷ [REDAKOWANE]
¹¹⁸ Zakresy obowiązków 38 pracowników i 3 zastępców dyrektora.

¹¹⁹ Wykaz wysokości wynagrodzeń (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-1/2025, pkt 21).

¹²⁰ Uchwała Rady Naukowej IEŚ z 18 grudnia 2024 r., uchwała nr 3/2025 Rady IEŚ z 1 kwietnia 2025 r.

¹²¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt 12, tabela nr 1).

¹²² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-18/2025, pkt 6).

¹²³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt 12a).

¹²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-3/2025, pkt 25).

¹²⁵ Art. 77² § 1¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy Dz.U. z 2025, poz. 277 ze zm.).

wynagrodzenia miesięcznego głównej księgowej w roku poprzedzającym. Decyzja o przyznaniu nagrody dla głównej księgowej nie zawierała merytorycznego uzasadnienia. Nagrody roczne nie zostały przyznane Dyrektorowi i zastępcom dyrektora, z tego względu, że nie spełniali oni wymogów formalnych wynikających z art. 10 ust. 1b ustawy kominowej uprawniających do jej otrzymania, tj. nie przepracowali całego roku obrotowego (2023 r.), co jest warunkiem formalnym do jej otrzymania.

Decyzją Dyrektora IEŚ z 18 grudnia 2024 r., głównej księgowej przyznana została nagroda roczna za 2023 r. Kwota przyznanej nagrody była zgodna z art. 10 ust. 7 ustawy kominowej – nie przekraczała trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego pracownika w roku poprzedzającym.

Przyznanie nagrody rocznej głównej księgowej IEŚ, która zajmowała stanowisko przez cały rok obrotowy, nastąpiło zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy kominowej - w formie decyzji Dyrektora IEŚ, po spełnieniu przesłanek do jej otrzymania (osiągnięcie wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań).

32. [Nagrody dla pracowników IEŚ] W 2024 r. 19 pracownikom przyznano nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej bez spełniania wymagań formalnych, tj. nie zostały one poprzedzone pisemnym wnioskiem właściwego zastępcy dyrektora i oceną roczną pracownika. Było to niezgodnie z § 4 *Regulaminu przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w IEŚ w Lublinie*¹²⁶ (dalej: *Regulamin nagród*).

Nie można się zgodzić z Dyrektorem IEŚ, że ze względu na zmiany Kierownictwa w listopadzie 2024 r., nie można było przeprowadzić ocen rocznych przy zachowaniu obiektywnych standardów. Na koniec 2024 r. w Instytucie było zatrudnionych 30 osób (z wyłączeniem Kierownictwa), zatem nie jest to liczba uniemożliwiająca taką czynność. Ponadto ocenę roczną pracownika sporządza się na koniec roku – przeważnie właśnie w grudniu. Jednocześnie fakt, sporządzenia pisemnych uzasadnień do nagród, wskazuje na to, że ocena poszczególnych pracowników została jednak dokonana w sposób nieformalny, ponieważ wybrano do nagrody 19 osób. Zmiana Kierownictwa nie może powodować odstępstw od obowiązujących procedur, zgodnie z którymi każdy pracownik ma prawo do informacji zwrotnej w postaci oceny. Niemniej jednak, 18 grudnia 2024 r. Dyrektor IEŚ podpisał indywidualne pisemne uzasadnienia nagród odnoszące się do osiągnięć pracownika, w oparciu o kryteria jej przyznania określone we wspomnianym *Regulaminie*, na podstawie których nagrody zostały wypłacone.

W *Regulaminie nagród* określono jednoznaczne kryteria przyznania nagrody, nie zdefiniowano jednak w jaki sposób powinna zostać sporządzona ocena okresowa pracownika warunkująca przyznanie nagrody.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie wykazu stanowisk pracownikom (z wyłączeniem Dyrektora i jego zastępców oraz głównej księgowej) mogą zostać przyznane nagrody w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. W IEŚ nie wyodrębniono funduszu nagród¹²⁷. *Regulamin nagród* (§ 3 ust. 2) określa kryteria ich przydzielania¹²⁸ i przewiduje, że nagrody będą przyznawane na wniosek właściwego zastępcy dyrektora, w oparciu o coroczną ocenę pracownika (§ 4 ust. 1). Regulamin nie określa żadnych wymagań względem oceny pracownika przez przełożonego.

W 2024 r. łączna kwota nagród wypłaconych 19 pracownikom wyniosła 153 000 zł brutto, tj. 5,3% wydatków na wynagrodzenia osobowe (2 911 467 zł). Nagrody wynosiły średnio 8 053 zł na pracownika. Przy określaniu wysokości nagród nie obowiązywały tzw. widełki wskazujące minimalną i maksymalną wysokość nagrody¹²⁹. Nagrody nie objęły całego składu personalnego i zgodnie z wyjaśnieniami¹³⁰, zostały rozdysponowane w myśl zasady, że nagroda nie ma charakteru trzynastej pensji, lecz jest formą docenienia wyróżniających się pracowników.

Przyznanie nagród 19 pracownikom nie zostało poprzedzone pisemnym wnioskiem właściwego zastępcy dyrektora i oceną roczną pracownika, co naruszało § 4 *Regulaminu nagród*. Dyrektor IEŚ sporządził jednak indywidualne pisemne uzasadnienia nagród odnoszące się do osiągnięć pracownika, w oparciu o kryteria przyznania nagrody.

Dyrektor IEŚ podał¹³¹, że w związku ze zmianą, w listopadzie 2024 r. na stanowisku Dyrektora Instytutu i jego zastępców odstąpiono w 2024 r. od oceny okresowej pracowników, gdyż wspomniana ocena musiałaby zostać przeprowadzona po 15 dniach od objęcia stanowiska przez Dyrektora, co było niewykonalne przy zachowaniu obiektywnych standardów.

33. [Dodatki specjalne] Skala przyznanych w IEŚ dodatków specjalnych była nieznaczna – w 2024 i 2025 r. według stanu na 30 września wypłacono jedno tego rodzaju świadczenie w łącznej kwocie [REDAKTED]. Przesłanki jego przyznania były zgodne z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykazu stanowisk. Należy zauważyć, że rozporządzenie nie przewiduje funkcjonowania w strukturze IEŚ stanowiska rzecznika

¹²⁶ Zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 18 z 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej w IEŚ.

¹²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt 11).

¹²⁸ Szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (np. wysoka ocena publikacji i ekspertyz), wzorowe i sumienne wypełnianie obowiązków służbowych, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, przejawianie inicjatywy w pracy oraz podnoszenie jej wydajności i jakości, doskonalenie sposobu wykonywania pracy, rozwijanie własnej wiedzy i umiejętności zawodowych, ranga wykonywanych zadań, pisemna ocena osiągnięć pracownika sporządzona przez przełożonego.

¹²⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-18/2025, pkt 15).

¹³⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-18/2025, pkt 14).

¹³¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-18/2025, pkt 8 i znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt 2).

prasowego, a zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o IEŚ to Dyrektor odpowiada za reprezentowanie Instytutu na zewnątrz. Zatem powierzanie tych zadań innemu pracownikowi w tak małej organizacji, jak IEŚ, w której Dyrektor ma 3 zastępców, nie znajduje uzasadnienia.

W 2024 r. żaden z pracowników IEŚ nie otrzymał dodatku specjalnego, natomiast do 30 września 2025 r. na ten cel wydatkowano kwotę [REDAKOWANE].

W trybie § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykazu stanowisk¹³², dodatek został przyznany jednemu pracownikowi w związku z pełnieniem funkcji rzecznika IEŚ. Dodatek w wysokości [REDAKOWANE] miesięcznie, na okres od kwietnia do grudnia 2025 r., został przydzielony na podstawie decyzji Dyrektora IEŚ określającej podstawę prawną, przedmiot zadań, wartość i okres wypłacania dodatku¹³³. Nie planuje się wyodrębnienia w strukturze Jednostki samodzielnego stanowiska rzecznika prasowego¹³⁴.

Umowy cywilnoprawne

34. [Charakterystyka umów] Skala umów cywilnoprawnych zawieranych przez Instytut była znacząca – w 2024 r. zawarto umowy na kwotę 1 550 583 zł (25% otrzymanej dotacji), a w pierwszej połowie 2025 r. na kwotę 819 955 zł (24% otrzymanej dotacji¹³⁵). Większość umów (171 z 230, 74%) o wartości 1 338 161 zł (56% z 2 370 538 zł) związana była z realizacją projektów określonych w rocznym planie działalności. W ramach badanych umów (43 z 230, tj. 19%) na łączną kwotę 1 299 780 zł stwierdzono, że 42 z nich na kwotę 1 279 780 zł były celowe i uzasadnione potrzebami Instytutu, natomiast jednej na kwotę 20 000 zł dot. usługi wykonania projektu wraz z inwentaryzacją i wizualizacją terenów zielonych otaczających IEŚ¹³⁶ nie można za taką uznać.

W latach 2024-2025 Instytut zawarł 230 umów cywilnoprawnych o łącznej wartości 2 370 538 zł brutto¹³⁷, w tym 181 z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej (555 218 zł brutto) i 49 z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, osobami prawnymi i jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej (1 815 320 zł).

Większość umów (171 z 230, 74%) o wartości 1 337 109 zł (56% z 2 370 538 zł) związana była z realizacją projektów określonych w rocznym planie działalności:

- 145 na łączną kwotę 168 528 zł (7% wartości wszystkich umów) - jednorazowego przygotowania artykułu/komentarza, recenzji, autorskiego tekstu eksperckiego, autorskiego wykładu lub pracy w zakresie obszarów działalności IEŚ (umowy od 400 zł do 5 000 zł);
- 10 na łączną kwotę 20 150 zł (11% wartości wszystkich umów) - moderacji dyskusji, opinii wydawniczych, redakcji merytorycznej, usługi ilustracji oraz prezentacji książki, udziału w nagraniu, opracowaniu koncepcji raportu, wyboru i przygotowaniu materiałów archiwalnych;
- 16 na łączną kwotę 1 148 431 zł (48% wartości wszystkich umów) - realizacji filmów, usługi druku lub składu, realizacji podcastów, korekty w j. angielskim lub tłumaczenia, badania opinii publicznej, przygotowania projektów graficznych okładek oraz konsultacji nt. sytuacji politycznej.

Pozostałe 59 umów (o charakterze usługowym) na łączną kwotę 1 033 429 zł (44% wartości wszystkich umów) dotyczyło m.in. obsługi prawnej (IEŚ nie zatrudnia radcy prawnego na umowę o pracę), usługi hotelowej (dla osób niebędących pracownikami IEŚ) oraz usługi audytu systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Z łącznej liczby umów (230) o wartości 2 370 538 zł do badania wybrano 43 umowy¹³⁸ z 2024 i 2025 r. (19%) o łącznej wartości 1 299 780 zł (55%), w tym:

- 24 z osobami fizycznymi¹³⁹, o wartości 251 932 zł;
- 19 z osobami prawnymi¹⁴⁰, o wartości 1 047 848 zł.

Zbadane umowy (z wyjątkiem jednej) dotyczyły zadań merytorycznych objętych zakresem działania Instytutu oraz wspierały jego pracę.

IEŚ poniósł z dotacji wydatek na kwotę 20 000 zł¹⁴¹ na usługę wykonania projektu wraz z inwentaryzacją i wizualizacją terenów zielonych otaczających Instytut, mimo że nie jest on właścicielem budynku i terenu go otaczającego¹⁴², a nieruchomości użytkuje na podstawie umowy użyczenia zawartej z Towarzystwem Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (dalej także: TIEŚW)¹⁴³. Rezultatem zamówienia był projekt zagospodarowania terenu, który zawiera propozycje nasadzeń roślin oraz rozmieszczenia elementów małej architektury (np. donic), jednak nie uwzględniono w nim szacunkowego kosztu realizacji zaproponowanych prac. W związku z tym nie wiadomo, jaki będzie całkowity koszt zagospodarowania

¹³² Z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki jej wykonywania.

¹³³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-3/2025, pkt 20).

¹³⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-24/2025, pkt 9).

¹³⁵ Kwota dotacji przełanej na rachunek bankowy IEŚ na 30 czerwca 2025 r. stanowiła 3 450 000 zł.

¹³⁶ Umowa nr UMW/ZP/2024/12/31.

¹³⁷ Kwoty podawane w zaokrągleniu do pełnych zł.

¹³⁸ Wybór próby badawczej nastąpił na podstawie danych z przekazanych zestawień umów w oparciu o profesjonalny osąd kontrolera, biorąc pod uwagę kryteria doboru celowego, tj. przedmiot i wartość umowy oraz umowy powtarzające się z danym wykonawcą.

¹³⁹ Osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej.

¹⁴⁰ Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, osoby prawne (kontrahenci) lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

¹⁴¹ FV 18/2024 z 27 grudnia 2024 r. (Z/053/12/24) w ramach umowy nr UMW/ZP/2024/12/31.

¹⁴² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-12/2025, pkt 16).

¹⁴³ Umowa użyczenia z 31 lipca 2020 r.

terenu według opracowanego projektu. Wyjaśniono¹⁴⁴, że na tym etapie nie przewidywano opracowania kosztorysu inwestorskiego, ponieważ jego sporządzenie byłoby uzasadnione dopiero po akceptacji koncepcji i decyzji o ewentualnej realizacji przedsięwzięcia. Ponadto nieokreślenie szacunkowej wartości nasadzeń i donic wynikało z przyjętego zakresu umowy – ograniczonego do etapu koncepcyjnego i analitycznego oraz z faktu, że sporządzony na tym etapie kosztorys straciłby na aktualności.

Wskazano¹⁴⁵, że choć IEŚ nie jest właścicielem terenu, to zgodnie z § 2 pkt 4 umowy użyczenia zobowiązany jest do utrzymania otoczenia w należytym stanie technicznym i estetycznym, co obejmuje utrzymanie zieleni i przestrzeni reprezentacyjnej przed budynkiem. Wg IEŚ projekt koncepcyjny nie stanowił inwestycji w cudzy majątek, lecz działanie planistyczne – materiał poglądowy służący ocenie potrzeb, wariantów zagospodarowania i kosztów utrzymania otoczenia. Projekt umożliwi racjonalne planowanie przyszłych wydatków i prowadzenie dialogu z właścicielem terenu w oparciu o dokumentację techniczno-wizualną, co zwiększa transparentność i racjonalność przyszłych decyzji.

Wyjaśniono, że działanie to mieści się w zakresie praw i obowiązków najemcy i ważne jest przywrócenie ciągu pieszego, który będzie jedynym bezpiecznym wejściem na teren IEŚ, niewspółdzielonym z wjazdami na parking. Dzięki projektowi – dalsze działania w porozumieniu z właścicielem budynku – będą mogły być podejmowane w sposób planowy, gospodarny i zgodny z wymogami ochrony środowiska. Umożliwia on też rozpoczęcie starań o pozyskanie zewnętrznego finansowania na zagospodarowanie tego terenu.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Kontrolowanego, ponieważ w umowie użyczenia budynku nie zawarto postanowienia zobowiązującego Instytut do utrzymania otoczenia w należytym stanie technicznym i estetycznym, obejmującym pielęgnację zieleni oraz przestrzeni reprezentacyjnej przed budynkiem. Zgodnie z § 6 umowy Instytut zobowiązuje się jedynie do dokonywania napraw wyposażenia budynku, z wyłączeniem remontów i konserwacji niezbędnych w trakcie trwania umowy oraz może w ramach zwykłych kosztów utrzymania pomalować oddane do użytkowania pomieszczenia. Przywoływane przez Kontrolowanego argumenty nie znajdują również potwierdzenia w § 2 pkt 4 umowy, który stanowi, że *biorący w użyczenie zwróci przedmiot umowy w dobrym stanie, z uwzględnieniem zużycia będącego następstwem prawidłowego używania*. W związku z powyższym należy uznać, że postanowienia umowy użyczenia nie przypisują Instytutowi obowiązku dbania o teren wokół budynku, a tym bardziej projektowania architektury zielonej tego terenu, a działania IEŚ w tym zakresie wykraczają poza przedmiotowy zakres umowy użyczenia.

35. [Plan zamówień] Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych Instytutu (dalej także: plan zamówień publicznych albo plan) na 2024 i 2025 r. zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP) na platformie e-zamówienia¹⁴⁶ odpowiednio 28 marca 2024 r. oraz 21 marca 2025 r. w formie i w terminie zgodnym z art. 23 ust. 1 i 3 ustawy Pzp. Plany te¹⁴⁷ zakładały udzielenie w 2024 r. dwóch zamówień na usługi (łącznie orientacyjna wartość zamówienia 510 000 zł), a w 2025 r. trzech zamówień na usługi (łącznie orientacyjna wartość zamówień 900 700 zł). Plan na 2024 r. został w terminie opublikowany na stronie internetowej Instytutu. W przypadku planu na 2025 r. IEŚ nie udokumentował zamieszczenia planu w terminie. Wskazał jedynie, że z uwagi na problemy techniczne konieczne było ponowne opublikowanie planu na 2025 r. w trakcie prowadzonej kontroli (we wrześniu 2025 r.). Brak zamieszczenia na stronie internetowej planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych stanowi **naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy Pzp**, nakładającego na zamawiającego obowiązek jego publikacji. W konsekwencji potencjalni wykonawcy przeglądając stronę internetową Instytutu nie mieli możliwości zapoznania się z planowanymi zamówieniami IEŚ i ewentualnego uwzględnienia ich w swoich działaniach.

W planie postępowań o udzielenie zamówień publicznych Instytutu na 2024 r. zamieszczonym w BZP ujęto dwa zamówienia planowane do realizacji w trybie podstawowym:

- usługa badania opinii publicznej o szacunkowej wartości 310 tys. zł,
- usługa składu i druku o szacunkowej wartości 200 tys. zł.

W zaktualizowanym planie dodano pozycję *usługa badania opinii publicznej – powtórka* o szacunkowej wartości 310 tys. zł.

W planie postępowań o udzielenie zamówień publicznych Instytutu na 2025 r. zamieszczonym w BZP ujęto dwa zamówienia planowane do realizacji w trybie podstawowym na usługi o wartości szacunkowej:

- przeprowadzenia badań społecznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej - 500 tys. zł,
- przeprowadzenia badań jakościowych i ilościowych opinii publicznej - 180 tys. zł,
- druku i dostawy publikacji wydawanych przez IEŚ - 220,7 tys. zł.

Wyjaśniono, że¹⁴⁸ plan przygotowano i opublikowano w terminie, jednak ze względu na problemy techniczne konieczne było ponowne jego zamieszczenie (wrzesień 2025 r.).

Nie przedstawiono jednakże udokumentowanego potwierdzenia faktycznego opublikowania planu w pierwotnym, wyznaczonym terminie.

¹⁴⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-26/2025, pkt 5b).

¹⁴⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pisma znak: znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 3, DNK-IEŚ-26/2025, pkt 5a).

¹⁴⁶ <https://ezamowienia.gov.pl/pl/>

¹⁴⁷ Aktualizacja planu na 2024 r. - 10 kwietnia 2024 r.

¹⁴⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 15).

36. **[Udzielanie zamówień na podstawie ustawy Pzp]** W latach 2024-2025 Instytut przeprowadził 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które prowadzone były z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, w trybie podstawowym bez negocjacji (art. 275 pkt. 1 ustawy Pzp). W ich następstwie zawarto 4 umowy, tj. 1,7% wszystkich umów na kwotę 790 031 zł (33% wartości wszystkich umów). Nie stwierdzono nieprawidłowości w ramach badanych 2 postępowań, w wyniku których zawarto 3 umowy na łączną kwotę 410 895 zł (tj. 32% wartości badanych umów). Czynności kierownika zamawiającego wykonywał Dyrektor IEŚ albo upoważniony przez niego pracownik¹⁴⁹. Wszystkie osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania (kierownik zamawiającego, członkowie komisji przetargowej, osoby mogące wpłynąć na wynik postępowania oraz osoby udzielające zamówienia) każdorazowo złożyły oświadczenia, w którym potwierdziły, że nie istniały okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2 lub 3 ustawy Pzp, a które uniemożliwiałyby im występowanie w imieniu zamawiającego lub też wykonywanie czynności w postępowaniu o zamówienie publiczne. W postępowaniach nie brali udziału biegli ani inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania.

Skontrolowane zamówienia dotyczyły usługi składu i druku publikacji w 2024 r. oraz świadczenia sukcesywnej usługi druku wraz z dostawą publikacji w 2025 r. Celem przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w obu przypadkach Dyrektor IEŚ wydał zarządzenie¹⁵⁰ w sprawie powołania komisji przetargowej, jej organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków poszczególnych jej członków. Wszystkie osoby mogące wpływać na wynik postępowania, tj. kierownik zamawiającego oraz członkowie komisji przetargowych złożyli wymagane oświadczenia o bezstronności.

37. **[Regulacje dotyczące zamówień podprogowych]** Obszar udzielania zamówień o wartości podprogowej (do 130 000 zł netto) wymaga ponownego przeglądu. *Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł*¹⁵¹ (dalej: *Regulamin zamówień*) nadal przewiduje dużą dowolność udzielania zamówień nieopracowanych rozpoznaniem rynku czy zawarciem pisemnej umowy, pomimo że w 2022 r. wartość progowa zamówień zwolnionych z reżimów przejrzystego wydatkowania środków została obniżona z 10 000 zł do 7 000 zł. W dobie szybkiego dostępu do informacji w sieci, umożliwiającego natychmiastowe wyszukiwanie informacji o warunkach sprzedaży oferowanych przez dostawców i usługodawców, dokonywanie wydatków ze środków publicznych powinno być udokumentowane w sposób potwierdzający ich celowe i oszczędne poniesienie.

Odnosnie do zamówień o wartości do 7 000 zł netto, wobec których nie było obowiązku zawierania pisemnych umów, dobrą praktyką byłoby również dookreślenie w *Regulaminie zamówień*, które konkretnie kategorie zakupów mogą być realizowane bez zawierania umowy w formie pisemnej. Standardem wydatkowania środków publicznych i zabezpieczenia interesu zamawiającego powinno być zawieranie wszystkich umów w formie pisemnej. W latach 2024-2025 Instytut zawarł 28 umów o wartościach mieszczących się w tym progu, co wskazuje, że nie w każdym przypadku odstępianie od zawarcia umowy znajduje uzasadnienie. Jednocześnie należy odnotować, że *Regulamin zamówień* przewidywał – z uwagi na specyfikę wykonywanych zadań, w tym udział ekspertów – wyłączenie z jego zakresu umów zawieranych z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, realizowanych na potrzeby Działu Badawczo-Analitycznego.

Regulamin zamówień przewiduje podział zamówień według 3 progów kwotowych:

- **do 7 000 zł netto** – zakupy (usługi i dostawy), w przypadku których Instytut nie jest zobowiązany do przeprowadzania weryfikacji rynku ani sporządzania protokołu; dla tego typu zamówień nie jest również wymagana forma pisemna umowy. Pomimo braku obowiązku zawierania pisemnych umów w latach 2024-2025 Instytut zawarł 28 umów, tj. 12% wszystkich umów na łączną kwotę 88 907 zł (4% wartości wszystkich umów).
- **powyżej 7 000 zł do 70 000 zł netto** – zamówienia wymagają weryfikacji rynku poprzez porównanie cenowe lub skierowanie zapytania ofertowego; Instytut zobowiązany jest zwrócić się do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców, a gdy nie jest to możliwe – do minimum dwóch; w tej kategorii obowiązuje wymóg zawarcia umowy w formie pisemnej. W latach 2024-2025 Instytut zawarł 35 umów, tj. 15% wszystkich umów na łączną kwotę 909 711 zł (38% wartości wszystkich umów).
- **powyżej 70 000 zł do 130 000 zł netto** – Instytut ma obowiązek przeprowadzić weryfikację rynku w oparciu o zapytanie ofertowe skierowane do co najmniej trzech wykonawców; zapytanie musi zawierać opis przedmiotu zamówienia, termin składania ofert oraz termin realizacji; zamówienia udzielane są z zachowaniem formy pisemnej. W latach 2024-2025 Instytut zawarł 2 umowy tj. 0,9% wszystkich umów na łączną kwotę 258 702 zł (11% wartości wszystkich umów).

Regulamin zamówień przewidywał wyłączenie umów z osobami fizycznymi niebędącymi przedsiębiorcami, na potrzeby związane z Działem Badawczo-Analitycznym (9 umów, tj. 4% wszystkich umów na łączną

¹⁴⁹ Zastępca dyrektora IEŚ do spraw administracyjno-finansowych.

¹⁵⁰ Zarządzenie nr 2 Dyrektora Instytutu IEŚ z 29 stycznia 2024 r. oraz zarządzenie nr 5/2025 Dyrektora Instytutu IEŚ z 10 kwietnia 2025 r.

¹⁵¹ Zarządzenie nr 15 Dyrektora IEŚ z 30 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł w IEŚ.

kwotę 151 460 zł, tj. 7% wartości wszystkich umów) oraz umów z osobami fizycznymi (ekspertami) do 5 000 zł na potrzeby związane z bieżącą działalnością Instytutu (152 umowy, tj. 66% wszystkich umów na łączną kwotę 171 728 zł, tj. 7% wartości wszystkich umów). W przypadku umów z ekspertami wynagrodzenie było ustalane na podstawie wewnętrznych regulacji – rekomendacji Dyrektora IES¹⁵².

Kontrolowany wyjaśnił, że zakupy do 7 000 zł są zazwyczaj jednorazowe, nieskomplikowane i powtarzalne (np. materiały eksploatacyjne, proste usługi techniczne). Chociaż w praktyce część zamówień o wartości nieprzekraczającej progu 7 000 zł została poprzedzona pisemną umową, *Regulamin zamówień* nie precyzuje, jakiego rodzaju zakupy wymagają, a jakiego rodzaju nie wymagają zawarcia pisemnej umowy, co może powodować niejasności przy jego stosowaniu.

Jak wskazano¹⁵³, próg 7 000 zł wynika z realizacji zalecenia pokontrolnego KPRM z 2021 r. obligującego do przeprowadzenia przeglądu i aktualizacji procedury udzielania zamówień w zakresie obowiązujących wyłączeń spod stosowania regulacji ze względu na wartość zamówienia, tj. w wyniku przeglądu kwotę progu obniżono z 10 000 zł do 7 000 zł, tj. o 30%.

W 2024 r. na zakup materiałów i energii, usług obcych oraz wynagrodzenia bezosobowe (bez narzutów) IES poniósł koszty na poziomie 1 765 490 zł, w sytuacji gdy wartość umów cywilnoprawnych zawartych w analogicznym okresie stanowiła 1 550 583 zł. Oznacza, to że w 2024 r. zamówienia niepoprzedzone zawarciem pisemnej umowy były na poziomie 215 tys. zł¹⁵⁴.

38. [Udzielanie zamówień podprogowych] We wszystkich 43 badanych umowach, stosownie do wymagań *Regulaminu zawierania umów cywilnoprawnych z osobami prawnymi i jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej (...)* (dalej: *Regulamin umów cywilnoprawnych*)¹⁵⁵, przygotowano pisemne wnioski o wszczęcie procedury zamówienia w przypadku umów z podmiotami gospodarczymi bądź wnioski o sporządzenie umowy (zlecenia, o dzieło) z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej. Negatywnie należy ocenić, że wnioski o zawarcie umowy (24) **nie zawierały uzasadnienia merytorycznego poniesienia wydatku, przesłanek wyboru danego wykonawcy oraz udokumentowanego szacowania wartości zamówienia**, pomimo obowiązku zapewnienia przejrzystości i celowości wydatkowania środków publicznych. Wnioski określały jedynie rodzaj usługi, okres, na który ma być zawarta umowa, kwotę wynagrodzenia oraz potwierdzenie, że dane zamówienie mieści się w zatwierdzonym planie finansowym na dany rok. Pozostałe 19 wniosków o wszczęcie procedury zamówienia zawierało uzasadnienie zawarcia umowy, jednakże **nie były one szczegółowe ani wyczerpujące**, co ograniczało możliwość pełnej oceny zasadności planowanych wydatków. 2 z 19 wniosków o wszczęcie procedury zamówienia **nie zawierało udokumentowanego szacowania wartości zamówienia**.

Zatem łącznie IES nie udokumentował szacowania wartości zamówień dla 26 z 43 umów na kwotę 285 342 zł. Mimo że obowiązujący *Regulamin zamówień* nie określał wymogu dokumentowania szacowania wartości zamówienia **to dla zachowania zasady pisemności oraz przejrzystości i rozliczalności procesu udzielania zamówień, czynność ta powinna być każdorazowo utrwalona w formie pisemnej**.

Zgodnie z *Regulaminem umów cywilnoprawnych* przed zawarciem umowy z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej Instytut miał obowiązek złożenia wniosku o sporządzenie umowy zlecenia/ umowy o dzieło (§ 2 ust. 6 pkt 1 oraz § 3 ust. 3 pkt 1), natomiast udzielając zamówień kontrahentom – wniosku o wszczęcie procedury zamówienia (§ 5 ust. 1).

We wszystkich zbadanych 43 umowach zastosowano odpowiednie wnioski przed zawarciem umowy (19 wniosków o wszczęcie procedury zamówienia oraz 24 wnioski o sporządzenie umowy). Jednakże wnioski nie uwzględniały wszystkich istotnych elementów, tj. nie zawierały merytorycznego wyjaśnienia potrzeby ich realizacji, argumentów przemawiających za wyborem konkretnego wykonawcy ani dokumentacji potwierdzającej sposób ustalenia wartości zamówienia.

Instytut wyjaśnił¹⁵⁶, że dotychczasowy wzór wniosku o zawarcie umowy, opracowany na wczesnym etapie jego działalności, nie przewidywał szczegółowych pól uzasadnienia merytorycznego ani informacji o wyborze wykonawcy i szacowaniu wartości zamówienia, jednak w celu poprawy przejrzystości procesów zostanie on zaktualizowany i uzupełniony o te elementy.

IES podczas kontroli uznał¹⁵⁷, że szczegółowe opisy uzasadnień mogą przyczynić się do pełniejszej oceny zasadności planowanych wydatków i zwiększyć transparentność zakupów. W związku z tym w nowych wnioskach uzasadnienia zostaną doprecyzowane i zawierać będą krótki opis celu, kontekstu realizowanego zadania oraz jego związku z działalnością merytoryczną lub administracyjną. Informacja na ten temat zostanie przekazana pracownikom odpowiedzialnym za przygotowywanie wniosków. Przeglądowi zostanie poddany również wzór wniosku o wszczęcie postępowania i w razie potrzeby zostanie on zaktualizowany.

¹⁵² Rekomendacje Dyrektora IES dot. wynagradzania wykonawców dzieł eksperckich z 23 stycznia 2023 r. oraz z 31 stycznia 2025 r.

¹⁵³ Wyjaśnienia Dyrektora IES (odpowiedź na pismo znak: DNK-IES-6/2025, pkt 4).

¹⁵⁴ Szacunek dla pełnej wiarygodności należałoby skorygować o narzuty na wynagrodzenia osobowe.

¹⁵⁵ Zarządzenie nr 11/2023 Dyrektora IES z 1 czerwca 2023 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu zawierania umów z osobami prawnymi i jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej (...)* w IES.

¹⁵⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IES (odpowiedź na pismo znak: DNK-IES-26/2025, pkt 1).

¹⁵⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IES (odpowiedź na pismo znak: DNK-IES-26/2025, pkt 3).

Czynność ustalenia szacunkowej wartości zamówienia udokumentowano tylko w odniesieniu do 17 z 43 umów. Obowiązujący obecnie *Regulamin zamówień* nie określa wymogu dokumentowania szacunkowej wartości zamówienia, podczas gdy procedura wewnętrzna¹⁵⁸ stosowana w poprzednich latach zawierała takie postanowienie. Wyjaśniono¹⁵⁹, że intencją osób tworzących nowy *Regulamin zamówień* było uproszczenie procedur i ilości tworzonej dokumentacji i w tym celu usunięto regulacje dotyczące sporządzania dodatkowych notatek z szacowania wartości zamówienia. Zdaniem Kontrolowanego wprowadzenie kwoty szacunkowej do wniosku o wszczęcie procedury zamówienia wydaje się być wystarczającą czynnością w przypadku zamówień o niskiej wartości przedmiotu zamówienia. W praktyce, Instytut każdorazowo dokonuje szacowania wartości zamówienia – m.in. w drodze kontaktu telefonicznego lub mailowego z potencjalnymi wykonawcami, przeglądu ofert dostępnych w Internecie czy analizy cen rynkowych. Zdaniem IEŚ procedura ta pozwala na właściwe zabezpieczenie środków finansowych i zapewnia racjonalne wydatkowanie zgodnie z zasadami art. 16 i art. 17 ustawy Pzp. Wskazano również, że ustawa Pzp w art. 28, nakłada na zamawiającego obowiązek ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością, jednak nie przewiduje obowiązku dokumentowania czynności szacowania w formie odrębnych notatek czy protokołów w przypadku zamówień o wartości poniżej 130 000 zł. Brak sporządzonej odrębnej dokumentacji z czynności szacowania nie oznacza, że ustalenie wartości nie miało miejsca – przeciwnie, każdorazowo poprzedzało ono wszczęcie procedury.

Każde wydatkowanie środków publicznych musi być zgodne z zasadami określonymi w art. 44 *uofp*, w tym z zasadami celowości i oszczędności. W celu potwierdzenia, że wydatkowanie środków publicznych spełnia te warunki, konieczne jest dokumentowanie tego procesu. Brak takiej dokumentacji nie sprzyja prawdziwości i przejrzystości procesu. Realizacja zamówień powinna być także zgodna z zasadą pisemności, która stanowi podstawowy element zapewniający weryfikowalność i transparentność procesu udzielania zamówień publicznych.

39. Udzielając zamówień publicznych IEŚ na ogół przestrzegał zasady jawności postępowania oraz uczciwej konkurencji. Jednocześnie stwierdzono przypadki odstępstw od obowiązujących w tym zakresie regulacji wewnętrznych. W zdecydowanej większości przypadków (15 na 18 badanych zamówień o wartości powyżej 7 000 zł netto do 130 000 zł netto), zgodnie z wymaganiami § 4 ust. 3 *Regulaminu zamówień*, udzielenie zamówienia zostało poprzedzone rozeznaniem rynku. Przeprowadzenie weryfikacji rynku (zapytanie ofertowe skierowane do co najmniej 3 wykonawców albo zapytanie ofertowe zamieszczone na stronie internetowej) dokumentowano stosowną notatką. Negatywnie należy ocenić to, że w przypadku 3 umów nie udokumentowano rozeznania rynku ani pisemnie nie uzasadniono odstępstwa od zasad *Regulaminu*.

W przypadku 18 badanych zamówień (o wartości powyżej kwoty 7 000 zł netto do 130 000 zł netto) *Regulamin zamówień* przewidywał poprzedzenie zamówienia weryfikacją rynku w oparciu o rozeznanie cenowe (przegląd stron www lub zapytanie ofertowe). Rozeznanie rynku zostało przeprowadzone w odniesieniu do 15 zamówień: zaproszenie do składania ofert (8 przypadków), prośba o ofertę cenową (2), zapytanie ofertowe skierowane do co najmniej trzech wykonawców (3), zapytanie ofertowe opublikowane na stronie internetowej IEŚ (1) oraz telefoniczne zapytanie do trzech wykonawców (1). Natomiast w 3 przypadkach rozeznanie rynku nie zostało udokumentowane ani nie przedstawiono uzasadnienia odstąpienia od obowiązujących zasad.

Wyjaśniono¹⁶⁰, że wykonawca 2 umów¹⁶¹ dotyczących usług informatycznych wcześniej przeprowadził w IEŚ wstępną analizę poziomu cyberbezpieczeństwa wykazując się wysokim poziomem profesjonalizmu oraz odpowiednimi certyfikatami. Instytut postanowił zatem poszerzyć współpracę dotyczącą wdrażania niezbędnych norm. Natomiast, w przypadku umowy¹⁶² dotyczącej opieki nad roślinami wykonawcę wybrano, z uwagi na wcześniejszą współpracę, która zdaniem Kontrolowanego gwarantowała właściwe wykonanie usługi.

Niezależnie od przedstawionych wyjaśnień należy stwierdzić, że nieprzeprowadzenie rozeznania rynku oraz brak pisemnego uzasadnienia wyboru wykonawców trzech zamówień oznacza, że zostały one udzielone bez zachowania **zasady konkurencyjności**, co należy ocenić **negatywnie**. Definicja gospodarności obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach. Zawierając wspomniane umowy nie uprawdopodobniono, że uzyskane zostaną najlepsze efekty przy możliwie najmniejszych nakładach.

40. IEŚ wykorzystywał w praktyce te postanowienia *Regulaminu zamówień*, które uprawniały Jednostkę do odstąpienia od weryfikacji rynku w przypadku umów o wartości do 7 000 zł netto oraz umów zawieranych z osobami fizycznymi niebędącymi przedsiębiorcami na potrzeby Działu Badawczo-Analitycznego niezależnie od ich wartości¹⁶³. Wyłączenie to dotyczyło 20 z 43 (47%) objętych kontrolą umów o łącznej wartości

¹⁵⁸ § 6 ust. 1 *Regulaminu zamówień* z 25 listopada 2019 r.

¹⁵⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 14).

¹⁶⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-12/2025, pkt 4).

¹⁶¹ Umowy nr: UMW/F/2025/02/0008 i UMW/F/2025/05/0001 dotyczące audytu i wdrożenia systemu informatycznego.

¹⁶² Umowa nr UMW/F/2025/02/0001.

¹⁶³ § 1 ust. 6 ust. 3 *Regulaminu zamówień*.

67 748 zł (5,2% wartości badanych umów), których wartość jednostkowa nie przekraczała progu 7 000 zł netto oraz 2 z 43 (5%) zamówień o wartości jednostkowej przekraczającej ten próg, o łącznej wartości 109 200 zł (8,4% wartości badanych umów), realizowanych na potrzeby specjalistycznych zadań Działu Badawczo-Analitycznego. Choć formalnie Jednostka mogła nie stosować *Regulaminu zamówień* w odniesieniu do umów z osobami fizycznymi, **każdorazowo w dokumentacji (na wniosku o zawarcie umowy)**, powinno znaleźć się **uzasadnienie odstąpienia od rozeznania rynku oraz wyboru konkretnego wykonawcy**.

Wśród umów wyłączonych ze stosowania *Regulaminu zamówień* ze względu na wartość zamówienia dominowały umowy o wartości do 5 000 zł¹⁶⁴ (13 z 20), zawarte z ekspertami świadczącymi bieżące wsparcie merytoryczne działalności Instytutu. Przedmiot tych umów obejmował m.in. wykonanie analiz eksperckich, opracowanie koncepcji raportów, przygotowanie komentarzy gościnnych oraz współredakcję monografii. Pozostałe 7 umów dotyczyło m.in.: opracowania materiałów archiwalnych na potrzeby filmu dokumentalnego (6 200 zł), obsługi technicznej i multimedialnej wydarzenia w Muzeum Narodowym w Lublinie (5 000 zł), usługi restauracyjnej (3 000 zł), konsultacji w zakresie planowanych zakupów sprzętu audio-wideo (1 500 zł), przygotowania pomieszczeń magazynowych i przewozu książek (2 umowy po 1 300 zł) oraz przygotowania pomieszczeń (4 200 zł).

W odniesieniu do umów zawartych z ekspertami o wartości do 5 000 zł wyjaśniono¹⁶⁵, że wykonawców dobierano na podstawie ich doświadczenia analitycznego i naukowego, specjalistycznej wiedzy oraz kompetencji gwarantujących należyte wykonanie przedmiotu umowy. Wskazano również, że wybór następował w oparciu o wcześniejszą współpracę, analizy przygotowywane przez wykonawców oraz ich aktywność w środowisku eksperckim.

Odnosnie do 2 umów z ekspertami (na potrzeby Działu Badawczo-Analitycznego) o wartości powyżej 7 000 zł wyjaśniono¹⁶⁶, że:

- do realizacji filmu o zagładzie w Bełżcu na kwotę 90 000 zł został wybrany wybitny polski dokumentalista specjalizujący się w filmach poświęconych nieznanym dotychczas wydarzeniom dokumentującym dzieje Zagłady w Polsce. Wykonawca dysponował również odpowiednio wolnym czasem i zapewniał częściowy nadzór nad realizacją i produkcją filmu;
- do realizacji cyklu podcastów *Rozmowy IEŚ* na kwotę 19 200 zł wybrano wykonawcę, z którym Instytut współpracuje od 2020 r., i który gwarantuje najwyższy poziom realizowanych usług.

Można zaakceptować argumentację Kontrolowanego, że wybór ekspertów odbywał się w oparciu o ich kompetencje i wiedzę specjalistyczną. **Jednakże każdorazowo na wniosku o zawarcie umowy powinno być zamieszczone pisemne uzasadnienie wyboru wykonawcy z uwagi na jego kwalifikacje i doświadczenie, co zapewni zgodność z zasadami rzetelności, przejrzystości i właściwego dokumentowania wydatków.**

41. [Zawieranie umów] Żadna z 19 umów zawartych z podmiotami gospodarczymi nie posiadała parafy radcy prawnego, co było niezgodne z § 5 ust. 5 *Regulaminu umów cywilnoprawnych*. W pozostałych 24 zbadanych umowach zlecenia i umowach o dzieło korzystano z zaakceptowanego ogólnego wzoru umowy¹⁶⁷, co na mocy § 4 ust. 13 *Regulaminu umów cywilnoprawnych* zwalniało z obowiązku uzyskania opinii (parafy) radcy prawnego.

Na wszystkich wnioskach o wszczęcie procedury zamówienia i wnioskach o zawarcie umowy (43) prawidłowo wskazano informacje o dostępności środków w planie finansowym. Stwierdzono jednak, że na 15¹⁶⁸ z 43 badanych umów główny księgowy nie złożył przed ich zawarciem kontrasygnaty potwierdzającej zabezpieczenie środków w planie finansowym, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 *uofp* i naruszało postanowienia *Regulaminu umów cywilnoprawnych* oraz zasad kontroli finansowej, a w konsekwencji może prowadzić do nieprawidłowego gospodarowania środkami. Potwierdzenie przez głównego księgowego dostępność środków, które można zaangażować na dany cel na wniosku o zamówienie/ zawarcie umowy nie zwalnia go z obowiązku formalnego poświadczenia zarezerwowania środków w momencie podpisywania umowy (zaciągnięcia zobowiązania finansowego), co jest kluczowe dla dyscypliny finansów publicznych.

W przypadku 19 badanych umów z podmiotami gospodarczymi, w odniesieniu do których wymagane było uzyskanie parafy radcy prawnego potwierdzającej akceptację postanowień umowy pod względem formalno-prawnym¹⁶⁹ stwierdzono ich brak. Wyjaśniono¹⁷⁰, że wszystkie umowy zawarte przez obecną dyrekcję, zawarte po nawiązaniu współpracy z kancelarią obecnego radcy prawnego IEŚ były przez niego weryfikowane i jeśli nie zawierają parafy to wynika to jedynie z formalnego przeoczenia.

Przed zawarciem 15 umów nie umieszczono na nich potwierdzenia głównego księgowego o zabezpieczeniu środków w planie finansowym na dany rok, co było niezgodne z zapisami *Regulaminu*

¹⁶⁴ Jedna umowa, której zakres obejmował prezentację wyników badań i autorskie wystąpienie na Lublin Forum 2025 opiewała na kwotę 5 100 zł.

¹⁶⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-6/2025, pkt 3).

¹⁶⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-12/2025, pkt 4).

¹⁶⁷ Załącznik nr 2 i 6 *Regulaminu umów cywilnoprawnych*.

¹⁶⁸ UMW/ZP/2024/08/22, UMW/ZP/2024/12/31, UMW/ZP/2024/12/32, UMW/ZP/2024/12/33, UMW/ZP/2024/04/10, DAF.022.1.2025, DAF.022.16/2025, DAF.022.4.2025, DAF.022.8.2025, DAF.022.11.2025, DAF.022.13.2025, DAF.022.17.2025, UMW/F/2025/01/0001, UMW/F/2024/12/0001.

¹⁶⁹ § 5 ust. 5 *Regulaminu umów cywilnoprawnych*.

¹⁷⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 15).

umów cywilnoprawnych. Instytut wyjaśnił¹⁷¹, że potwierdzenie to wraz z kalkulacją kosztów znajdowało się we wniosku o wszczęcie procedury zamówienia bądź sporządzenie umowy, a umowy główna księgowa kontrasygnowała już po ich zawarciu, okresowo, po wewnętrznym przeglądzie dokumentacji. Nie można jednak zgodzić się z tym wyjaśnieniem, ponieważ zgodnie z *Regulaminem umów cywilnoprawnych* parafa głównej księgowej potwierdzająca, że zobowiązanie mieści się w planie finansowym winna zostać złożona na umowie przed jej podpisaniem.

Złożenie paraf przez radcę prawnego oraz główną księgową stanowi ważny element systemu kontroli wewnętrznej. Główna księgowa potwierdza zasadność i prawidłowość zaciąganego zobowiązania, co zapewnia nadzór nad właściwym zabezpieczeniem środków finansowych, zgodnością zobowiązań z planem finansowym oraz poprawnością umowy z punktu widzenia finansowego. Z kolei radca prawny potwierdza zgodność umowy z obowiązującymi przepisami prawa i jej poprawność formalno-prawną, co pozwala ograniczyć ryzyko zawarcia umowy niezgodnej z prawem lub zawierającej postanowienia niekorzystne dla zamawiającego.

42. Pozytywnie należy ocenić wprowadzony przez Jednostkę zakaz zawierania umów zlecenia oraz umów o dzieło z osobami będącymi pracownikami Instytutu, który był respektowany.

Zgodnie z § 1 ust. 5 *Regulaminu umów cywilnoprawnych* Instytut wprowadził zakaz zawierania umów zlecenia lub umów o dzieło z osobami będącymi pracownikami Instytutu. W okresie objętym kontrolą nie zawierano umów z pracownikami IEŚ.

43. **[Wynagrodzenia w ramach umów]** Wszystkie badane umowy (43) zawarto na czas oznaczony, co było zgodne z obowiązującymi w IEŚ zasadami zawierania umów (§ 4 ust. 5 oraz § 5 ust. 3 pkt 4 *Regulaminu umów cywilnoprawnych*). W przypadku umów zawieranych z ekspertami, których wartość nie przekraczała 5 000 zł, obowiązywały rekomendacje Dyrektora IEŚ dotyczące zasad wynagradzania ekspertów. Stwierdzono jeden przypadek przekroczenia stawki określonej w rekomendacjach. Odstępstwo to nie zostało pisemnie uzasadnione. Wszystkie zbadane umowy zawierały całkowitą (lub maksymalną) kwotę umowy.

Wynagrodzenie dotyczące dzieł eksperckich, tj. komentarzy, recenzji, autorskich tekstów lub autorskich wykładów podczas seminarium/konferencji określano w oparciu o rekomendacje Dyrektora IEŚ¹⁷² dotyczące wynagradzania wykonawców dzieł eksperckich (od 500 do 5 000 zł) lub na podstawie zaproponowanej przez wykonawcę lub uzgodnionej między stronami stawki, ustalonej w oparciu o lokalny rynek pracy i ocenę kwalifikacji wykonawców. W przypadkach przekroczenia stawki określonej w rekomendacjach indywidualne decyzje podejmował Dyrektor IEŚ. Wyjaśniono¹⁷³, że wystąpił jeden taki przypadek w związku z potrzebą zatrudnienia spikera dla najważniejszego wydarzenia organizowanego przez IEŚ¹⁷⁴.

Po rozpoznaniu rynku Dyrektor podjął decyzję o zaproszeniu doktora z zakresu stosunków międzynarodowych z Uniwersytetu Oxfordzkiego, ustalając indywidualne wynagrodzenie (5 100 zł), nieprzekraczające rynkowych stawek. Odstąpienie od rekomendacji nie zostało jednak udokumentowane.

44. **[Zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa]** Pozytywnie należy ocenić, że wszystkie zbadane umowy (43 z 230) zawierały postanowienia na wypadek wystąpienia okoliczności uzasadniających odstąpienie od umowy i naliczenie kar umownych, postanowienia umożliwiające dochodzenie roszczeń z tytułu nieterminowego/ nienależytego wykonania prac, a tam, gdzie było to zasadne, warunki dotyczące przeniesienia autorskich praw majątkowych. Instytut, systemowo uregulował mechanizmy wspierające bezstronność i poufność przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym zadań. We wszystkich 43 badanych umowach wprowadzono postanowienie w zakresie obiektywnej i bezstronnej realizacji zadań przez wykonawców oraz o zachowaniu przez nich poufności.

Zgodnie z § 4 ust. 8 pkt 10 *Regulaminu umów cywilnoprawnych*, umowy – zarówno zawierane z osobami fizycznymi, jak i z podmiotami gospodarczymi – powinny zawierać klauzule dotyczące naliczania kar umownych. Dodatkowo, w przypadku umów zawieranych z podmiotami gospodarczymi, *Regulamin* (§ 5 ust. 3 pkt 7–8) przewiduje obowiązek określenia warunków rozwiązania, wypowiedzenia, odstąpienia oraz zmiany umowy. Pomimo że regulacje dotyczące umów z osobami fizycznymi nie nakładały takiego wymogu, zaakceptowany przez Instytut wzór umowy stosowany w odniesieniu do tych umów również zawierał postanowienia dotyczące rozwiązania, wypowiedzenia, odstąpienia oraz zmiany umowy. W 43 zbadanych umowach przewidziano możliwości nałożenia na wykonawcę kar umownych oraz określono warunki rozwiązania umów. Wszystkie badane umowy zawierały także klauzule gwarantujące bezstronność i poufność wykonawców.

45. **[Nadzór nad wykonaniem umów]** Prawidłowo sprawowano nadzór nad realizacją 43 badanych umów. We wszystkich badanych umowach wskazano osobę odpowiedzialną za bieżący nadzór nad realizacją

¹⁷¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-19/2025, pkt 12).

¹⁷² Rekomendacja Dyrektora IEŚ dot. wynagradzania wykonawców dzieł eksperckich z 23 stycznia 2023 r. oraz z 31 stycznia 2025 r.

¹⁷³ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-2/2025, pkt 3).

¹⁷⁴ Umowa nr UMW/F/2025/06/0001.

zadań. Pracownicy bezpośrednio odpowiedzialni za umowy parafowali dokumentację związaną z ich realizacją, tj. protokoły odbioru lub ewidencje czasu pracy, potwierdzającą prawidłowość i terminowość realizacji zadań, jak również dokumenty księgowe (pod względem merytorycznym).

We wszystkich badanych umowach ujęto postanowienia dotyczące nadzoru nad ich realizacją, co było zgodne z § 4 ust. 8 pkt 14 oraz § 5 ust. 3 pkt 10 *Regulaminu umów cywilnoprawnych*. W przypadku umów zleceń wypłata wynagrodzenia była realizowana na podstawie rozliczenia liczby godzin zrealizowanego zlecenia lub protokołu odbioru prac, w przypadku umów o dzieło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, a w przypadku umów z podmiotami gospodarczymi - na podstawie wystawionej faktury.

46. W latach 2024-2025 nie przeprowadzano audytu zawierania umów cywilnoprawnych/zamówień publicznych.

W latach 2024-2025 nie przeprowadzano audytu zawierania umów cywilnoprawnych/ zamówień publicznych. Wyjaśniono¹⁷⁵, że umowy były sprawdzane w ramach kontroli zarządczej i podczas rutynowych audytów biegłego rewidenta oraz konsultowane są z zewnętrzną kancelarią prawniczą. Wskazano, że do sierpnia 2024 r. na część etatu, a od sierpnia 2024 r., w ramach pełnego etatu zatrudniono specjalistę do spraw zamówień publicznych.

Kontrola finansowa wydatków

47. W ramach 43 umów zbadano 85 dowodów księgowych (tj. 100%). Wszystkie dowody spełniały wymogi art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁷⁶ (dalej: *ustawa o rachunkowości*) – zawierały potwierdzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Na wszystkich dowodach zamieszczono symbol pozwalający na jego jednoznaczne powiązanie z zapisami w ewidencji księgowej. Wydatki zostały opłacone w terminie z jednego rachunku bankowego Instytutu.

IEŚ stosował *Procedury kontroli finansowej*¹⁷⁷ i *Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów w IEŚ*¹⁷⁸ (dalej: *Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów*), zgodnie z którymi dowody księgowe sprawdzano pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzenie do wypłaty, a następnie realizowane były wynikające z nich płatności.

Kontroli poddano 85 dowodów księgowych - 58 faktur i 27 list płac. Wszystkie dowody księgowe były identyfikowalne i weryfikowalne, na każdym znajdował się numer nadany przez system po zaksięgowaniu, pozwalający na powiązanie dowodu z księgami. Dowody opatrzone dekretem na dwa sposoby: pierwszym – odręcznie (nadawanie numerów kont na dokumencie techniką ręczną) i drugim - dekretem pochodząca z informatycznego systemu finansowego (wydruku). Wszystkie dowody księgowe zostały opisane, zatwierdzone pod względem finansowo-rachunkowym przez osoby odpowiedzialne, zatwierdzone pod względem merytorycznym i formalnym oraz zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora. Na każdym dokumencie znajdowało się potwierdzenie, że wydatek mieści się w zatwierdzonym planie finansowym na dany rok.

48. Nieuzasadnione było sfinansowanie przez Instytut ze środków dotacji wydatków z tytułu napraw i konserwacji nieruchomości, w której mieści się siedziba Instytutu (w 2024 r. kwota 4 815,45 zł, w pierwszej połowie 2025 r. kwota 3 051,10 zł). Negatywnie należy ocenić to, że nie znajdują one podstawy w zawartej z Towarzystwem Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej umowie użyczenia budynku, gdzie koszty związane z utrzymaniem przedmiotu użyczenia w niepogorszonym stanie, np. konserwacja, drobne remonty i naprawy czy koszty związane z użytkowaniem lokalu nie zostały zdefiniowane. Na mocy zawartej umowy Instytut zobowiązany był ponosić wszystkie koszty eksploatacyjne, w tym koszty ochrony w wysokości 90% netto wystawionych faktur (§ 3) oraz dokonywać wszelkich bieżących napraw wyposażenia budynku, z wyjątkiem remontów i konserwacji (§ 6). Tymczasem poniesione koszty naprawy dachu, okien, rury wodociągowej czy rynny nie dotyczyły wyposażenia budynku a jego integralnych elementów składowych podlegających właśnie remontom i konserwacjom. Wprawdzie koszty te mogą wpisywać się w katalog zwykłych kosztów utrzymania rzeczy użyczonej (o których mowa w art. 713 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*¹⁷⁹), ustalenie tego, jakie koszty obciążają biorącego, zależne jest m.in. od przedmiotu użyczenia i z tego względu winny być dookreślone w umowie użyczenia.

W strukturze majątkowej Jednostki nie występują aktywa trwałe. Instytut użytkuje budynek przy ul. Niecałej 5 w Lublinie na podstawie umowy użyczenia.

Na mocy obowiązującej w okresie objętym kontrolą umowy z 31 lipca 2020 r. zawartej przez IEŚ z Towarzystwem Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, część nieruchomości (pokoje o powierzchni 163,94 m² i części wspólne o powierzchni 321,79 m²) została oddana Instytutowi w bezpłatne użytkowanie, na okres 5 lat z opcją automatycznego przedłużenia na czas nieoznaczony. W umowie w § 3 Instytut zobowiązał się ponosić wszystkie koszty eksploatacyjne, w tym koszty ochrony w wysokości 90% netto wystawionych faktur. Ponadto, w § 6 postanowiono, że biorący do używania zobowiązuje się do dokonania

¹⁷⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-2/2025, pkt 1).

¹⁷⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 120.

¹⁷⁷ Zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 15 z 13 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia *Procedur kontroli finansowej*.

¹⁷⁸ Zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 3/2023 z 18 stycznia 2023 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w IEŚ*.

¹⁷⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

wszelkich bieżących napraw wyposażenia budynku, z wyjątkiem remontów i konserwacji jakie okażą się konieczne w czasie trwania umowy.

W 2024 r. Kontrolowany (obok kosztów mediów, ochrony i utrzymania czystości) poniósł wydatki na rzecz TIEŚW z tytułu refakturowanych usług remontowych bądź konserwacyjnych:

- naprawa uszkodzonej rynny - 498,15 zł,
- naprawa uszkodzonej rury wodociągowej w pomieszczeniu archiwum IEŚ - 996,30 zł,
- naprawa dachu - 3 321 zł¹⁸⁰.

Analogicznie w 2025 r. Instytut poniósł koszty z tytułu wymiany pakietów szybowych w oknach (2 944 zł) oraz wymiany klamki (107,10 zł)¹⁸¹.

Kontrolowany wyjaśnił¹⁸², że przedmiotowe koszty remontu, w porozumieniu z TIEŚW uznano za koszty eksploatacyjne w rozumieniu § 3 umowy.

Nie można zgodzić się, że naprawy dachu, okien, rury wodociągowej czy rynny mogą być kwalifikowane do kosztów eksploatacyjnych budynku, do których zalicza się koszty zwykłego zarządu nieruchomością, w szczególności związane z utrzymaniem czystości, wywozem śmieci, dostawą mediów czy ochroną budynku. Nie można również uznać, aby koszty tych napraw związane były z wyposażeniem budynku, z tego powodu, że nie są to odrębne rzeczowe składniki majątku, a stanowią część składową budynku, podlegającą remontom i konserwacjom, których nie obejmował zakres umowy zawartej z TIEŚW. IEŚ zobowiązany był do utrzymania nieruchomości w dobrym stanie, z uwzględnieniem zużycia będącego następstwem prawidłowego używania (§ 2 ust. 4 umowy użyczenia), dlatego nie powinien podejmować zobowiązań ze środków dotacji, które wykraczały poza finansowanie bieżącej działalności.

49. [Wykorzystanie służbowych kart płatniczych] Wprowadzony w Instytucie w 2024 r. zarządzeniem Dyrektora IEŚ¹⁸³ wewnętrzny *Regulamin przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych oraz dokonywania przy ich użyciu operacji finansowych* (dalej: *Regulamin kart płatniczych IEŚ* albo *Regulamin*) został opracowany na bazie *Regulaminu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych oraz rozliczania dokonywanych przy ich użyciu operacji finansowych w jednostkach organizacyjnych w ramach części 16 budżetu państwa – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*¹⁸⁴ (dalej: *Regulamin kart płatniczych KPRM* albo *Regulamin*), do stosowania którego Instytut był zobowiązany.

W *Regulaminie kart płatniczych IEŚ* odmiennie unormowano obowiązki dotyczące częstotliwości rozliczania płatności służbowych wykonywanych z użyciem karty. *Regulamin* ten został doprowadzony do pełnej spójności z rozwiązaniami ustalonymi przez KPRM na mocy aneksu z 16 października 2024 r. – postanowiono w nim, że rozliczenia płatności dokonuje się w okresach miesięcznych¹⁸⁵, zgodnie z obowiązującym Instytut *Regulaminem kart płatniczych KPRM*.

50. Określone w *Regulaminie kart płatniczych IEŚ* mechanizmy kontroli finansowej wydatków, z wyjątkiem trybu akceptacji i zatwierdzania wniosków o wydanie karty płatniczej, były **właściwie stosowane**. Niezgodnie z § 5 ust. 2 *Regulaminu* karta wydana zastępcy dyrektora do spraw badawczo-analitycznych nie została zaakceptowana przez kierownika komórki kadrowej a przez kierownika jednostki, który równocześnie podejmował decyzję o wydaniu karty. Karty przyznano użytkownikom na podstawie umowy o korzystanie ze służbowej karty płatniczej zawartej w trybie § 6 *Regulaminu*, a wszystkie zasilenia kart były zrealizowane na podstawie wniosku zatwierdzonego przez głównego księgowego bądź głównego specjalistę ds. księgowości. Niewydatkowane na koniec miesiąca środki, zgodnie z § 12 ust. 1 *Regulaminu*, podlegały zwrotowi na rachunek główny IEŚ. Wyjątek stanowiło rozliczenie karty byłego Dyrektora IEŚ, gdzie środki zwrócono dopiero w kolejnym bądź za dwa miesiące (2 przypadki niezgodne z regulacjami wewnętrznymi). Wydatki zrealizowane w 2024 r. przy użyciu kart (28 447,02 zł) wpisywały się w katalog płatności za towary i usługi, które zgodnie z § 10 ust. 2 *Regulaminu* mogły być dokonywane kartą. Negatywnie należy ocenić, że w umowach z pracownikami o korzystanie z karty płatniczej nie określono miesięcznego limitu wydatków (naruszenie § 6 ust. 3 pkt 2 *Regulaminu*).

Pomimo wynikającego z § 12 ust. 1 *Regulaminu kart płatniczych IEŚ* obowiązku zwrotu niewydatkowanych na koniec miesiąca środków, rozliczenie karty służbowej byłego Dyrektora IEŚ nastąpiło dopiero 31 października 2024 r. (w przededniu odwołania ze stanowiska). W 2024 r. karta zasilona została 30 sierpnia kwotą 3 000 zł oraz 26 września kwotą 3 200 zł, wydatki sfinansowane przy jej wykorzystaniu w kwocie 4 146,75 zł zostały dokonane we wrześniu, a kwota niewykorzystana 2 053,25 zł zasiłała rachunek główny IEŚ dopiero 31 października 2024 r. Kontrolowany wyjaśnił¹⁸⁶, że był to etap wdrażania

¹⁸⁰ Dowody księgowe nr: Z/029/01/24, Z/041/07/24, Z/046/10/24.

¹⁸¹ Dowody księgowe nr: Z/037/03/25, Z/044/01/25.

¹⁸² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 1).

¹⁸³ Zarządzenie nr 8/2024 Dyrektora IEŚ z 27 maja 2024 r. ze zm.

¹⁸⁴ Zarządzenie nr 21 Szefa KPRM z 18 sierpnia 2023 r.

¹⁸⁵ § 12 ust. 1 *Regulaminu kart płatniczych IEŚ*.

¹⁸⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 9).

procedur związanych z użytkowaniem kart płatniczych, a z czasem przyjęto praktykę, aby rozliczenie płatności wiązało się z refundacją środków z subkont kart na rachunek główny.

Karty wydano 5 użytkownikom – obecnemu i poprzedniemu Dyrektorowi IEŚ, zastępcom dyrektora ds. administracyjno-finansowych i ds. badawczo-analitycznych oraz starszemu specjalście (obecnie kierownik) w Biurze Organizacyjnym.

Karty wydane zastępcy dyrektora do spraw administracyjno-finansowych oraz badawczo-analitycznych nie zostały zaakceptowane przez kierownika komórki kadrowej a przez kierownika jednostki, który równocześnie podejmował decyzję o wydaniu karty. O ile w przypadku dyrektora do spraw administracyjno-finansowych, który nadzorował komórkę Księgowości i Kadr działanie takie (nierozdzielenie ról) było uzasadnione, w przypadku dyrektora do spraw badawczo-analitycznych wskazuje na niedochowanie procedur określonych w § 5 ust. 2 *Regulaminu*.

Kartę wydaną byłemu Dyrektorowi zwrócono 12 listopada 2024 r., w dniu odwołania ze stanowiska.

Kontrolowany nie wyjaśnił, z jakich względów w umowach o korzystanie ze służbowych kart płatniczych nie określono miesięcznego limitu wydatków (wymóg § 6 ust. 3 pkt 2 *Regulaminu*). Podał natomiast¹⁸⁷, że podpisując umowę użytkownik oświadczył, że zapoznał się z zasadami korzystania oraz rozliczania służbowych kart określonymi w *Regulaminie kart płatniczych IEŚ* oraz w regulaminie banku.

Wprawdzie zasilenie karty płatniczej pracownika IEŚ każdorazowo poprzedzał wniosek zatwierdzony przez głównego księgowego bądź głównego specjalistę ds. księgowości i nie stwierdzono przypadków przekroczenia miesięcznego limitu wydatków przy udziale karty płatniczej, to jednak umowy z pracownikami winny w pełni odpowiadać wymogom wynikającym z *Regulaminu*, tym bardziej że wymogi te zostały ustalone przez jednostkę sprawującą nadzór nad Instytutem.

51. Nieuzasadnione było wydanie karty płatniczej zastępcy dyrektora ds. badawczo-analitycznych, wskutek czego niezgodnie z przeznaczeniem poniesiono koszty związane z jej funkcjonowaniem (72 zł w skali roku). Karta w całym kontrolowanym okresie nie była zasilana środkami finansowymi, a zatem przy jej udziale nie wykonywano żadnych płatności. Koszty jakie Jednostka poniosła z tego tytułu były nieznaczne, jednakże karta wydana została z naruszeniem § 4 ust. 1 *Regulaminu*, w myśl którego karta może zostać wydana pracownikowi Jednostki, jeżeli jest to uzasadnione jego zakresem obowiązków¹⁸⁸. Miesięczne limity wydatków dokonywanych przez pozostałych czterech pracowników, którym wydano karty płatnicze nie przekraczały kwoty 10 000 zł określonej w § 7 ust. 2 *Regulaminu*.

Karta zastępcy dyrektora ds. badawczo-analitycznych od czasu jej wydania (wniosek z 19 listopada 2024 r.) nie została zasilona, a przy jej udziale nie zrealizowano żadnych płatności. Dyrektor IEŚ podał¹⁸⁹, że koszty funkcjonowania karty stanowią 6 zł miesięcznie oraz że złożył do banku wniosek o jej zamknięcie.

Podróże krajowe i zagraniczne

52. [Charakterystyka podróży] Krajowe i zagraniczne podróże służbowe pracowników Instytutu były uzasadnione i wiązały się z realizacją ustawowych zadań IEŚ. Ich skala wynikała z zadań Jednostki.

W okresie objętym kontrolą pracownicy i kierownictwo odbyli 198 podróży służbowych krajowych (148) i zagranicznych (50), których łączny koszt wyniósł 208 879,67 zł¹⁹⁰. Podróże służbowe kierownictwa i pracowników IEŚ wynikały z zadań statutowych Instytutu.

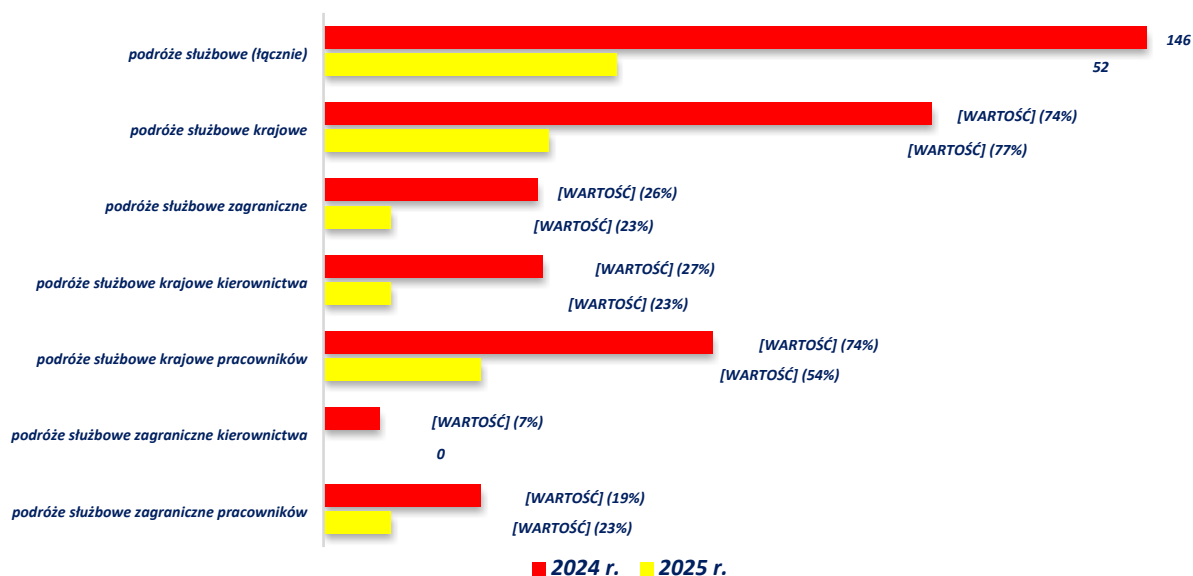
¹⁸⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 10).

¹⁸⁸ W szczególności w związku z organizacją i odbywaniem podróży służbowych, organizacją spotkań oraz koniecznością korzystania z usług transportowych.

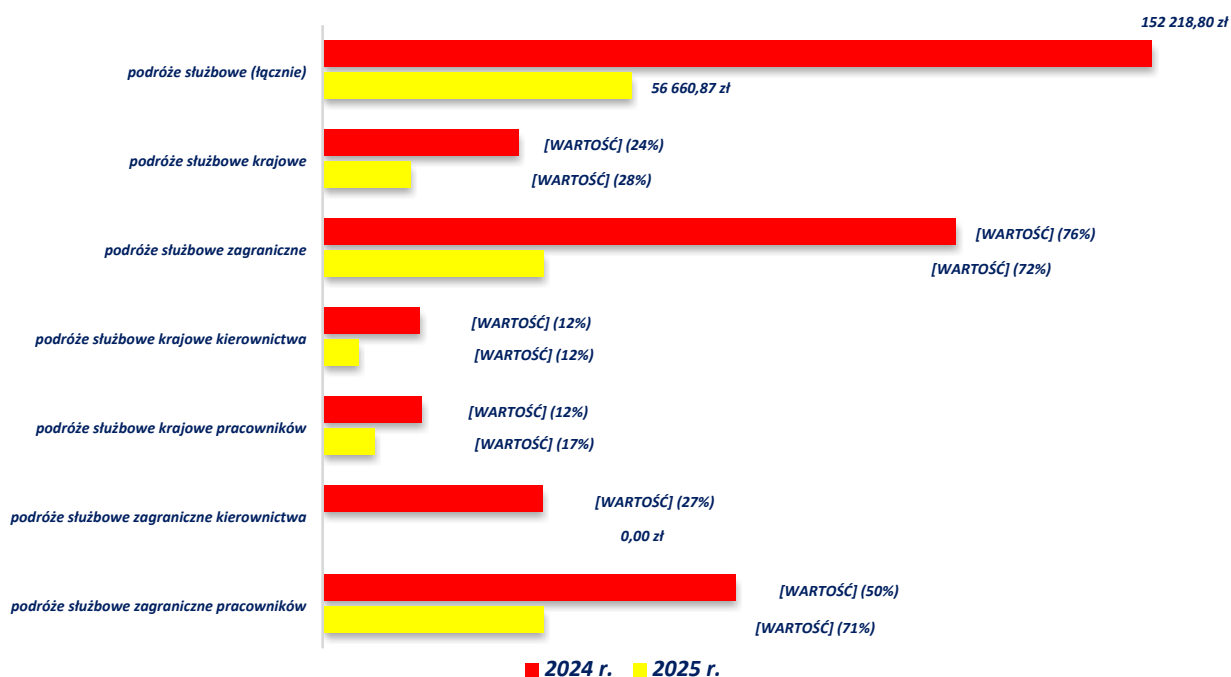
¹⁸⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 8).

¹⁹⁰ Na podstawie przekazanego do kontroli rejestru podróży służbowych.

Podróże służbowe w latach 2024-2025



Koszty podróży służbowych w latach 2024-2025



W 2024 r. miało miejsce 146 podróży służbowych – 152 218,80 zł, w tym 108 krajowych (74% wyjazdów) – 36 020,84 zł (24% kosztów) oraz 38 zagranicznych (26% wyjazdów) – 116 197,96 zł (76% kosztów). Odnosnie do wyjazdów krajowych: kierownictwo IEŚ (Dyrektor i zastępcy dyrektora) odbyło 39 podróży służbowych (27% wyjazdów), ich koszt stanowił 17 805,05 zł (12% kosztów), a pracownicy odbyli 69 podróży służbowych (47% wyjazdów), ich koszt stanowił 18 215,79 zł (12% kosztów). Natomiast w zakresie wyjazdów zagranicznych kierownictwo IEŚ odbyło 10 wyjazdów (7% wyjazdów), ich koszt stanowił 40 461,61 zł (27% kosztów), a pracownicy odbyli 28 wyjazdów (19% wyjazdów), ich koszt stanowił 75 736,35 zł (50% kosztów).

W I połowie 2025 r. odbyły się 52 podróże służbowe – 56 660,87 zł, w tym 40 krajowych (77% wyjazdów) – 16 126,59 zł (28% kosztów) oraz 12 zagranicznych (23% wyjazdów) – 40 534,28 zł (72% kosztów). Kierownictwo IEŚ odbyło 12 podróży krajowych (23% wyjazdów), ich koszt stanowił 6 554,74 zł (12% kosztów), a pracownicy 28 podróży krajowych (54% wyjazdów), ich koszt stanowił 9 571,85 zł (17%

kosztów). Kierownictwo IEŚ nie odbyło zagranicznych podróży służbowych, natomiast pracownicy odbyli 12 podróży zagranicznych (23% wyjazdów), których koszt stanowił 40 534,28 zł (71% kosztów).

Podróże zagraniczne dotyczyły w większości państw Europy Wschodniej i Środkowo-Wschodniej¹⁹¹ (32 z 50, 64%), najczęstszym kierunkiem była Mołdawia (6). Ponadto podróżowano do Europy Zachodniej i Północnej (15)¹⁹² oraz Stanów Zjednoczonych (3). W kontrolowanym okresie IEŚ nie finansował kosztów podróży służbowych członków Rady IEŚ.

53. [Regulacje w zakresie podróży] Negatywnie należy ocenić obowiązującą *Instrukcję w sprawie podróży służbowych*, ponieważ nie określa ona w sposób wystarczający obowiązku dokumentowania wszystkich elementów rozliczenia mających wpływ na prawidłowe ustalenie należnych świadczeń z tytułu wykonywania zadań poza siedzibą pracodawcy. Brak tych regulacji może prowadzić do niezasadnego wykorzystania środków publicznych. W szczególności *Instrukcji w sprawie podróży służbowych pracowników IEŚ*¹⁹³ (dalej: *Instrukcja w sprawie podróży służbowych* albo *Instrukcja*) nie zawiera:

- postanowień dotyczących obowiązku dokonania rozeznania rynku w zakresie kosztów noclegów oraz biletów podróży (kolejowych i lotniczych),
- zasad dokumentowania czasu przeznaczanego na wykonywanie zadań służbowych podczas delegacji,
- wymogu wskazywania miejsca i godziny rozpoczęcia podróży służbowej krajowej i zagranicznej,
- rozróżnienia zasad dotyczących pobierania zaliczek na niezbędne koszty podróży w przypadku podróży krajowych i zagranicznych.

Ponadto *Instrukcja* nie określa wymagań w zakresie przedkładania wraz z rozliczeniem delegacji zaproszenia/harmonogramu lub sprawozdania z realizowanych zadań służbowych bądź innych dokumentów, które pozwalałyby na potwierdzenie celowości wyjazdu czy liczby przepracowanych godzin. W zakresie podróży służbowych zagranicznych brak pisemnego sprawozdania z delegacji stanowi naruszenie § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*. Odnosnie do podróży służbowych krajowych ani *Instrukcja w sprawie podróży służbowych*, ani *Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów* nie nakłada obowiązku złożenia sprawozdania z realizowanych zadań. Świadczy to o niewystarczającej kontroli IEŚ nad rozliczeniem delegacji i braku jednolitego uregulowania tych w kwestii.

Zidentyfikowane braki mogą skutkować ponoszeniem zawyżonych lub nieuzasadnionych wydatków oraz naruszać zasady oszczędności i celowości, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp.

Natomiast w zakresie braku rozróżnienia zasad dotyczących podróży służbowych krajowych i zagranicznych w obszarze pobierania zaliczek na niezbędne koszty podróży, stwierdzono naruszenie § 20 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych.

Zgodnie z § 5 ust. 1 *Instrukcji w sprawie podróży służbowych* miejscem rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej krajowej jest miejscowość siedziby miejsca pracy lub w przypadku świadczenia przez pracownika pracy zdalnej, miejsce wskazane przez niego we wniosku o pracę zdalną. Nie uregulowano w *Instrukcji* tego, że pracownik musi uzyskać zgodę pracodawcy, na odbycie podróży służbowej z innej miejscowości niż siedziba pracodawcy. Dodatkowo IEŚ w *Instrukcji w sprawie podróży służbowych* powinien doprecyzować miejsce rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowych zagranicznych.

Postanowienia *Instrukcji w sprawie podróży służbowych* nie nakładają obowiązku określenia czasu, w którym pracownik będzie wykonywał zadania służbowe podczas podróży służbowej. Z uwagi na obowiązujące pracownika normy czasu pracy - istotne jest zapewnienie pełnej przejrzystości i rozliczalności godzin pracy w trakcie podróży służbowych. Ponadto regulacja ta nie zawierała postanowień dotyczących dokonywania rozeznania rynku w zakresie noclegów i biletów PKP lub samolotowych, co ma istotny wpływ na wysokość wydatków związanych z delegacją.

Zgodnie z § 15 *Instrukcji w sprawie podróży służbowych* przed rozpoczęciem podróży służbowej pracownik może otrzymać zaliczkę na poczet niezbędnych kosztów podróży. Unormowanie to nie rozgranicza podróży służbowych krajowych i zagranicznych, co jest niezgodne z rozporządzeniem w sprawie podróży służbowych, które stanowi, że w przypadku podróży zagranicznej pracownik otrzymuje zaliczkę na niezbędne koszty podróży (§ 20 ust. 1), a przypadku podróży krajowej pracodawca przyznaje zaliczkę na wniosek pracownika (§ 11). W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadku, nieprzyznania zaliczki pracownikowi udającemu się w podróż zagraniczną.

54. Systemową nieprawidłowość stanowi brak we wzorach¹⁹⁴ (drukach) poleceń wyjazdów służbowych krajowych i zagranicznych rubryki dotyczącej wskazania miejscowości wyjazdu i godziny rozpoczęcia podróży służbowej. W konsekwencji na żadnym poddanym analizie poleceniu wyjazdu służbowego (38) nie określono miejsca rozpoczęcia podróży służbowej, co narusza § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących

¹⁹¹ Mołdawia, Ukraina, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Czechy, Gruzja, Węgry, Macedonia Północna, Bułgaria, Rumunia, Kosowo, Estonia.

¹⁹² Szwecja (1), Niemcy (1), Włochy (2), Belgia (1), Austria (2), Finlandia (2), Wielka Brytania (6).

¹⁹³ Zarządzenie nr 10/2024 Dyrektora IEŚ z 17 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia *Instrukcji w sprawie podróży służbowych pracowników IEŚ*.

¹⁹⁴ Załączniki nr 1 i 2 do *Instrukcji w sprawie podróży służbowych*.

pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej¹⁹⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie podróży służbowych). Brak odpowiedniej rubryki we wzorach powodował, że miejscowość taka nie była określana.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży krajowej powinien określić pracodawca, jeśli on tego nie robi to jest to nieprawidłowe. Brak odpowiedniej rubryki we wzorach powodował, że miejscowość taka nie była określana. Regulacje wewnętrzne również nie wprowadziły mechanizmów, na podstawie których pracownik informowałby z jakiego miejsca zamierza odbyć podróż służbową, a Dyrektor IEŚ wyrażałby odpowiednią zgodę lub określał inne miejsce. Nieokreślenie miejsca rozpoczęcia podróży służbowej może skutkować swobodą pracownika w zakresie wyboru jego rozpoczęcia (siedziba/miejsce stałego lub czasowego pobytu pracownika). Brak ten może skutkować ponoszeniem wyższych wydatków i naruszać zasady oszczędności i celowości wynikające z art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp. W konsekwencji na żadnym poddanym analizie wniosku o wyjazd służbowy (38), nie wskazano miejsca rozpoczęcia podróży służbowej. Z uwagi na to, że 33 pracowników IEŚ posiada zadaniowy system czasu pracy¹⁹⁶, istotne jest, żeby miejsce rozpoczęcia podróży służbowej zostało wskazane wprost w poleceniu wyjazdu służbowego zatwierdzonym przez delegującego.

55. [Dokumentacja podróży służbowych] Dokumentacja podróży służbowych pracowników IEŚ nie była prowadzona rzetelnie, a obecny sposób rozliczania delegacji uniemożliwia pełną weryfikację zasadności czasu trwania a tym samym poniesionych kosztów w związku z odbytą podróżą służbową.

W większości badanych przypadków (22 z 38) wnioski o delegowanie pracownika w podróż służbową lub polecenia wyjazdu służbowego nie określały szczegółowego harmonogramu czy nie zawierały zaproszenia z podanym terminem (szerzej: pkt. 56, 57). Dodatkowo nieokreślenie w dokumentacji dni i godzin w jakich faktycznie wykonywane były zadania służbowe nie pozwala na potwierdzenie przestrzegania w Instytucie norm czasu pracy. Natomiast niezałączenie biletów lotniczych i rozpoczynanie podróży służbowych przed dzień zatwierdzonego polecenia wyjazdu służbowego, mogą świadczyć o łączeniu podróży służbowej z pobytem prywatnym pracownika.

Badanie 38 podróży służbowych pracowników i kierownictwa IEŚ pod kątem przestrzegania zasad oraz prawidłowości korzystania z podróży służbowych, wykazało, że:

- 1) w 22 przypadkach¹⁹⁷ do polecenia wyjazdu służbowego nie załączono zaproszenia/ harmonogramu lub sprawozdania z realizowanych zadań służbowych bądź innych dokumentów, które pozwalałyby na potwierdzenie celowości wyjazdu czy liczby przepracowanych godzin;
- 2) w 7 przypadkach¹⁹⁸ do rozliczenia podróży służbowej nie załączono biletów lotniczych w jedną bądź w obie strony, w 4¹⁹⁹ przypadkach istnieje uzasadnione przypuszczenie, że pobyt służbowy był połączony z prywatnym, co jednak nie zostało należycie udokumentowane i nie zastosowano wewnętrznej regulacji pozwalającej na odbycie podróży służbowo-prywatnej²⁰⁰;
- 3) w 2 przypadkach²⁰¹ bilet na samolot został kupiony przed złożeniem przez pracownika wniosku o delegowanie w podróż służbową.

Odnosnie do badanych podróży wyjaśniono²⁰², że pracownicy są rozliczani według zadaniowego czasu pracy i według wiedzy Kontrolowanego nie wykonywali czynności służbowych w godzinach nadliczbowych, z tym, że na podstawie posiadanej dokumentacji nie można dokładnie określić w jakich dniach i godzinach czynności służbowe w ramach tych delegacji były wykonywane.

56. Zastrzeżenia budzą również podróże, w których pobyt służbowy być może połączono z prywatnym, bez zastosowania możliwych rozwiązań prawnych wynikających z Instrukcji w sprawie podróży służbowych. § 10 ust. 1 i 3 Instrukcji stanowi, że pracownik zamierzający połączyć wyjazd służbowy z pobytem prywatnym jest zobowiązany do zaznaczenia tego faktu na złożonym wniosku o wyjazd krajowy lub zagraniczny oraz wskazania okresu pobytu służbowego i pobytu prywatnego.

Przedłużenie pobytu poza czas wykonywania zadań służbowych (lub poprzedzenie wyjazdu służbowego pobytem prywatnym) może nastąpić wyłącznie w ramach urlopu wypoczynkowego pracownika przyznanego zgodnie z procedurą obowiązującą w Instytucie. Pracownicy IEŚ na etapie wniosku o delegację w podróż służbową nie informowali delegującego o ewentualnym korzystaniu z pobytu prywatnego bezpośrednio po zakończeniu wykonywania zadań służbowych w ramach podróży służbowej. W przypadkach 4 z 38 (11%) badanych podróży istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, że pobyt służbowy był połączony z prywatnym, z uwagi na to że do rozliczenia nie załączono powrotnego biletu lotniczego.

¹⁹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 2190.

¹⁹⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt. 6).

¹⁹⁷ Podróże służbowe nr: WD/2024/0008, WD/2024/0011, WD/2024/0025, WD/2024/0038, WD/2024/0039, WD/2024/0045, WD/2024/0050, WD/2024/0052, WD/2024/0060, WD/2024/0063, WD/2024/0123, WD/2024/0126, WD/2024/0128, WD/2024/0129, WD/2024/0130, WD/2024/0133, WD/2024/0136, WD/2024/0150, WD/2025/0001, WD/2025/0019, WD/2025/0036, WD/2025/0037.

¹⁹⁸ Podróże służbowe nr: WD/2024/0011, WD/2024/0090, WD/2024/0074, WD/2024/0008, WD/2024/0039, WD/2025/0006, WD/2024/0090.

¹⁹⁹ Podróże służbowe nr: WD/2024/0011, WD/2024/0090, WD/2024/0074, WD/2025/0006.

²⁰⁰ § 10-11 Instrukcji w sprawie podróży służbowych.

²⁰¹ Podróże służbowe nr: WD/2024/0008, WD/2024/0039.

²⁰² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pism znak: DNK-IEŚ-24/2025, pkt 2).

Ponadto w 1 z 4 przypadków pracownik planował rozpoczęcie urlopu wypoczynkowego od następnego dnia po zakończeniu podróży służbowej i dodatkowo na poleceniu wyjazdu służbowego została sporządzona odrębna adnotacja *rozliczenie delegacji zakończono na etapie wyjazdu z Cambridge. Dalsza podróż do Edynburga nie dotyczy del. Służbowej*.

Mając to na uwadze, w Jednostce należy wdrożyć rozwiązania zapewniające pełną przejrzystość procesu delegowania pracowników w podróż służbową i rozliczania tych podróży oraz wzmocnić nadzór nad przestrzeganiem przyjętych środków kontroli.

Analiza 38 podróży służbowych pracowników i kierownictwa IEŚ pod kątem przestrzegania zasad oraz prawidłowości korzystania z podróży służbowych wykazała, że w 4 przypadkach istnieje uzasadnione przypuszczenie, że pobyt służbowy był połączony z prywatnym, co jednak nie zostało należycie udokumentowane i nie zastosowano wewnętrznej regulacji pozwalającej na odbycie podróży służbowo-prywatnej²⁰³:

- 1) w zakresie delegacji nr WD/2024/0011 – nocleg w hotelu, zgodnie z załączoną fakturą kończył się 7 kwietnia 2024 r., pomimo że podróż służbowa trwała do 8 kwietnia. Na poleceniu wyjazdu służbowego została sporządzona odrębna adnotacja *rozliczenie delegacji zakończono na etapie wyjazdu z Cambridge. Dalsza podróż do Edynburga nie dotyczy del. służbowej*, ponadto pracownik miał zaplanowany urlop wypoczynkowy w terminie bezpośrednio po zakończeniu podróży służbowej. Jednakże na złożonym przez pracownika wniosku o podróż zagraniczną nie było wzmianki o zamiarze połączenia wyjazdu służbowego z pobytem prywatnym oraz wskazania okresu pobytu służbowego i pobytu prywatnego co narusza § 10 ust. 1 *Instrukcji w sprawie podróży służbowych*. Pomimo że szacowany koszt podróży służbowej zgodnie z wnioskiem pracownika o podróż służbową zagraniczną obejmował bilet lotniczy powrotny w dniu 8 kwietnia 2024 r., do rozliczenia wyjazdu służbowego nie załączono biletu lotniczego. Pracownik nie załączył też **pisemnego sprawozdania z delegacji** w terminie 14 dni od dnia zakończenia delegacji (do czego był zobowiązany) tym samym naruszył § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*.
- 2) w zakresie delegacji nr WD/2024/0090 – **pracownik w podróż służbową udał się 1 dzień wcześniej** (19 listopada 2024 r.) **a powrót był 1 dzień później** (26 listopada 2024 r.) **niż wynika to z polecenia wyjazdu służbowego**, ostatecznie podróż trwała 8 dni, a zadania służbowe miały być realizowane przez 4 dni (21-24 listopada). Wniosek złożony przez pracownika dotyczył tylko podróży zagranicznej w okresie od 20 do 25 listopada 2024 r., pracownik nie złożył wniosku na podróż służbową krajową na dzień 19 listopada 2024 r. i na dzień 26 listopada 2024 r., tym samym w tych dniach udał się w podróż służbową bez zgody delegującego. W zestawieniu kosztów podróży pracownika oświadczył i przedłożył fakturę za nocleg w Bostonie (20-25 listopada 2024 r.). Nocleg w Warszawie w dniach 19-20 listopada 2024 r. nie został udokumentowany. Do rozliczenia pracownik nie załączył **pisemnego sprawozdania z delegacji** w terminie 14 dni od dnia zakończenia delegacji, do czego był zobowiązany, tym samym naruszył § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów* (szerzej: pkt 56);
- 3) w zakresie delegacji nr WD/2024/0074 – **pracownik w podróż służbową udał się 1 dzień wcześniej** (8 lipca 2024 r.) **niż wynika to z polecenia wyjazdu służbowego**, ostatecznie podróż trwała 8 dni, a zadania służbowe miały być realizowane przez 2 dni (10-11 lipca). Pracownik nie miał w ramach polecenia wyjazdu służbowego (dalej także: PWS) na 8 lipca 2024 r. zgody delegującego na podróż służbową krajową. Zaakceptowany wniosek o podróż zagraniczną zawierał datę wyjazdu 9 lipca 2024 r., a dodatkowa adnotacja (*termin rozpoczęcia czynności związanych z wyjazdem służbowym oraz termin złożenia wniosku uzgodniono z Dyrektorem IEŚ*) sporządzona odrębnie na 2/3 stron wniosku nie zawierała daty 8 lipca 2024 r. Szacunkowa kalkulacja kosztów uwzględniała nocleg pracownika w hotelu w Warszawie przed wylotem z Warszawy do Waszyngtonu (211,65 zł). Niemniej jednak pracownik ten nie miał zgody na krajową podróż służbową na dzień 8 lipca 2024 r., gdyż nie wystąpił do delegującego z wnioskiem o delegację w krajową podróż służbową zgodnie z załącznikiem nr 1 do *Instrukcji w sprawie podróży służbowych*. Do rozliczenia pracownik nie załączył **pisemnego sprawozdania z delegacji** w terminie 14 dni od dnia zakończenia delegacji, do czego był zobowiązany tym samym naruszył § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów* (szerzej: pkt 58);
- 4) w zakresie delegacji nr WD/2025/0006 – podróż trwała 6 dni, a udokumentowane zadania służbowe były realizowane przez 3 dni (24-26 kwietnia 2024 r. - konferencja), z uwagi na to, że do rozliczenia pracownik nie załączył **pisemnego sprawozdania z delegacji** w terminie 14 dni od dnia zakończenia delegacji, naruszył § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*, tym samym nie potwierdził drugiego celu wyjazdu służbowego jakim były konsultacje z ekspertami.

Kontrolowany wyjaśniał²⁰⁴, że nie łączono podróży służbowych krajowych i zagranicznych z pobytem prywatnym. Niemniej z analizy otrzymanych materiałów wynika, że wnioski pracownika o delegowanie w podróż służbową oraz następnie polecenia wyjazdów służbowych, na podstawie których dokonywano rozliczenia delegacji były niekompletne (brak m.in. biletów lotniczych), a wskazane w nich daty podróży służbowej w kilku przypadkach wykraczały poza okres, w którym realizowane były zadania służbowe.

²⁰³ § 10-11 *Instrukcji w sprawie podróży służbowych*.

²⁰⁴ Wyjaśnienie Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-3/2025, pkt 1d).

Pomimo że żaden z 4 wniosków pracowników o delegowanie w podróż służbową nie uwzględniał możliwości jaką daje *Instrukcja w sprawie podróży służbowych (IV dział Podróże służbowo-prywatne)* to istnieje prawdopodobieństwo łączenia podróży służbowej z pobytem prywatnym pracownika. Należy pamiętać, że finansowanie delegowanym wydatków związanych z ich pobytem prywatnym nie jest uzasadnione i nie można uznać stosowanej przez IEŚ 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.

57. W 22²⁰⁵ z 38 badanych podróży **pracownicy nie złożyli wraz z rozliczeniem delegacji zaproszenia/harmonogramu lub sprawozdania** z realizowanych zadań służbowych bądź innych dokumentów, które pozwalałyby na potwierdzenie celowości wyjazdu czy liczby przepracowanych godzin. *Instrukcja w sprawie podróży służbowych* nie określała wymagań w tym zakresie.

W zakresie podróży służbowych zagranicznych brak pisemnego sprawozdania z delegacji stanowi naruszenie § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*, co miało miejsce w 16²⁰⁶ z 24 przypadkach. **Regulacje wewnętrzne nie nakładają obowiązku złożenia sprawozdania z realizowanych zadań służbowych w ramach podróży służbowych krajowych** (szerzej: pkt 53).

W 16 z 24 podróży służbowych zagranicznych poddanych badaniu pracownicy nie złożyli sprawozdania potwierdzającego przydatność tych wyjazdów dla wykonania konkretnego zamierzenia. Ponadto odnośnie do badanych podróży (krajowych i zagranicznych) wyjaśniono²⁰⁷, że pracownicy są rozliczani według zadaniowego czasu pracy i według wiedzy Kontrolowanego nie wykonywali czynności służbowych w godzinach nadliczbowych, z tym że na podstawie posiadanej dokumentacji nie można dokładnie określić w jakich dniach i godzinach czynności służbowe w ramach tych delegacji były wykonywane.

Sprawozdanie z wyjazdu służbowego pozwala ocenić w szczególności jego przydatność i czy przyniósł oczekiwane efekty, a także czy kolejne takie wyjazdy są celowe i zasadne. Wyczerpujące sprawozdanie dokumentuje także czas i realizację zadań przez delegowanego. Ponadto informacje zawarte w tym dokumencie mogą być przydatne dla innych pracowników Instytutu przy wykonywaniu przez nich obowiązków służbowych. Jego brak uniemożliwia korzystanie z efektów wyjazdów.

58. Zastrzeżenia w zakresie stosowania nadrzędnych zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 *uofp* (przejrzystości i oszczędności) budzą przypadki **niedokumentowania rozeznania rynku**, zarówno w odniesieniu do zakupu biletów lotniczych (8), jak i usług noclegowych (1).

Z 34 badanych podróży²⁰⁸, w 8²⁰⁹ przypadkach (24%) IEŚ nie posiadał dokumentacji dot. analizy rynku połączeń lotniczych, a w 1²¹⁰ (3%) IEŚ dokumentacji dot. analizy rynku noclegów. Wyjaśniono²¹¹, że IEŚ nie korzysta z zewnętrznych firm planując podróże służbowe, wszystkie wyjazdy poprzedzane są rozeznaniem rynku, a za obsługę wniosków delegacyjnych odpowiada pracownik dbający o kompletność dokumentów i poprawność procedur. Ponadto wskazano²¹², że rozeznania rynku dokonywał pracownik ubiegający się o zgodę na podróż służbową, zgodnie z zapotrzebowaniem organizacyjnym, a ostatecznego wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywał zastępca dyrektora ds. administracyjno-finansowych.

Udokumentowane rozeznania rynku służy potwierdzeniu realizacji zasady oszczędnego dokonywania wydatków i optymalnego doboru środków służących osiągnięciu celu. Brak potwierdzenia rozeznania rynku nie sprzyja przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Z tych względów istotne jest prowadzenie dokumentacji pozwalającej na rzetelny wybór i weryfikację najlepszej oferty.

59. [Rozliczenie podróży służbowych] W większości przypadków system rozliczenia podróży służbowych (krajowych i zagranicznych) **działał prawidłowo, nieprawidłowość stwierdzono w 2 z 38 przypadków (5%)**.

W 2²¹³ z 38 badanych podróży służbowych (5%) ujawniono, że pracownicy rozpoczęli podróż służbową dzień wcześniej niż wynika to z zatwierdzonego przez delegującego polecenia wyjazdu służbowego (11 i 15 godzin przed planowaną godziną wylotu samolotu). Rozpoczęcie podróży następowało w dniu poprzedzającym wylot, co skutkowało znacznym wydłużeniem czasu pozostawania pracownika w dyspozycji pracodawcy przed realizacją zasadniczego celu podróży służbowej. Taka sytuacja spowodowała, że IEŚ rozliczając podróż służbową uwzględnił dodatkowe koszty z tym związane na łączną

²⁰⁵ Podróże służbowe nr: WD/2024/0008, WD/2024/0011, WD/2024/0025, WD/2024/0038, WD/2024/0039, WD/2024/0045, WD/2024/0050, WD/2024/0052, WD/2024/0060, WD/2024/0063, WD/2024/0123, WD/2024/0126, WD/2024/0128, WD/2024/0129, WD/2024/0130, WD/2024/0133, WD/2024/0136, WD/2024/0150, WD/2025/0001, WD/2025/0019, WD/2025/0036, WD/2025/0037.

²⁰⁶ Podróże służbowe nr: WD/2024/0008, WD/2024/0011, WD/2024/0025, WD/2024/0038, WD/2024/0039, WD/2024/0052, WD/2024/0123, WD/2024/0126, WD/2024/0128, WD/2024/0129, WD/2024/0130, WD/2024/0133, WD/2024/0136, WD/2025/0001, WD/2025/0036, WD/2025/0037.

²⁰⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-24/2025, pkt 2).

²⁰⁸ Nie dotyczy 4 podróży: 1-dniowego wyjazdu nr WD/2024/0054, WD/2024/0055, WD/2024/0056, WD/2025/0019.

²⁰⁹ Podróże służbowe nr: WD/2024/0008, WD/2024/0052, WD/2024/0129, WD/2024/0136, WD/2024/0149, WD/2025/0001, WD/2025/0006, WD/2025/0036.

²¹⁰ WD/2024/0143.

²¹¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-3/2025, pkt 3).

²¹² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-24/2025, pkt 6).

²¹³ Podróże służbowe nr: WD/2024/0074, WD/2024/0090.

kwotę 97,50 zł²¹⁴. Biorąc pod uwagę to, że wylot samolotu był w godzinach porannych (o 06:05 i 6:25) pracownicy powinni uwzględnić to we wniosku o wyrażenie zgody na delegowanie w podróż służbową.

Zgodnie § 8 ust. 3 i 4 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów* potwierdzenie wykonania polecenia wyjazdu służbowego krajowego dokonuje odpowiedni zastępca dyrektora, natomiast sprawdzenia rachunków pod względem formalno-rachunkowym dokonuje księgowość, a główny księgowy oraz Dyrektor Instytutu zatwierdzają rozliczenie kosztów krajowej podróży służbowej. Natomiast w przypadku podróży służbowych zagranicznych § 9 ust. 2, 3 i 4 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów* stanowi, że PWS wymaga zatwierdzenia Dyrektora lub upoważnionego zastępcy dyrektora i głównego księgowego, a osoba delegowana zobowiązana jest do rozliczenia kosztów delegacji zagranicznej – przekazanie do specjalisty ds. kard i płac lub do pracownika księgowości wszystkich faktur, rachunków, biletów **oraz przekazania pisemnego sprawozdania z delegacji** w terminie 14 dni od dnia zakończenia delegacji. Z analizy dokumentów wynika, że zatwierdzone przez delegującego polecenia wyjazdów służbowych w podróże służbowe²¹⁵ zawierały tylko wnioski pracowników o skierowanie w podróż służbową zagraniczną, **pracownicy nie wnioskowali dodatkowo o skierowanie w podróż służbową krajową w ramach tych PWS.**

Ponadto do rozliczenia wyjazdów służbowych nie załączyli pisemnego sprawozdania z delegacji, co było niezgodne z § 9 ust. 3 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*. Podróż powinna być tak zaplanowana, żeby godziny rozpoczęcia były zgodne z poleceniem wyjazdu służbowego zatwierdzonego przez delegującego. W pierwszym przypadku pracownik nie miał w ramach PWS²¹⁶ na 8 lipca 2024 r. zgody delegującego na podróż służbową krajową. Zaakceptowany wniosek o podróż zagraniczną zawierał datę wyjazdu 9 lipca 2024 r., a dodatkowa adnotacja (*termin rozpoczęcia czynności związanych z wyjazdem służbowym oraz termin złożenia wniosku uzgodniono z Dyrektorem IEŚ*) sporządzona odręcznie na 2/3 stron wniosku nie zawierała daty 8 lipca 2024 r. Szacunkowa kalkulacja kosztów uwzględniała nocleg pracownika w hotelu w Warszawie przed wylotem z Warszawy do Waszyngtonu (211,65 zł). Niemniej jednak pracownik ten nie miał zgody na krajową podróż służbową na dzień 8 lipca 2024 r., gdyż nie wystąpił do delegującego z wnioskiem o delegację w krajową podróż służbową zgodnie z załącznikiem nr 1 do *Instrukcji w sprawie podróży służbowych*. W drugim przypadku²¹⁷ pracownik nie miał zgody na rozpoczęcie podróży 19 listopada 2024 r., gdyż także nie złożył wniosku o delegację w krajową podróż służbową zgodnie z załącznikiem nr 1 do *Instrukcji w sprawie podróży służbowych*. Zaakceptowany wniosek o podróż zagraniczną zawierał datę wyjazdu 20 listopada 2024 r. Szacunkowa kalkulacja kosztów nie uwzględniała diety za dzień poprzedzający wylot z Warszawy do Bostonu.

Reasumując w obydwu przypadkach, pracownicy udali się w podróż służbową zagraniczną dzień wcześniej niż wynikało to z zatwierdzonych poleceń wyjazdów służbowych, tym samym nie mieli zgody delegującego na podróż służbową krajową z Lublina do Warszawy (przed dzień lotu) w ramach zaakceptowanej podróży służbowej zagranicznej.

IEŚ wydatkował środki publiczne bez podstawy prawnej w kwocie 97,50 zł. Niezasadne było zapłacenie przez IEŚ naliczonych diet związanych z rozpoczęciem podróży służbowych krajowych, na które pracownicy uprzednio nie uzyskali zgody delegującego. Wcześniejsze rozpoczęcie podróży służbowej skutkowało zwiększeniem kosztów należności z tytułu podróży służbowych, bez wskazania uzasadnionej potrzeby organizacyjnej, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 *uofp*, tj. zasadę dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

60. Stawki diet i ceny noclegów wynikające z rozliczenia podróży służbowych były zgodne z *rozporządzeniem w sprawie podróży służbowych*, z wyjątkiem 2 z 38 przypadków, gdzie podróż służbową rozpoczęto dzień wcześniej niż wynikało to z daty wskazanej w poleceniu wyjazdu służbowego (szerzej: pkt 57).

Badanie 38 podróży służbowych pracowników i kierownictwa IEŚ (ze 198, 19%), których łączny koszt wyniósł 120 424 zł (z 208 880 zł, 58%) wykazało, że prawidłowo określono należności przysługujące z tytułu podróży krajowych i zagranicznych odbywanych w terminie i miejscu określonym przez delegującego. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie określenia wysokości stawek diet, cen noclegów oraz wysokości przysługujących ryczałtów.

61. **[Nadzór nad rozliczaniem podróży służbowych]** Nadzór nad rozliczaniem podróży służbowych nie był wystarczający. W 5 podróżach²¹⁸ (z 38, 13%) pracownicy rozliczyli koszty wyjazdu **z przekroczeniem 14-dniowego terminu** określonego w § 5 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie podróży służbowych* (od 16 do 71 dni

²¹⁴ Kwota 52,50 zł z tytułu naliczenia 0,5 diety w związku z rozpoczęciem podróży służbowej 1 dzień wcześniej (8 lipca 2024 r.) niż wynika to z PWS oraz pokrycia kosztów taksówki i kwota 45 zł z tytułu naliczenia diety w związku z rozpoczęciem podróży służbowej 1 dzień wcześniej (19 listopada 2024 r.) niż wynika to z PWS.

²¹⁵ WD/2024/0074, WD/2024/0090.

²¹⁶ WD/2024/0074.

²¹⁷ WD/2024/0090.

²¹⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-10/2025, pkt. 4).

od zakończenia podróży) oraz § 4 ust. 7 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*. Pracownik IEŚ odpowiedzialny za rozliczenie podróży monitorował ten termin, a w razie konieczności zwracał się do pracowników o przedłożenie rozliczenia podróży służbowej²¹⁹. Delegacje przedłożone po terminie zawierały pisemne wyjaśnienie pracownika przyczyn opóźnienia, co było zgodne z § 4 pkt 7 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*, jednakże sam monitoring stosowany przez IEŚ był nieskuteczny.

Wynikający z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych wymóg rozliczenia przez pracownika kosztów podróży krajowej bądź zagranicznej nie później niż w terminie 14 dni od dnia zakończenia tej podróży, został zawarty także w § 16 ust. 1 *Instrukcji w sprawie podróży służbowych* oraz § 4 ust. 7 *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów*. Rozliczenie delegacji krajowych i zagranicznych (z wyłączeniem 5 przypadków) było przedkładane do księgowości do 14 dni po zakończeniu podróży służbowej). Przyczynami opóźnień były m.in. rozpoczęcie przez delegowanego pracownika urlopu wypoczynkowego bezpośrednio po zakończeniu podróży służbowej, opieszałość pracownika (z opóźnieniem odpowiadanie na wiadomości i przypomnienia), czy brak możliwości wydrukowania dokumentacji przy pracy zadanej.

Chociaż rozliczenie podróży służbowej w terminie należy *de facto* do obowiązków pracownika, to niezachowanie 14-dniowego terminu może rodzić negatywne konsekwencje dla Instytutu, np. skutkować niewłaściwym przyporządkowaniem kosztów do okresu rozliczeniowego lub brakiem możliwości poprawnego zamknięcia roku. Zatem w interesie IEŚ było monitorowanie i dbanie o terminowe rozliczenie podróży służbowych.

62. IEŚ prawidłowo stosował zasady wypłacania zaliczek na niezbędne koszty podróży służbowej, w wysokości wynikającej z wstępnej kalkulacji tych kosztów, co było zgodne z § 20 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych.

We wszystkich zbadanych podróżach zagranicznych IEŚ wypłacał zaliczki na niezbędne koszty podróży w wysokości wynikającej z wstępnej kalkulacji kosztów, co było zgodne z § 20 rozporządzenia w sprawie podróży służbowych. Wyjaśniono²²⁰, że przy wypłacie zaliczki przeliczenia dokonywano jeden raz (przy przeliczaniu kwot diet wnioskowanych przez pracownika, które podane są w walucie obcej) po kursie bieżącym (z dnia albo sprzed dnia wypłaty zaliczki), co było zgodne ze sposobem wypłaty zaliczek określonym w rozporządzeniu w sprawie podróży służbowych. Przyjęte rozwiązanie przyczyniło się do poprawności rozliczenia delegacji.

63. [Regulacje dotyczące finansowania podróży osób niebędących pracownikami IEŚ] Instytut **nieprawidłowo regulował** kwestie związane z finansowaniem podróży osób niebędących jego pracownikami, zapraszającymi do udziału w organizowanych lub współorganizowanych przez IEŚ wydarzeniach. Z osobami niebędącymi pracownikami IEŚ zawierano porozumienia, przy czym **nie określano** w nich sposobu dokumentowania wywiązywania się zapraszanej osoby z udziału w wydarzeniu. Kwestii tej nie uregulowano również w *Zasadach finansowania kosztów podróży*. Brak postanowień w zakresie nadzoru oraz monitorowania realizacji zobowiązań ujętych w porozumieniach spowodował, że Jednostka nie prowadziła kontroli ich wykonania.

Niezależnie od słabości w zakresie nadzoru i monitorowania realizacji zadań przez osoby niebędące pracownikami Instytutu, dotychczas wdrożone rozwiązania (zdefiniowanie zasad zwrotu kosztów pobytu i zakwaterowania czy pisemne określanie wzajemnych praw i obowiązków Instytutu oraz zaproszonych osób) stanowią krok w kierunku uporządkowania zasad finansowania kosztów podróży tych osób i są **dobrym kierunkiem zmian** wprowadzonych w wyniku przeprowadzonej kontroli KPRM.

Zasady finansowania kosztów podróży nie zawierały postanowień w kwestii nadzoru nad realizacją przez osoby niebędące pracownikami IEŚ celów w jakich zostali oni zaproszeni.

Zgodnie z § 3 ust. 5 *Zasad finansowania kosztów podróży* z osobami niebędącymi pracownikami IEŚ zawierano porozumienia. Określano w nich prawa i obowiązki stron (Instytutu oraz zaproszonych osób), a także zasady zwrotu kosztów pobytu oraz zakwaterowania. W każdym przypadku osoby niebędące pracownikami zobowiązały się do uczestnictwa w konkretnych wydarzeniach, przy czym w porozumieniach nie określono sposobu, w jaki należało potwierdzić wywiązanie się z tego obowiązku.

64. [Finansowanie podróży osób niebędących pracownikami IEŚ] W IEŚ nie funkcjonował system, który zapewniłby dokumentowanie i weryfikację wykonywania zawartych w porozumieniach zobowiązań przez osoby niebędące jego pracownikami. W 10 z 14 badanych przypadków (71%) Jednostka nie posiadała materiałów, które potwierdzają obecność zaproszonych osób na organizowanych lub współorganizowanych wydarzeniach. Oznacza to, że Instytut nie udokumentował, czy pokrycie ze środków dotacji kosztów podróży tych osób w łącznej kwocie **7 112,45 zł** było zasadne.

²¹⁹ Podróże służbowe nr: WD/2024/0038, WD/2024/0073, WD/2024/0080, WD/2025/0004, WD/2025/0029.

²²⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-24/2025, pkt 4).

Natomiast w przypadku 4 zaproszonych osób niebędących pracownikami IEŚ weryfikacja ta jest możliwa jedynie z uwagi na fakt zawarcia z nimi odrębnych umów o dzieło, których przedmiotem była prezentacja wyników badań na wydarzeniach. Wykonanie tych umów potwierdzono w formie protokołów zdawczo-odbiorczych dzieła, co pośrednio potwierdza również, że osoby te zrealizowały zobowiązania ujęte w porozumieniach (były obecne na wydarzeniu). Tym samym Jednostka prawidłowo wydatkowała kwotę 2 711,74 zł z tytułu pokrycia kosztów podróży tych osób.

Jednostka poniosła wydatki w kwocie 54 957,56 zł w związku ze sfinansowaniem kosztów uczestnictwa 39 osób niebędących jej pracownikami w 6 organizowanych lub współorganizowanych przez nią wydarzeniach²²¹:

- 1) 39 827,36 zł w 2024 r.:
 - 1 729,92 zł z tytułu udziału 4 osób w seminarium pt. *West-gravitating strategic reorientation of Ukraine – challenges and opportunities for Ukraine and Central Europe*;
 - 13 030,55 zł z tytułu udziału 9 osób w *Lublin Central Europe Forum 2024*²²²;
 - 7 398,27 zł z tytułu udziału 5 osób w *XXXIII Forum Ekonomicznym w Karpaczu*²²³;
 - 15 946,62 zł z tytułu udziału 7 osób w *Kongresie Wschodnioeuropejskim w Lublinie*²²⁴;
- 2) 15 130,20 zł w 2025 r. (na 30 czerwca):
 - 577,75 zł z tytułu udziału 1 osoby w seminarium z okazji 25-lecia publikacji książki pt. *Sąsiedzi*;
 - 14 552,45 zł z tytułu udziału 12 osób w *Lublin Forum 2025*.

Z 12 zaproszonymi osobami IEŚ zawarł umowy o dzieło. Ich przedmiotem było przedstawienie wyników autorskich badań lub autorskich prezentacji. Dyrektor wyjaśnił, że udział osób niebędących pracownikami IEŚ w wydarzeniach organizowanych przez IEŚ był związany z ich udziałem w panelach dyskusyjnych²²⁵.

Kontroli poddano wydatki na łączną kwotę 9 824,19 zł (17,9%) poniesione z tytułu pokrycia kosztów podróży 14 osób niebędących pracownikami IEŚ (38,5%).

Z 4 osobami niebędącymi pracownikami IEŚ zawarto dodatkowo odrębne umowy o dzieło²²⁶. Dotyczyły one prezentacji wyników badań na wydarzeniach, do uczestnictwa w których osoby te zobowiązały się w porozumieniach. Ich wykonanie potwierdzono w formie protokołów zdawczo-odbiorczych. Zatem zasadność wydatków z tytułu kosztów podróży w kwocie 2 711,74 zł prawidłowo udokumentowano.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że obecność i udział prelegentów potwierdzają zdjęcia, nagrania oraz plakaty i inne liczne materiały informacyjne zamieszczone na stronie internetowej IEŚ²²⁷. Instytut nie posiada natomiast materiałów które bezpośrednio potwierdzają realizację przez osoby niebędące pracownikami IEŚ zobowiązań określonych w porozumieniach (protokołów, oświadczeń, itp.)²²⁸.

Dokumentowanie wykonania zobowiązań wyłącznie poprzez zamieszczanie materiałów na stronie internetowej Instytutu materiałów informacyjnych jest nieprawidłowe. Publikacje tego typu mogą zostać usunięte z witryny, co byłoby równoznaczne z utratą jedynych dowodów potwierdzających realizację ujętych w porozumieniach zobowiązań. Ponadto taka forma dokumentacji utrudnia jednoznaczne powiązanie zamieszczonych informacji z konkretnymi osobami oraz zdarzeniami.

65. Uwagę zwraca brak dokumentowania decyzji o zapraszaniu na wydarzenia organizowane lub współorganizowane przez IEŚ osób niebędących jego pracownikami. Decyzje te zapadały w sposób nieprzejrzysty, podczas wewnętrznych spotkań organizacyjnych, bez formalnego utrwalenia ich przebiegu i uzasadnienia. Dokumentacja wydatków związanych z zaproszeniem tych osób również nie zawierała wystarczającego uzasadnienia merytorycznego, które potwierdzałoby zasadność finansowania ich udziału ze środków IEŚ. Choć w dokumentach pojawiały się odniesienia do projektów ujętych w planach działalności, nie wynikało z nich, dlaczego udział konkretnych osób uznano za zgodny z § 1 ust. 3 *Zasad finansowania kosztów podróży*, czyli za merytorycznie uzasadniony. Brak rzetelnego uzasadnienia podejmowanych decyzji ogranicza przejrzystość procesu wydatkowania środków publicznych i utrudnia ocenę, czy zaproszenie danych osób rzeczywiście przyczyniło się do realizacji zadań statutowych Instytutu.

Dla każdej osoby uzupełniono *Formularz przyjęcia Gościa Instytutu Europy Środkowej* (dalej: *Formularz*), zgodny z załącznikiem nr 2 do *Zasad finansowania kosztów podróży*, na którym wskazywano nazwę projektu z planu działalności, w ramach którego odbywało się wydarzenie z udziałem zaproszonej osoby²²⁹.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że wszystkie zaproszone osoby to wybitni specjaliści w swojej tematyce, powszechnie znani w środowisku eksperckim. Ich wybór ustalano w trakcie wewnętrznych spotkań organizacyjnych spośród propozycji zgłaszanych przez analityków²³⁰.

²²¹ Wykaz kosztów podróży i zakwaterowania osób niezatrudnionych (odpowiedź Dyrektora IEŚ na pismo znak: DNK-IEŚ-14/2025, pkt 2 i znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 10).

²²² W kwocie mieszczą się również honoraria wypłacone na podstawie umów o dzieło zawartych z uczestnikami (łącznie 9 400 zł).

²²³ Instytut jako uczestnik wydarzenia zorganizował w jego ramach dwa panele dyskusyjne (odpowiedź Dyrektora IEŚ na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 1).

²²⁴ W kwocie mieszczą się również honoraria wypłacone na podstawie umów o dzieło zawartych z uczestnikami (łącznie 13 500 zł).

²²⁵ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 10).

²²⁶ Umowy o dzieło znak: UMW/F/2024/05/0011 (2 400 zł), UMW/F/2024/05/0014 (2 000 zł), UMW/F/2024/11/0010 (2 500 zł), UMW/F/2025/06/0001 (5 100 zł).

²²⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 10).

²²⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt 13).

²²⁹ Na 1 *Formularzu* zamiast nazwy projektu, wskazano na nazwę wydarzenia. Dyrektor Jednostki wyjaśnił, że osoba ta realizowała zadanie pn. *Bezpieczeństwo i odporność państw Europy Środkowej* (odpowiedź Dyrektora IEŚ na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 9).

²³⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 2, 4 i 5).

Decyzje o sfinansowaniu kosztów pobytu zaproszonych osób (niezależnie od faktu uznania przez kierownictwo IEŚ ich dorobku i renomy) powinny zostać udokumentowane w sposób formalny, tak aby zachować przejrzystość procesu oraz wykazać ich celowość.

66. W Instytucie nie funkcjonowały mechanizmy racjonalnego planowania wydatków związanych z zapraszaniem osób niebędących jego pracownikami. W każdym z 14 skontrolowanych przypadków decyzje o ich zaproszeniu podejmowano bez pełnej wiedzy o skutkach finansowych dla budżetu Jednostki, tj. bez rzetelnego oszacowania związanych z tym kosztów. Na żadnym *Formularzu* (100%) nie wskazano przewidywanych wydatków z tytułu zapewnienia im noclegów²³¹. Do żadnego formularza nie dołączono również pisemnego uzasadnienia wysokości prognozowanych wydatków (np. uzasadnienia cenowego i organizacyjnego wyboru danego środka transportu lub miejsca noclegowego), czym naruszono § 3 ust. 1 *Zasad finansowania kosztów podróży*. W 10 z 14 przypadków (71,4%) zaplanowano poniesienie przez Instytut kosztów podróży osób niebędących pracownikami IEŚ, przy czym tylko w 9 (90%) zostały one wstępnie oszacowane. W 7 przypadkach faktycznie poniesione wydatki nie przekroczyły tych szacunków, natomiast w 2 przewidzianą w *Formularzach* kwotę 350 zł przekroczono o 165,93 zł (47%)²³² i o 224,06 zł (64%)²³³. Tak duża różnica świadczy o tym, że szacunki w tym zakresie przeprowadzono nierzetelnie. Niewłaściwe planowanie kosztów zwiększa ryzyko przekroczenia planowanych limitów wydatków, powstania niedoborów środków na realizację innych zadań.

Dyrektor wyjaśnił, że proces zgłaszania i wyboru osób niebędących pracownikami IEŚ nie był dokumentowany poza standardową korespondencją mailową (nie została ona przekazana)²³⁴. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 *Zasad finansowania kosztów podróży*, gdzie wskazano, że proces zgłaszania osób niebędących pracownikami IEŚ powinien być dokumentowany przez pracowników IEŚ prawidłowo wypełnionymi wnioskami (*Formularzami*) oraz dodatkowymi pisemnymi uzasadnieniami wysokości prognozowanych kosztów (np. uzasadnienia cenowego i organizacyjnego wyboru danego środka transportu lub miejsca noclegowego). Materiały te powinny umożliwić ocenę celowości zaproszenia danej osoby, przy uwzględnieniu związanych z tym wydatków.

W 1 przypadku kosztów podróży nie oszacowano²³⁵. Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że bywają przypadki, w których istnieją rozbieżności co do formy płatności pomiędzy *Formularzem*, a rzeczywistą płatnością i wynikają zazwyczaj z kwestii praktycznych bądź finansowych, np. Gość ma zniżki lub jest w stanie kupić bilet taniej niż Instytut. W tym konkretnym przypadku Gość opłacił koszty podróży samodzielnie, a następnie wystąpił o ich zwrot²³⁶. Dyrektor wyjaśnił, że *Formularze* wypełniają pracownicy Działu Badawczo-Analitycznego, którzy nie zajmują się organizacją podróży i w związku z tym utrudnione, a nawet niemożliwe jest dla nich oszacowanie ostatecznego kosztu pobytu zapraszanej osoby, a także wskazanie formy finansowania podróży (zwrot kosztów czy zakup przez IEŚ). Ponadto *Formularze* są często składane z dużym wyprzedzeniem, co wpływa na powstawanie rozbieżności pomiędzy ich zapisami, a stanem faktycznym. Dlatego też formy finansowania wybrane przez wnioskującego są traktowane orientacyjnie, a dokładnej wyceny dokonują pracownicy zajmujący się organizacją wydarzeń i podróży²³⁷.

Sytuacja, w której zaproszone osoby, niebędące pracownikami IEŚ samodzielnie ponoszą koszty podróży, a Instytut dokonuje ich refundacji, bez wcześniejszego oszacowania kosztów ani określenia ich dopuszczalnych limitów, naraża Jednostkę na ryzyko ponoszenia wydatków niecelowych lub niegospodarnych, a także wydatków poniesionych w sposób nieproporcjonalny do celu podróży. Wyjaśnienia Dyrektora świadczą o tym, że zastosowane w tym zakresie rozwiązania organizacyjne i kontrolne nie zapewniają należytej ochrony środków publicznych. Okoliczność, że pracownicy, którzy składają wnioski o ich zaproszenie nie zajmują się organizacją podróży tych osób, nie zwalnia Jednostki z obowiązku zapewnienia rzetelnego oszacowania kosztów, które stanowi integralny element procesu planowania. Brak współpracy między pracownikami merytorycznymi a osobami odpowiedzialnymi za organizację podróży świadczy o nieskuteczności systemu kontroli zarządczej.

67. Zastrzeżenia budzi sposób sprawowania kontroli finansowej nad zapraszaniem osób niebędących pracownikami IEŚ. Na dokumentacji związanej z zapraszaniem tych osób brakowało potwierdzenia głównego księgowego o dostępności środków i zgodności przewidywanych wydatków z planem finansowym. Oznacza to, że nie przeprowadzano wstępnej kontroli tych wydatków, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 *uofp*. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z § 3 ust. 2 *Zasad finansowania kosztów podróży* uzyskanie tego potwierdzenia powinno nastąpić przed złożeniem wniosku o zaproszenie Gościa. Zaniechania w tym zakresie zwiększają ryzyko przekroczenia planu finansowego Jednostki.

²³¹ W każdym przypadku założono, że ich koszty zostaną opłacone przez Instytut.

²³² Dotyczy [REDAKTOWANE] Dyrektor IEŚ wskazał, że w *Formularzu przyjęcia Gościa* błędnie oznaczono pole zwrot kosztów noclegu zamiast pola zwrot kosztów podróży (odpowiedź Dyrektora IEŚ na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 12).

²³³ Dotyczy [REDAKTOWANE]

²³⁴ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt. 2, 4 i 5).

²³⁵ Dotyczy [REDAKTOWANE]

²³⁶ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 16).

²³⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 14).

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 *uofp* główny księgowy ma obowiązek wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Natomiast na żadnym z 14 badanych *Formularzy* nie znalazło się potwierdzenie głównej księgowej o posiadaniu środków na sfinansowanie ich podróży oraz o zgodności tych wydatków z planem finansowym IEŚ.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że wnioski o przyjęcie Gości były konsultowane z główną księgową, a *Formularz* nie wymaga umieszczenia na nim jej pisemnej akceptacji (przy czym każdorazowo przed wyrażeniem zgody na zaproszenie Dyrektor ją uzyskiwał). Z wyjaśnień tych wynika, że wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym główna księgowa dokonywała ustnie.

Opisana przez Dyrektora praktyka jest nieprawidłowa. Paraflowanie dokumentów jest jednym z elementów systemu kontroli, który ma szczególne znaczenie w przypadku wydatkowania środków publicznych. Pisemne potwierdzenie przez główną księgową prawidłowości zaciągnięcia zobowiązania służy zapewnieniu nadzoru nad zabezpieczeniem środków finansowych oraz zgodności zobowiązań z planem finansowym. Wewnętrzne regulacje IEŚ wprowadziły wymóg uzyskania takiej akceptacji przed złożeniem wniosku o zaproszenie Gościa, tym samym fakt jego dopełnienia powinien zostać potwierdzony.

68. W Instytucie nie prowadzono skutecznej kontroli nad refundowaniem kosztów podróży osób niebędących pracownikami IEŚ i przestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie wewnętrznych regulacji. W 6 przypadkach²³⁸ z 14 badanych (42,9%) osoby te opłaciły koszty swoich podróży samodzielnie, a następnie wystąpiły o ich refundację. W 4 przypadkach z 6 (66,7%) zwrotu kosztów podróży w łącznej kwocie 3 422,05 zł, z środków dotacji, dokonano z naruszeniem § 4 ust. 7 *Zasad finansowania kosztów podróży*. Przepis ten zobowiązywał zapraszane osoby niebędące pracownikami IEŚ, które zwracały się o zwrot poniesionych przez nich wydatków do sporządzenia i przekazania planów przebiegu oraz kosztów podróży.

Dyrektor IEŚ podał, że plany te sporządzano, jednak Jednostka ich nie przekazała, a tym samym nie potwierdziła, że spełniono warunki pod jakimi można było dokonać refundacji. W ramach ubiegania się o refundację osoby niezatrudnione w IEŚ przedstawiały jedynie bilety i rezerwacje, jednakże tych dokumentów nie można uznać za plany przebiegu i kosztów podróży. Natomiast w 2 przypadkach z 6 (33,3%) z dołączonych do wniosków o refundację biletów kolejowych wynika, że podróż osób niebędących pracownikami IEŚ odbywała się drugą klasą, bezpośrednio do miejsca docelowego. Na tej podstawie można więc uznać, że koszty tych podróży w łącznej wysokości 158,05 zł poniesiono spełniając łącznie oba warunki wymienione w § 4 ust. 7 *Zasad finansowania kosztów podróży*, według cen obowiązujących w środkach transportu średniej klasy przy uwzględnieniu racjonalnego zaplanowania przez nich przebiegu trasy podróży pod względem organizacyjnym²³⁹.

Zgodnie z § 4 ust. 7 *Zasad finansowania kosztów podróży*, jeśli zwrot kosztów podróży następował na podstawie oryginałów rachunków zakupu biletu, kart pokładowych oraz ewidencji przebiegu pojazdu - Instytut powinien zwrócić prelegentom koszty podróży według cen obowiązujących w środkach transportu średniej klasy przy uwzględnieniu racjonalnego zaplanowania przez nich przebiegu trasy podróży pod względem organizacyjnym. Dowodem na spełnienie tej przesłanki miały być *plany przebiegu oraz kosztów podróży*, które powinny zostać sporządzone przez Gości i przedstawione do wstępnej akceptacji na minimum 3 dni przed rozpoczęciem podróży. Należy przy tym zauważyć, że każda z zaproszonych osób potwierdziła w § 1 ust. 6 zawartych porozumień fakt zapoznania się z *Zasadami finansowania kosztów podróży* oraz zaakceptowała ich postanowienia.

Dyrektor podał, że zazwyczaj plany powstawały dużo wcześniej, a pracownik odpowiedzialny za te kwestie na bieżąco kontaktował się z Gośćmi i ustalał optymalny model podróży²⁴⁰. Należy przy tym zaznaczyć, że Jednostka planów tych nie przekazała.

Robocze uzgodnienia między pracownikami IEŚ, a zapraszającymi osobami nie zwalniają z obowiązku sporządzenia i zatwierdzenia planów podróży w formie pisemnej, co pozwoli na weryfikację racjonalności zaplanowanego przebiegu trasy i wysokości kosztów przed poniesieniem wydatku.

69. **[Zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa]** Instytut w niewystarczający sposób zabezpieczył interes Skarbu Państwa. Ustalona w porozumieniach wysokość kar umownych z tytułu niewypełnienia przez osoby niebędące pracownikami IEŚ zawartych w nich zobowiązań obejmowała jedynie 30% kosztów ich zaproszenia, powiększonych dodatkowo o 100 zł. Kara ta jest stosunkowo niska w relacji do kosztów ponoszonych przez IEŚ i nie zapewniała skutecznej ochrony przed niewłaściwym wykonaniem lub niewykonaniem zobowiązania. W kontrolowanym okresie nie doszło do nałożenia kar umownych²⁴¹.

²³⁸ Dotyczy: [REDAKOWANE]

²³⁹ Dotyczy wniosków [REDAKOWANE]

²⁴⁰ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-22/2025, pkt 8).

²⁴¹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt. 11 i 12).

W § 3 porozumień zawarto, że w każdym przypadku kara umowna miała wynosić 30% poniesionych przez Instytut kosztów oraz dodatkowo 100 zł. Ponadto Instytut zastrzegł sobie prawo dochodzenia na zasadach ogólnych odszkodowania przewyższającego wysokość tej kary.

Dyrektor IEŚ podał, że decyzje w tym zakresie podejmowała poprzednia Dyrektor z ówczesnym radcą prawnym i nie ma informacji, dlaczego zawarto takie postanowienia. Wzór porozumienia jest od tamtego czasu stosowany w niezmienionej postaci, gdyż znajduje się w *Zasadach finansowania kosztów podróży*²⁴².

Elementy rachunkowości

70. **[Zasady rachunkowości]** Obowiązujące w Jednostce *zasady (polityka) rachunkowości* spełniają wymogi art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*²⁴³ (dalej: *ustawa o rachunkowości*) i były na bieżąco aktualizowane stosownie do potrzeb Jednostki w tym zakresie.

Kluczowe zmiany wprowadzone do *zasad (polityki) rachunkowości* od 1 stycznia 2025 r. dotyczyły prezentowania wartości drukowanych publikacji przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji. Biegły rewident badając sprawozdanie finansowe za 2024 r. stwierdził, że wartości drukowanych przez Instytut publikacji przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji nie spełniają definicji aktywów (trudno oszacować ich wiarygodną wartość w jednostkach pieniężnych oraz nie spowodują w przyszłości wpływów korzyści ekonomicznych) i nie powinny być traktowane jako wyroby gotowe. W konsekwencji zmieniono podejście do wyceny zapasów - publikacje przeznaczone do bezpłatnej dystrybucji nie stanowią wyrobów gotowych.

71. **[Dysponowanie funduszami Instytutu]** Dokumentacja systemu kontroli zarządczej Jednostki normująca zasady gospodarowania funduszami IEŚ była niespójna i częściowo nieużyteczna, *Regulamin tworzenia i dysponowania funduszami IEŚ*²⁴⁴ (dalej także: *Regulamin*), do wydania, którego Dyrektor IEŚ został zobowiązany na mocy § 8 ust. 3 Statutu IEŚ - w zakresie dotyczącym kształtowania funduszu statutowego - odbiegał od przyjętych w Jednostce *zasad (polityki) rachunkowości*, które to były stosowane w praktyce.

W § 2 ust. 8 wspomnianego *Regulaminu* postanowiono, że na fundusz statutowy składają się źródła przychodów wymienione w art. 16 ustawy o IEŚ (w tym dotacja podmiotowa), podczas gdy zgodnie z *zasadami (polityką) rachunkowości*, funduszem statutowym Jednostki jest fundusz podstawowy wykazany w bilansie zamknięcia zlikwidowanego IEŚW w kwocie 750,61 zł. Niespójność ta wskazuje na konieczność przeglądu ustalonych zasad zasilania funduszu statutowego i zapewnienia pełnej zgodności działania Jednostki w zakresie jego ustalania z formalnie przyjętymi rozwiązaniami.

Zgodnie z *zasadami (polityką) rachunkowości*²⁴⁵, fundusz podstawowy wykazany w bilansie zamknięcia zlikwidowanego IEŚW w kwocie 750,61 zł został ujęty w takiej wysokości w bilansie na 31 grudnia 2024 r. W *zasadach (polityce) rachunkowości*²⁴⁶ przyjęto również, że środki finansowe ze źródeł określonych w art. 16 ustawy o IEŚ: dotacje podmiotowa i celowe, fundusze UE, projekty i programy badawcze, działalność gospodarcza, odsetki od środków na rachunkach bankowych oraz zapisy, spadki i darowizny - ujmują się w księgach rachunkowych na kontach urządzonych dla przychodów podstawowej działalności operacyjnej i w ten sposób były ewidencjonowane w księgach rachunkowych - w 2024 r. na koncie 700-01 *Dotacje podmiotowe* kwota 5 662 243,05 zł i na koncie 700-07 *Przychody ze sprzedaży wyrobów* kwota 196,59 zł, w 2025 r. (na 30 czerwca 2025 r.) na koncie 700-01 kwota 3 155 297,70 zł.

Wyjaśniono, że *Regulamin tworzenia i dysponowania funduszami IEŚ* należy czytać przez pryzmat hipotetycznej sytuacji, w której z odrębnych ustaw wynikałoby, że w celu utworzenia jednostki należy utworzyć fundusz statutowy (inny niż wynikający z bilansu zamknięcia IEŚW). Ponadto, Dyrektor potwierdził²⁴⁷, że przychody IEŚ odnosi się na wynik netto, który zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o IEŚ powiększa fundusz rezerwowy.

Ustalono w Jednostce formalne zasady gospodarowania funduszami, które powinny wspierać sprawowanie kontroli w tym zakresie - nie mogą co do meritum odnosić się do abstrakcyjnych sytuacji, wymagając dostosowania do innych regulacji Jednostki oraz rozwiązań funkcjonujących w praktyce.

72. Gospodarowanie funduszem rezerwowym było właściwe, odbywało się w trybie art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o IEŚ, zgodnie z *zasadami (polityką) rachunkowości*²⁴⁸ oraz § 2 ust. 10 *Regulaminu tworzenia i dysponowania funduszami IEŚ* - wypracowany zysk netto zasiliał fundusz rezerwowy, który służy do pokrycia wygenerowanych strat netto Instytutu. Fundusz rezerwowy na 1 stycznia 2024 r. stanowił kwotę 253 999,81 zł, a na 31 grudnia kwotę 151 692,95 zł, w trakcie roku został zasilony wypracowanym w 2023 r. zyskiem 39 349,87 zł i wykorzystany do pokrycia straty z lat ubiegłych - 141 656,73 zł wygenerowanej na 31 grudnia 2023 r. Zgodnie z przedstawioną w sprawozdaniu finansowym za 2024 r. propozycją zadysponowania zysku za rok obrotowy, w księgach rachunkowych 2025 r. strata z lat ubiegłych

²⁴² Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-23/2025, pkt. 11 i 12).

²⁴³ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

²⁴⁴ Zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 5/2019 z 20 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu tworzenia i dysponowania funduszami IEŚ*.

²⁴⁵ Pkt 2.1 *Fundusze własne Instytutu*.

²⁴⁶ Pkt 3.2 *Przychody podstawowej działalności operacyjnej*.

²⁴⁷ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-17/2025, pkt 13).

²⁴⁸ Pkt 2.1 *Fundusze własne Instytutu*.

wygenerowana na 31 grudnia 2024 r. - 214 896,36 zł prawidłowo została częściowo pokryta z funduszu rezerwowego kwotą 89 007,71 zł do wysokości - 125 888,65 zł.

Strata z lat ubiegłych wykazana w księgach rachunkowych 2024 r. wynikała z wnioskowanej przez biegłego rewidenta zmiany podejścia do prezentowania wartości drukowanych przez Instytut publikacji przeznaczonych do bezpłatnej dystrybucji, które nie spełniają definicji aktywów. W konsekwencji koszt wytworzenia produktów na własne potrzeby zaksięgowano jako stratę lat ubiegłych (-) 214 896,36 zł.

73. [Działalność socjalna w ramach ZFŚS] Regulamin gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych²⁴⁹ (dalej: *Regulamin ZFŚS*, *Regulamin ZFŚS z 2019 r.* albo *Regulamin ZFŚS z 2025 r.*) zapewniał przejrzystość w przyznawaniu i sprawiedliwy dostęp do świadczeń socjalnych osobom uprawnionym do korzystania z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych – pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, emerytom i rencistom oraz członkom ich rodzin.

Przyjęte w § 4 ust. 1 *Regulaminu ZFŚS z 2019 r.* oraz w § 9 ust. 3 *Regulaminu ZFŚS z 2025 r.* formy działalności socjalnej²⁵⁰ wpisywały się w definicję działalności socjalnej określonej w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych²⁵¹ (dalej: *ustawa o ZFŚS*), a na ich wsparcie zapewniono środki finansowe w rocznych planach finansowych działalności socjalnej. Wydatki poniesione na działalność socjalną w 2024 r. stanowiły kwotę 82 670,31 zł (89% planu), a w I półroczu 2025 r. kwotę 14 073,98 zł (11% planu). Niskie wykonanie planu w 2025 r. wynika z tego, że kluczową pozycję stanowi dofinansowanie wypoczynku, wypłaty w ramach którego przypadają w drugiej połowie roku, w sezonie urlopowym.

Ustalone zasady i wzory dokumentów zapewniały rozliczalność tak w zakresie spełnienia kryterium socjalnego, jak i prawa do przyznania świadczenia.

Na 2024 i 2025 r. plan finansowy działalności socjalnej uwzględniał planowane dochody i wydatki w podziale na poszczególne rodzaje działalności socjalnej. Planowane dochody ZFŚS na 2024 r. wynosiły 93 050,02 zł, w tym odpis naliczony na 2024 r. - kwota 79 161,34 zł oraz środki niewydatkowane w 2023 r. - kwota 13 888,68 zł, natomiast plan dochodów na 2025 r. stanowił 129 677,42 zł, w tym odpis naliczony na 2025 r. - kwota 119 829,60 zł oraz środki niewydatkowane w 2024 r. - kwota 9 847,82 zł.

Wydatki na działalność socjalną w 2024 r. stanowiły 82 670,31 zł, a w I półroczu 2025 r. 14 073,98 zł (11% planu).

74. [Gospodarowanie składnikami majątku ruchomego] Zagospodarowanie składników majątku ruchomego Instytutu (telefony komórkowe - 12 szt., fotele biurowe - 8 szt., laptopy - 3 szt., mikrofon - 1 szt. i słuchawki - 1 szt.) o wartości rynkowej 9 010,60 zł, w drodze sprzedaży pracownikom Jednostki odbywało się w trybie § 8 ust. 1²⁵² rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa z 21 października 2019 r.²⁵³ (dalej: *rozporządzenie w sprawie gospodarowania składnikami majątku ruchomego*), tj. z pominięciem przetargu publicznego, publicznego zaproszenia do negocjacji bądź aukcji. Sprzedaż ta uzasadniona była rozstrzygnięciami komisji oceniającej, działającej na podstawie *Regulaminu działania komisji do spraw oceny przydatności do dalszego użytkowania składników majątkowych stanowiących własność IEŚ*²⁵⁴ (dalej: *Regulamin działania komisji oceniającej*), bądź związana była z rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikiem, kiedy to z uwagi na wartość jednostkową nieprzekraczającą 10 000 zł, nie było wymagane uprzednie zakwalifikowanie wyposażenia do kategorii majątku zbędnego lub zużytego. Z pominięciem procedury oceny przydatności, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, do dalszego użytkowania składniki wyposażenia odsprzedano 3 pracownikom, którzy byli zatrudnieni w Jednostce od początków istnienia Instytutu przez okres 5 bądź 6 lat. Przychody z tytułu sprzedaży wyposażenia zakwalifikowanego do kategorii zbędnego lub zużytego stanowiły 5 980,60 zł, a z tytułu sprzedaży wyposażenia pracownikom odchodzącym z pracy w IEŚ 3 030 zł.

W okresie objętym kontrolą w IEŚ działania komisji oceniającej udokumentowano trzema protokołami sporządzonymi w trybie *Regulaminu działania komisji oceniającej*²⁵⁵. Protokoły zatwierdził Dyrektor IEŚ, a załączone do nich wykazy zbędnych składników rzeczowego majątku ruchomego wskazują sposób ich zagospodarowania oraz wartość rynkową.

Działając w trybie § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarowania składnikami majątku ruchomego, tj. z pominięciem trybu przetargu publicznego, publicznego zaproszenia do negocjacji bądź aukcji pracownikom Instytutu sprzedano elementy wyposażenia o łącznej wartości 9 010,60 zł, w tym:

²⁴⁹ Obowiązujące od 1 lutego 2025 r. zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 2/2025 z 31 stycznia 2025 r., uprzednio zarządzenie Dyrektora IEŚ nr 6/2019 z 20 marca 2019 r. ze zmianami.

²⁵⁰ Wypoczynek, działalność kulturalno-oświatowa i sportowo-rekreacyjna, opieka nad dziećmi, pomoc materialna i na cele mieszkaniowe.

²⁵¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 288.

²⁵² Składnik rzeczowy majątku ruchomego o wartości początkowej nieprzekraczającej 10 000 zł, oddany do użytku służbowego na okres co najmniej jednego roku pracownikowi jednostki pozostającemu w stosunku pracy, może zostać sprzedany temu pracownikowi z pominięciem przetargu publicznego, publicznego zaproszenia do negocjacji bądź aukcji:

- w trakcie trwania stosunku pracy, w przypadku zakwalifikowania do kategorii majątku zbędnego/ zużytego z przeznaczeniem do zagospodarowania przez sprzedaż pracownikowi;

- w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, bez konieczności uprzedniego zakwalifikowania tych składników do kategorii majątku zbędnego lub zużytego.

²⁵³ Dz.U. z 2025 r. poz. 228.

²⁵⁴ Regulamin ten został wprowadzony zarządzeniem Dyrektora IEŚ nr 12/2022 z 21 listopada 2022 r.

²⁵⁵ Wykaz zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego do sprzedaży załączony do protokołu z 10 stycznia 2025 r. jest tożsamy z wykazami załączonymi do protokołu z 27 listopada 2024 r. i 8 stycznia 2025 r.

- na podstawie protokołów komisji oceniającej, która zakwalifikowała przedmiotowe wyposażenie do kategorii majątku zbędnego lub zużytego - 12 telefonów komórkowych (5 010,60 zł) przyjętych na stan wyposażenia w latach 2019-2022 oraz 8 foteli (970 zł) zaewidencjonowanych w latach 2018-2019²⁵⁶,
- w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, gdzie nie było wymagane kwalifikowanie wyposażenia o wartości jednostkowej do 10 000 zł do kategorii majątku zbędnego lub zużytego 3 laptopy (2 o wartości jednostkowej 1 000 zł i 1 o wartości 470 zł, łącznie 2 470 zł kupione i zaewidencjonowane w 2019 r.) oraz mikrofon (290 zł) i słuchawki (270 zł)²⁵⁷ kupione i wprowadzone na stan w 2022 r.

Dyrektor IEŚ wyjaśnił, że sprzedany sprzęt komputerowy i akcesoria w momencie skierowania przez pracowników, którzy kończyli stosunek pracy, wniosku o umożliwienie zakupu użytkowanego sprzętu, został poddany wstępnej weryfikacji technicznej i zakwalifikowany jako mienie zużyte technicznie oraz przestarzałe pod względem parametrów użytkowych. Przy określeniu przeznaczenia wyposażenia wzięto pod uwagę zasady racjonalnego gospodarowania składnikami majątkowymi – niesprzedanie sprzętu skutkowałoby koniecznością jego przechowywania bez możliwości wykorzystywania i użytkowania przez innych pracowników Instytutu. Sprzedaż zużytego mienia została przeprowadzona po aktualnych cenach rynkowych za tego rodzaju sprzęt (w zakresie parametrów i stopnia zużycia)²⁵⁸.

Zdarzenia te prawidłowo zostały zaksięgowane na koncie 760-02-02 *Sprzedaż składników majątku pracownikom IEŚ* – w 2024 r. kwota 1 030 zł, a w 2025 r. kwota 7 980,60 zł.

Wszystkie sprzedane urządzenia (smartfony, laptopy) przywrócono do ustawień fabrycznych²⁵⁹.

75. [Sprawozdania z operacji finansowych] Jednostka prawidłowo, zgodnie z *Instrukcją sporządzania sprawozdań* stanowiącą załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²⁶⁰ sporządziła kwartalne sprawozdania jednostkowe Rb-Z i Rb-N na dzień 31 grudnia 2024 r. Dane w nich ujęte są spójne z ewidencją księgową.

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 gospodarki finansowej na projektowanie terenów zielonych oraz naprawy i konserwację siedziby Instytutu.
- 2) Wprowadzenie skutecznych mechanizmów nadzoru oraz kontroli finansowej, tak aby:
 - a. uniemożliwić zaciąganie zobowiązań ponad plan finansowy, w szczególności w zakresie wynagrodzeń;
 - b. zapewnić zgodność wydatków z zasadami finansów publicznych;
 - c. przestrzegać wstępnej kontroli finansowej, w tym w zakresie obowiązku potwierdzania zabezpieczenia środków przed zaciągnięciem zobowiązania (art. 54 ust. 1 pkt 3 uofp), w szczególności w odniesieniu do zawieranych umów oraz dokumentacji związanej z zapraszaniem na wydarzenia organizowane lub współorganizowane przez IEŚ osób niebędących jego pracownikami;
 - d. zagwarantować parafowanie umów przez radcę prawnego zgodnie z regulacjami wewnętrznymi.
- 3) Przegląd struktury organizacyjnej i zatrudnienia pod kątem:
 - a. adekwatności do liczby pracowników i zakresu realizowanych zadań;
 - b. zapewnienia racjonalnej rozpiętości kierowania i proporcjonalności kosztów zarządczych do skali działalności;
 - c. zasadności funkcjonowania Działu Wydawniczego oraz stanowiska zastępcy dyrektora nadzorującego niewielki zespół;
 - d. zasadności powierzania pracownikowi zadań reprezentowania Instytutu, należących do obowiązków kierownictwa;
 - e. zapewnienia przejrzystości ról i odpowiedzialności poszczególnych wewnętrznych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy.

²⁵⁶ Sprzedaż udokumentowano następującymi rachunkami: S/0001/2025, S/0002/2025, S/0003/2025, S/0004/2025, S/0005/2025, S/0006/2025, S/0007/2025, S/0008/2025, S/0009/2025, S/0011/2025 (dotyczy telefonu komórkowego), S/0012/2025, S/0015/2025.

²⁵⁷ Sprzedaż udokumentowano następującymi rachunkami: S/0005/2024, S/0010/2025, S/0011/2025. (dotyczy laptopa).

²⁵⁸ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-27/2025, pkt 1-2).

²⁵⁹ Wyjaśnienia Dyrektora IEŚ (odpowiedź na pismo znak: DNK-IEŚ-21/2025, pkt 3).

²⁶⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 652.

- 4) Aktualizację Regulaminu organizacyjnego, zgodnie z § 8 ust. 2 Statutu IEŚ i jej dokonywanie po każdej zmianie struktury, a także ujednolicenie zakresów obowiązków pracowników, tak aby były spójne z aktualną strukturą i zadaniami Instytutu.
- 5) Respektowanie obowiązków sporządzania pisemnego, merytorycznego uzasadnienia każdej zmiany wynagrodzenia oraz przyznawania nagród, zgodnie z zasadami przejrzystości i gospodarności.
- 6) Zapewnienie racjonalnego planowania działalności i planowania finansowego, w szczególności poprzez:
 - a. opracowywanie planów projektowych uwzględniających harmonogram, budżet, ryzyka i analizę uzasadnienia merytorycznego;
 - b. rzetelne dokumentowanie procesu planowania działalności Instytutu w oparciu o analizę projektów;
 - c. powiązanie planu działalności z planem finansowym, aby koszty projektów i funkcjonowania jednostki były adekwatne do wysokości dotacji i faktycznych potrzeb z uwzględnieniem:
 - uzupełnienia procesu planowania o kalkulację kosztów projektowych, obejmujących wszystkie koszty bezpośrednie, w tym wynagrodzenia z narzutami (pochodnymi),
 - skorelowania kosztów projektów prezentowanych w planach i sprawozdaniach z działalności z planem finansowym i ewidencją księgową Instytutu.
- 7) Przegląd i przeformułowanie systemu mierników, z uwzględnieniem wskaźników jakościowych adekwatnych do charakteru zadań merytorycznych, w celu zapewnienia spójności i porównywalności mierników, aby rzetelnie monitorować realizację zadań.
- 8) Rozbudowanie zasad ewidencji księgowej o klucze podziałowe kosztów ogólnych, umożliwiające przypisanie ich do projektów, a także wprowadzenie wyodrębnionej ewidencji kosztów realizacji mierników, w szczególności kosztów publikacji, aby umożliwić kalkulację kosztów jednostkowych.
- 9) Zapewnienie pełnego odzwierciedlenia kosztów projektów w ewidencji, tak aby obejmowały wszystkie koszty bezpośrednie i proporcjonalne koszty pośrednie.
- 10) Opracowanie koncepcji uzyskania zewnętrznych źródeł finansowania oraz rozpoczęcia, przewidzianej w ustawie, działalności gospodarczej, w tym przyjęcie procedury komercjalizacji wyników badań (wycena, oferta, współpraca z podmiotami zewnętrznymi).
- 11) Zmianę procedur udzielania zamówień publicznych poniżej progu w celu:
 - a. ograniczenia możliwości udzielania zamówień bez udokumentowanego rozeznania rynku, w tym likwidację wyłączenia zamówień do 7 000 zł z obowiązku dokumentowania gospodarności, aby zapewnić zgodność z art. 44 uofp;
 - b. wprowadzenia obowiązku dokumentowania szacowania wartości zamówienia, uzasadnienia merytorycznego wydatku, przesłanej wyboru wykonawcy;
 - c. szczegółowego określenia przesłanek odstąpienia od rozeznania rynku bądź zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą.
- 12) Uszczegółowienie w regulacjach dotyczących podróży służbowych sposobu dokumentowania w zakresie:
 - a. szacowania kosztów i rozeznania rynku;
 - b. czasu przeznaczonego na realizację zadań służbowych;
 - c. miejsca i godziny rozpoczęcia podróży;
 - d. celowości podróży (zaproszenia, harmonogramy, sprawozdania);
 - e. zasad pobierania i rozliczania zaliczek, odrębnie dla podróży krajowych i zagranicznych.
- 13) Doprecyzowanie zasad finansowania podróży osób zewnętrznych oraz wzmocnienie nadzoru nad ich przestrzeganiem poprzez:

- a. wprowadzenie obowiązku dokumentowania zasadności ponoszenia wydatków oraz określenie sposobu dokumentowania udziału w wydarzeniu i potwierdzania wykonania zadania;
- b. dochowanie należytej staranności w procesie sporządzania *Formularza przyjęcia Gościa Instytutu Europy Środkowej* i jego załączników oraz refundowania kosztów podróży.

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/