



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Strategii

KST.411.001.01.2022

Pan  
Piotr Arak  
Dyrektor  
Polskiego Instytutu Ekonomicznego  
Aleje Jerozolimskie 87  
02-001 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 listopada 2022 r.  
(znak: KPK-KPO.443.114.2022)

I/22/001/KST – Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze.

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polski Instytut Ekonomiczny <sup>1</sup> , Aleje Jerozolimskie 87, 02-001 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Arak, Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego <sup>2</sup> od dnia 5 października 2018 r.  W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Bogusław Bławał, Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego, od dnia 22 września 2018 r. do dnia 4 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych.</li><li>2. Planowanie działalności jednostki.</li><li>3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania.</li><li>4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od dnia 22 września 2018 r. do dnia zakończenia kontroli <sup>3</sup> , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, a mających znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Patrycja Chrzanowska-Przybylska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/3/2022 z 14 marca 2022 r.</li><li>2. Żaneta Borchólska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/4/2022 z 14 marca 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-4)

<sup>1</sup> Dalej również: Instytut lub PIE.

<sup>2</sup> Dalej również: Dyrektor PIE lub Dyrektor Instytutu.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się w dniu 30 czerwca 2022 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą Polski Instytut Ekonomiczny prawidłowo realizował swoje zadania ustawowe, a założone parametry działalności badawczo-analitycznym zostały osiągnięte. Kontrolowana jednostka należycie prowadziła gospodarkę majątkowo-finansową, jednakże stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości w zakresie wewnętrznej organizacji pracy jednostki, sposobu zatrudnienia pracowników etatowych oraz weryfikacji doświadczenia wykonawców zewnętrznych, a także sprawozdawczości.

Utworzenie Polskiego Instytutu Ekonomicznego przebiegało w sposób prawidłowy, lecz w okresie IV kw. 2018 r. – II kw. 2019 r. wystąpiły nieprawidłowości w procesie organizacji funkcjonowania jednostki i pozyskiwania zasobów kadrowych. Stan składników majątkowych i wyposażenia przekazanego Instytutowi sprawił, że w latach 2019-2021 konieczne było wydatkowanie środków na doposażenie stanowisk pracy i pomieszczeń biurowych w celu zapewnienia właściwego toku pracy. W latach 2018-2019 Instytut pozyskiwał zasoby kadrowe do komórek analitycznych i administracyjno-obslugowych w celu zbudowania zespołów o odpowiednich kompetencjach i kwalifikacjach. W związku z koniecznością zapewnienia sprawnej realizacji zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, Polski Instytut Ekonomiczny zlecał zewnętrznym wykonawcom prace pozwalające na wsparcie ówczesnego bieżącego funkcjonowania jednostki, zarówno pod względem merytorycznym, jak i organizacyjnym. W odniesieniu do czynności związanych z ustrukturyzowaniem jednostki Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego nie dochował w opisanych przypadkach standardów kontroli zarządczej określonych dla jednostek sektora finansów publicznych.

PIE prawidłowo sporządzał plany finansowe, plany działalności, ich aktualizacje oraz sprawozdania finansowe, jednakże w okresie objętym kontrolą doszło do nieprawidłowości w obszarze opracowania sprawozdań z działalności Instytutu. NIK negatywnie ocenia naruszenie przez Dyrektora Instytutu ustawowego obowiązku sprawozdawczego za 2018 r. i wykazanie błędnych informacji w zakresie działalności za 2020 r. dotyczących rzekomego opracowania raportu „Polski Nowy Ład”. Wewnętrzne sprawozdania z działalności zostały sporządzone niezgodnie z regulacjami wydanymi przez kierownika kontrolowanej jednostki, a przedłożone Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sprawozdania z działalności za lata 2019-2021 nie zostały przygotowane zgodnie z wytycznymi organu nadzorującego, co wpłynęło na niedostateczny zakres informacji o wydatkowaniu środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań Instytutu.

Polski Instytut Ekonomiczny prawidłowo prowadził gospodarkę majątkowo-finansową, tj. właściwie wydatkował i rozliczał środki z przyznaných dotacji podmiotowych, korzystał również z możliwości osiągania przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wynajem pomieszczeń. Jak jednak zauważa NIK, w okresie objętym kontrolą jednostka nie korzystała z innych możliwości uzyskania przychodów z działalności gospodarczej, tj. nie komercjalizowała wyników badań oraz nie prowadziła odpłatnych szkoleń.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły wypłacania przez okres sześciu miesięcy wynagrodzenia Dyrektora Instytutu w kwocie wyżej niż ustalona przez Szefa KPRM, co zostało zidentyfikowane przez Instytut, oraz przyznawania dodatków do wynagrodzeń pracowników, jak również formalnych braków związanych

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

z dokumentowaniem wyboru wykonawców, jednakże ich skala nie wpłynęła destabilizująco na działalność jednostki i całokształt sposobu zarządzania środkami publicznymi.

Jak jednak zauważa NIK, istnieje ryzyko, że negatywnie na gospodarkę majątkowo-finansową jednostki może wpłynąć konieczność zapłaty, przejętego po zlikwidowanym Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowym Instytucie Badawczym, zobowiązania wymagalnego w kwocie 2 831 461,82 zł<sup>6</sup> w przypadku odmowy umorzenia przez Ministra Rozwoju i Technologii należności przypadającej Skarbowi Państwa.

W latach 2018-2022<sup>7</sup> Instytut prawidłowo realizował zadania ustawowe polegające na działalności badawczo-analitycznej, współpracy prowadzonej w tym obszarze z krajowymi i zagranicznymi partnerami, gromadzeniu specjalistycznego księgozbioru oraz organizacji konferencji i seminariów upowszechniających wyniki analiz z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych, jednakże w latach 2018-2019 nie realizował ustawowego obowiązku prowadzenia szkoleń w zakresie nauk ekonomicznych i społecznych.

Ze względu na specyfikę i różnorodność tematyczną realizowanych przez Instytut obszarów badawczo-analitycznych, jednostka powierzała zleceńbiorcóm wykonanie usług związanych ze stworzeniem analiz, raportów lub przeprowadzeniem badań metodami ilościowymi i jakościowymi.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych**

Opis stanu faktycznego

Polski Instytut Ekonomiczny został utworzony z dniem 22 września 2018 r. na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o Polskim Instytucie Ekonomicznym<sup>9</sup>, która zlikwidowała działający wcześniej Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy<sup>10</sup>. Na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o Instytucie nadzór nad działalnością jednostki sprawuje Prezes Rady Ministrów, a czynności wynikające z nadzoru wykonuje w jego imieniu Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>11</sup>.

Prezes Rady Ministrów wskazał w uzasadnieniu<sup>12</sup> do projektu ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym, że konieczność powołania jednostki wynikała z potrzeby utworzenia ośrodka analitycznego zajmującego się ekonomicznymi i społecznymi aspektami rozwoju Polski, który będzie podlegać jego nadzorowi. Podkreślił również, że w czasie procedowania projektu ustawy o PIE nie zidentyfikowano, aby ówczesnie istniejące państwowe instytuty badawcze zajmowały się zagadnieniami ekonomicznymi w zakresie obejmującym całokształt procesów gospodarczo-społecznych zachodzących w Polsce.

<sup>6</sup> Określonej na dzień 28 stycznia 2022 r. decyzją Ministra Rozwoju i Technologii nr DNP.025.2.2021.

<sup>7</sup> I-II kwartał roku.

<sup>8</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 1735, dalej: ustawa o PIE lub ustawa o Instytucie.

<sup>10</sup> Dalej: IBRKK-PIB.

<sup>11</sup> Dalej: Szef Kancelarii, Szef KPRM.

<sup>12</sup> Druk nr 2745 z dnia 16 lipca 2018 r.

Działalność Instytutu miała zostać wykorzystana do realizacji strategicznych analiz gospodarczo-społecznych oraz rozwoju polskich badań naukowych i ich krajowej i zagranicznej popularyzacji. Projekt ustawy o Instytucie nie podlegał międzyresortowym uzgodnieniom; w tym przedmiocie nie prowadzono również konsultacji publicznych. Jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji<sup>13</sup> do projektu ustawy o Instytucie, uzasadnieniem odstąpienia od wspomnianych uzgodnień i konsultacji była potrzeba jak najszybszego rozpoczęcia działalności Polskiego Instytutu Ekonomicznego. W sekcji „Źródła finansowania” OSR zawarto informację, że projekt nie niesie negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa, ponieważ równowartość dotychczas ponoszonych wydatków z tytułu dotacji z budżetu państwa na rzecz IBRKK-PIB<sup>14</sup> będzie przeznaczana w formie dotacji podmiotowej na działalność PIE.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIE od 22 września 2018 r. Dyrektor IBRKK-PIB stał się Dyrektorem Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Następnie, z dniem 5 października 2018 r., Prezes Rady Ministrów powołał obecnego Dyrektora Instytutu. Na podstawie art. 7 ust 2 ustawy o PIE oraz § 2 ust. 2 *Zarządzenia nr 192 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Ekonomicznemu*<sup>15</sup>, Dyrektor powołał Zastępcę ds. Projektów<sup>16</sup>, Zastępcę ds. Finansowych<sup>17</sup> oraz Zastępcę ds. Badań i Analiz<sup>18</sup>. Pomimo wygaśnięcia stosunku pracy Zastępcy Dyrektora ds. Projektów, w okresie od dnia 1 grudnia 2018 r. do dnia 10 kwietnia 2019 r. nie powołano nikogo na powstały wakat, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Organem opiniodawczym PIE jest Rada Instytutu<sup>19</sup>, której zadania zostały ujęte w art. 11 ust. 1 ustawy o Instytucie<sup>20</sup>. Prezes Rady Ministrów działając na podstawie art. 12 ustawy o PIE w dniu 2 października 2018 r. na okres 4-letniej kadencji powołał pierwszy, siedmioosobowy skład Rady. Wszyscy członkowie Rady posiadali wykształcenie wyższe, w tym cztery osoby na poziomie stopnia doktora lub doktora inżyniera.

(akta kontroli str.7-23,28-30, 33-84,151-152, 158-260,229-236, 448-456, 557-565, 2626-2884)

Zgodnie z art. 3 ustawy o PIE przedmiotem działalności jednostki było:

- 1) inspirowanie, organizowanie i prowadzenie badań naukowych w zakresie nauk ekonomicznych i społecznych oraz przekazywanie ich wyników organom władzy publicznej;
- 2) przygotowywanie analiz, ekspertyz i studiów progностycznych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych;

<sup>13</sup> Data sporządzenia: 12 lipca 2018 r., nr w wykazie prac: UD404, osoba odpowiedzialna za projekt: Sekretarz Stanu, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dalej: OSR.

<sup>14</sup> W OSR wskazano, że łączna kwota dotacji dla IBRKK-PIB wynosiła ok. 10 mln zł rocznie. Z kolei w art. 29 ust. 1 ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym wskazano, że do 2027 r. maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym realizacji zadań wynikających z ustawy wyniesie 15 mln zł. M.P. poz. 1087.

<sup>16</sup> Powołana na stanowisko z dniem 22 października, sprawowała funkcję do dnia 30 listopada 2018 r.

<sup>17</sup> Powołana na stanowisko z dniem 22 października 2018 r.

<sup>18</sup> Powołany na stanowisko z dniem 1 marca 2020 r.

<sup>19</sup> Dalej również: Rada, Rada PIE.

<sup>20</sup> Do zadań Rady Instytutu należy: 1) opiniowanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, kandydatów na stanowisko Dyrektora Instytutu; 2) opiniowanie projektów rocznych planów finansowych oraz projektów rocznych planów działalności Instytutu; 3) opiniowanie sprawozdania finansowego Instytutu oraz sprawozdania z rocznej działalności Instytutu; 4) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących działalności Instytutu, przedstawionych przez Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dyrektora Instytutu lub z własnej inicjatywy.

- 3) współpraca z polskimi i zagranicznymi instytucjami, ośrodkami nauki i osobami fizycznymi oraz promocja polskiej myśli analitycznej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) współpraca z jednostkami akademickimi i naukowymi, w tym zagranicznymi, w realizacji badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych, na podstawie porozumień w celu pozyskiwania funduszy z realizacji badań, w tym z ich komercjalizacji;
- 5) gromadzenie specjalistycznego księgozbioru i dokumentacji naukowej oraz organizowanie szkoleń w zakresie nauk ekonomicznych i społecznych;
- 6) organizowanie seminariów i konferencji w celu prezentowania wyników badań z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych;
- 7) upowszechnianie wiedzy o stanie i tendencjach zmian sytuacji gospodarczej oraz rozwoju stosunków gospodarczych.

Ustawowe zadania Polskiego Instytutu Ekonomicznego w częściowym zakresie pokrywały się z działalnością polskich uczelni wyższych i poszczególnych Instytutów Naukowych Polskiej Akademii Nauk, np. Instytutu Nauk Ekonomicznych, Instytutu Filozofii i Socjologii oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania.

Z analizy działalności wybranych komórek organizacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>21</sup> wynika, że częściowo zakresy ich zadań pokrywały się z zadaniami realizowanymi przez Instytut, przy czym podstawę ich działań stanowiła szeroko rozumiana obsługa urzędu, a nie działalność badawczo-analityczna.

(akta kontroli str. 7-23, 142-147, 448-524)

W okresie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 6 czerwca 2022 r. organ nadzorujący nie przeprowadzał kontroli w Polskim Instytucie Ekonomicznym.

(akta kontroli str.28-30, 33-35,154-157, 448-456)

Funkcjonowanie Instytutu regulowały ustawa, statut oraz akty wewnętrzne wydawane przez Dyrektora w formie zarządzeń. Pierwszy regulamin organizacyjny<sup>22</sup> jednostki wprowadzono w dniu 8 listopada 2018 r. Określono w nim m.in. zasady kierowania Instytutem, zakres kompetencji kierownika jednostki, zadania zastępców dyrektora oraz obszary działania komórek organizacyjnych, które podzielono na zespoły analityczne i administracyjno-obsługowe. W okresie objętym kontrolą w PIE w drodze zarządzeń uregulowano m.in. sprawy z zakresu: świadczenia pracy, wynagrodzeń, zamówień publicznych, obiegu i kontroli dokumentów, podziału kosztów funkcjonowania, polityki rachunkowości a także wprowadzono Kodeks etyczny. Wewnętrzne dokumenty były wdrażane stopniowo, jednak późne wprowadzenie *Zarządzenia nr 3/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i pozaksięgowych w Polskim Instytucie Ekonomicznym*<sup>23</sup> spowodowało, że w okresie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 10 kwietnia 2019 r. Dyrektor jednostki nie uregulował aktami wewnętrznymi

---

<sup>21</sup> Departament Spraw Zagranicznych – Wydziały: Europy i Unii Europejskiej, Stosunków z Krajami Pozaeuropejskimi i Samodzielne Stanowisko ds. Polityki Wschodniej; Departament Analiz Strategicznych – Zespół ds. Analiz Makroekonomicznych; Departament Spraw Społecznych – Zespół ds. Gospodarki Społecznej, Zespół ds. Komunikacji i Promocji; Departament Służby Cywilnej – Samodzielne Stanowisko Pracy ds. Analiz Strategicznych i Dialogu; Departament Społeczeństwa Obywatelskiego – Wydział Programowania i Analiz; Departament Analiz – Wydział Analiz; Departament Bezpieczeństwa Narodowego – Wydział Analiz; Departament Polityki Mieszkaniowej – Wydział Wspierania Mieszkalnictwa; Centrum Informacyjne Rządu; Departament Oceny Skutków Regulacji; Departament Współpracy z Samorządem; Departament Studiów Strategicznych.

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 3/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. Dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Polskiego Instytutu Ekonomicznego, regulamin organizacyjny stanowił załącznik do zarządzenia; dalej: regulamin organizacyjny z 2018 r.

<sup>23</sup> Dalej: Instrukcja obiegu dokumentów z 2019 r.

kwestii: sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i pozaksięgowych; delegowania i rozliczania krajowych i zagranicznych podróży służbowych; zasad zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych. Brak tych regulacji sprawił, że Dyrektor Instytutu nie zapewnił w wystarczającym stopniu sprawnego funkcjonowania jednostki, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-140, 154-157, 158-168, 237-260, 277-286)

Na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 3 ustawy o Instytucie pracownicy zlikwidowanego IBRKK-PIB stali się pracownikami Instytutu. Pierwsze osoby zatrudnione bezpośrednio przez Polski Instytut Ekonomiczny nawiązały stosunek pracy z jednostką w dniu 1 października 2018 r.

Stan zatrudnienia w jednostce przedstawiał się w następujący sposób: na dzień 31 grudnia 2018 r. – 37 osób, w tym Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, 20 pracowników zatrudnionych w komórkach analitycznych i 15 pracowników zatrudnionych w zespołach administracyjno-obługowych; na dzień 31 grudnia 2019 r. – 53 osoby, w tym Dyrektor i Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, 37 pracowników zatrudnionych w komórkach analitycznych i 16 pracowników zatrudnionych w zespołach administracyjno-obługowych; na dzień 31 grudnia 2020 r. – 56<sup>24</sup> osób, w tym Dyrektor oraz Zastępcy ds. Finansowych i Badań i Analiz; 32 pracowników zatrudnionych w komórkach analitycznych i 21 pracowników zatrudnionych w zespołach administracyjno-obługowych; na dzień 31 grudnia 2021 r. – 54 osoby, w tym 32 pracowników zatrudnionych w komórkach analitycznych i 22 pracowników zatrudnionych w zespołach administracyjno-obługowych. Na koniec maja 2022 r. Instytut zatrudniał 55 osób. W podziale na lata w jednostce zatrudniono: 41 kierowników w 2018 r., 16 w 2019 r., 14 w 2020 r., 13 w 2021 r., 10 w 2022 r. (według stanu na dzień 11 kwietnia 2022 r.). Liczba kierowników komórek w 2018 r. wynikała z przejęcia pracowników IBRKK-PIB przez Polski Instytut Ekonomiczny.

NIK zwraca uwagę na wysoki udział pracowników komórek administracyjno-obługowych w ogólnej strukturze zatrudnienia Instytutu. W 2021 r.<sup>25</sup> liczebność zespołów analitycznych oscylowała od czterech do sześciu osób, z kolei w Zespołach: Komunikacji, Wydawniczym, Finansowo-Księgowym i Organizacyjno-Prawnym zatrudniono odpowiednio cztery, pięć, trzy i siedem osób. Jak wyjaśnił<sup>26</sup> Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz, Instytut odnotowywał wystąpienie trudności związanych z rekrutacją i zatrudnieniem osób do zespołów analitycznych.

(akta kontroli str. 5-140, 151-152, 154-157, 415-444, 573-632, 728-768, 1959-2249, 2632-2884)

Instytut wewnętrznie uregulował kwestię przeprowadzania rekrutacji w § 11 *Zarządzenia nr 3/2020 z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i pozaksięgowych w Polskim Instytucie Ekonomicznym*<sup>27</sup>. Pierwsza wersja tego dokumentu, tj. wydana przez Dyrektora PIE w dniu 10 kwietnia 2019 r., nie zawierała wymogu przeprowadzenia otwartego naboru na wolne stanowiska. Zbadano przebieg zatrudnienia: 14 osób w 2018 r., 17 osób w 2019 r., 16 osób w 2020 r., siedmiu osób w 2021 r. oraz siedmiu osób do dnia 30 kwietnia 2022 r. W przypadku 22 osób zatrudnionych w okresie od

<sup>24</sup> W sprawozdaniu z działalności za 2020 r. wykazano błędną liczbę pracowników, pominięto jednoosobową komórkę – Zespół Polityki Społecznej, której nie wykazano również w Regulaminie organizacyjnym z 2020 r. Z kolei w Informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. nie uwzględniono Zespołu Energii i Klimatu.

<sup>25</sup> Rok 2021 stanowił okres, w którym struktura organizacyjna i sposób funkcjonowania jednostki były już w pełni ukształtowane, a czynniki zewnętrzne, jak np. pandemia, nie wpływały destabilizująco na jej działalność.

<sup>26</sup> Protokół udzielenia ustnych wyjaśnień z dnia 26 maja 2022 r.

<sup>27</sup> Dalej: Instrukcja obiegu dokumentów z 2020 r.

22 września 2018 r. do dnia 15 stycznia 2020 r. stwierdzono nieprawidłowości, które opisano w kolejnej sekcji Wystąpienia.

(akta kontroli str.7-23,28-30, 33-35, 151-152, 154-157, 415-444, 647-659, 710-713, 716-718, 1374-1731)

W zatrudnianiu pracowników, niezależnie od stwierdzonych nieprawidłowości, NIK dostrzegła przypadki działania będącego zobrazowaniem następstw braku regulacji wewnętrznych w zakresie kwestii rekrutacji i zatrudniania pracowników.

W PIE w jednym przypadku, tj. naboru na stanowisko [...] Zespołu Energii i Klimatu, zatrudniono pracownika już po upływie terminu zgłoszeń i po zakończeniu przeprowadzonej rekrutacji, nie ogłaszając nowego naboru. W dniu 30 lipca 2019 r. ówczesny kierownik Zespołu Strategii wystosował notatkę do Dyrektora Instytutu, w której poinformował, że nie rozstrzygnięto dwóch rekrutacji<sup>28</sup> na stanowisko [...] Zespołu Energii i Klimatu. Wskazał, że już po wygaśnięciu terminów naborów zgłosił się pracownik, który – w ocenie kierownika Zespołu Strategii – posiadał odpowiednie doświadczenie zawodowe. W związku z tym postulował, aby wskazanego pracownika zatrudnić od dnia [...] 2019 r., do czego doszło.

Jak wyjaśniła<sup>29</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, do zatrudnienia tej osoby z pominięciem konkursu doszło w wyniku konieczności zatrudnienia [...] Zespołu Energii i Klimatu, a w obszarze działań tego Zespołu pojawiały się trudności z pozyskaniem pracowników będących specjalistami w tej dziedzinie.

Z kolei na stanowisku [...] Zespołu Makroekonomii zatrudniono osobę, w przypadku której nie przeprowadzono otwartego i konkurencyjnego naboru oraz nie ujęto w aktach osobowych dokumentów poświadczających wykształcenie, doświadczenie zawodowe i kwalifikacje odpowiednie do sprawowania kierowniczego stanowiska.

W dniu [...] 2018 r. Instytut nawiązał stosunek pracy z osobą, którą zatrudniono na stanowisku [...] w Zespole Makroekonomii. W dniu [...] 2018 r. zawarto porozumienie zmieniające warunki umowy o pracę, w wyniku którego objęła ona stanowisko [...] Zespołu Makroekonomii. Jak wskazała w notatce z dnia 25 października 2018 r. Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, przyszły pracownik m.in. był [...]. Z dokumentów zawartych w aktach osobowych pracownika wynika, że był on zatrudniony [...] w Ministerstwie Finansów na stanowiskach [...], a następnie przez [...] był zatrudniony w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii na stanowisku [...].

(akta kontroli str. 5-140, 154-157, 415-444, 576-632, 1921-1927, 1967, 2036-2040)

Zgodnie z § 11 Instrukcji obiegu dokumentów z 2020 r., Instytut wymagał, aby nowi pracownicy przed rozpoczęciem zatrudnienia dostarczali do właściwej komórki do wglądu oryginały dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje i wykształcenie oraz wykazujących historię zatrudnienia. Kopie przedłożonych dokumentów powinny zostać włączone do akt osobowych pracowników. Instrukcja obiegu dokumentów z 2019 r. nie zawierała wymogu dostarczenia dokumentów poświadczających wiedzę, kompetencje i doświadczenie pracowników. Szczegółowym badaniem objęto 40 teczek osobowych byłych i obecnych pracowników PIE. W wyniku badania stwierdzono, że w 15 przypadkach brakowało wymaganej dokumentacji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>28</sup> Nabory nr: ST.110.3.2019.ŁC, termin składania dokumentów upłynął w dniu 22 kwietnia 2019; 14.2019, termin składania dokumentów upłynął w dniu 12 czerwca 2019 r.

<sup>\*)</sup> W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), w interesie osób fizycznych, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

<sup>29</sup> Pismo znak: OP.0910.1.52.2022 z dnia 25 maja 2022 r., pkt 22.



(akta kontroli str.7-23, 28-30, 33-35, 158-161, 164-236, 647-659,829-842)

Zarówno Dyrektor Instytutu, jak i Zastępca Dyrektora ds. Finansowych<sup>30</sup> oraz Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz<sup>31</sup>, posiadali wykształcenie wyższe. Główny Księgowy Instytutu spełniał wymogi określone w art. 54 ust. 2 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>32</sup>. W wyniku zbadania akt osobowych Zastępców Dyrektora i Głównego Księgowego stwierdzono, że kierownictwo jednostki dysponowało odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym wymagany do pełnienia zajmowanych stanowisk.

W okresie objętym kontrolą większość kierowników<sup>33</sup> zespołów analitycznych i administracyjno-obslugowych posiadało wykształcenie wyższe magisterskie lub stopień naukowy doktora w dziedzinach nauk społecznych, ekonomicznych lub prawnych. W wyniku badania postępowań rekrutacyjnych i prowadzonej przez Instytut dokumentacji pracowniczej stwierdzono, że w odniesieniu do jednej osoby zatrudnionej na stanowisko kierownicze wystąpiły nieprawidłowości, co opisano w kolejnej sekcji Wystąpienia.

(akta kontroli str.24-27, 33-141, 149-150, 153, 164-236,276, 415-445, 534, 567)

Polski Instytut Ekonomiczny wykazał, że w okresie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 30 kwietnia 2022 r. zawarł łącznie 120<sup>34</sup> umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi oraz 196 umów z innymi podmiotami. Zlecone usługi były związane z wykonywaniem przez PIE zadań ustawowych – badań, raportów i analiz – oraz bieżącą działalnością jednostki. W wyniku zbadania wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi nie stwierdzono przypadku zlecenia prac osobom zatrudnionym w PIE na podstawie stosunku pracy.

(akta kontroli str. 7-23, 33-140, 281-344, 347-352, 394-412, 415-444, 576-632, 1245-1885)

W czerwcu 2021 r. pracownicy zatrudnieni w zespołach analitycznych i administracyjno-obslugowych zawierali z Instytutem umowę o zakazie konkurencji i przeniesieniu praw autorskich. Pracownicy zobowiązywali się do niepodejmowania działalności konkurencyjnej w stosunku do tej prowadzonej przez PIE, niepodejmowania zatrudnienia – w jakiegokolwiek formie – w ramach działalności podmiotów prowadzących działalność konkurencyjną wobec Instytutu oraz informowania pracodawcy o podjęciu jakiegokolwiek dodatkowej działalności o charakterze zbliżonym do zadań wykonywanych przez PIE. W wyniku analizy akt osobowych pracowników stwierdzono, że do dnia 8 czerwca 2022 r. sześciu byłych i obecnych pracowników poinformowało o podjęciu dodatkowego zatrudnienia w innych instytucjach. Dyrektor Instytutu każdorazowo zaakceptował zgłoszenie podjęcia pracy na rzecz innych jednostek, uznając tym samym, że dodatkowe zatrudnienie pracowników etatowych nie stanowiło działalności konkurencyjnej wobec PIE.

<sup>30</sup> Wykształcenie ekonomiczne, potwierdzone doświadczenie zawodowe w obszarze finansowo-księgowym; w czasie zatrudnienia w PIE zrealizowała studia w zakresie *Executive Master of Business Administration* w Instytucie Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk.

<sup>31</sup> Wykształcenie socjologiczne, potwierdzone doświadczenie zawodowe w obszarze komunikacji w czasie zatrudnienia w PIE zrealizował studia w zakresie *Executive Master of Business Administration* w Instytucie Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: u.f.p.

<sup>33</sup> Zastępcy kierowników lub osoby pełniące obowiązki kierowników lub zastępców kierowników również wykazywali posiadanie wykształcenia wyższego magisterskiego lub posiadali stopień naukowy w obszarach nauk społecznych, ekonomicznych lub prawnych.

<sup>34</sup> W 2018 r. – osiem, 2019 r. – 47, 2020 r. – 43, 2021 r. – 17, do dnia 4 maja 2022 r. – pięć; na podstawie przekazanych umów.

Jak wyjaśniła<sup>35</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, podpisane przez pracowników umowy o zakazie konkurencji miały stanowić zabezpieczenie dla Instytutu na wypadek szkody wynikającej z konkurencyjnej działalności pracownika.

Jak zauważa NIK, Instytut wprowadził umowy o zakazie konkurencji dopiero w czerwcu 2021 r., pomimo tego, że w latach 2018-2020 zatrudniano osoby, które pracę w Instytucie łączyły z działalnością na rzecz innych podmiotów, których działania pokrywały się z profilem zadań Instytutu.

(akta kontroli str. 7-140, 149-153, 158-161, 164-260, 276, 567)

Osoby fizyczne wykonujące dla Instytutu usługi w ramach umów cywilnoprawnych miały wykształcenie wyższe, jednakże Instytut nie wymagał od nich przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie odpowiedniego wykształcenia, doświadczenia lub kwalifikacji. Instytut scedował na zewnętrznych wykonawców obowiązek potwierdzenia, że posiadali oni odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie niezbędne do realizacji przedmiotu zamówienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-30, 33-140, 151-152, 164-236, 281-344, 347-352, 537-550, 1391-1731)

Instytut, co wielokrotnie wskazano w złożonych wyjaśnieniach<sup>36</sup>, identyfikował występowanie problemów związanych z uzyskaniem właściwego ilościowo i jakościowo poziomu zatrudnienia. Jak wyjaśniła<sup>37</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, w związku z trudnościami w tym obszarze – zwłaszcza w IV kw. 2018 r. i I kw. 2019 r. – poszukiwania pracowników były prowadzone bezpośrednio przez kierowników komórek organizacyjnych. Nabory pracowników odbywały się drogą nieformalną, tj. poprzez system poleceń i rekomendacji. Polski Instytut Ekonomiczny, pomimo posiadania wykształconej i wykwalifikowanej kadry, przy realizacji zadań określonych w art. 3 pkt 1-2 ustawy o PIE, korzystał ze zlecenia zewnętrznym wykonawcom wykonania usług merytorycznych. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz, jednostka korzystała ze wsparcia zleceniobiorców wtedy, kiedy Instytut nie był w stanie pokryć zapotrzebowania merytorycznego niezbędnego do realizacji zadania własnymi zasobami. Ponadto przeszkodami do stałego pozyskania osób z odpowiednimi kompetencjami była ich niechęć lub niemożność zatrudnienia się w Instytucie w ramach stosunku pracy oraz to, że Instytut konkuruje z innymi podmiotami<sup>38</sup> o pracowników przygotowanych do wykonywania prac badawczo-analitycznych.

(akta kontroli str. 5-140, 237-275, 415-444, 573-632)

Dyrektor Instytutu w latach 2019-2022 podejmował działania mające na celu zwiększenie liczby zatrudnionych pracowników. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Polskiego Instytutu Ekonomicznego<sup>39</sup> zamieszczano ogłoszenia o naborach, a ponadto jednostka korzystała z możliwości informowania o prowadzonej rekrutacji za pomocą mediów społecznościowych. Instytut umożliwiał pracownikom podnoszenie kwalifikacji i kompetencji poprzez organizowanie i dofinansowanie szkoleń i studiów. Również kierownictwo Instytutu korzystało z możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych<sup>40</sup>. Jak wyjaśniła Zastępca

<sup>35</sup> Pismo znak: OP.0910.1(13).2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt 3.

<sup>36</sup> Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 26 maja 2022 r.

<sup>37</sup> Pismo znak: OP.0910.1.52.2022 z dnia 25 maja 2022 r.

<sup>38</sup> Przykładowo: Narodowy Bank Polski lub firmy z tzw. „Wielkiej Czwórki” – Amazon, Google, Facebook, Apple.

<sup>39</sup> <https://pie.bip.gov.pl/search/joboffers/>

<sup>40</sup> Szkolenia medialne dla kierowników i Zastępcy Dyrektora ds. Finansowych, 25-26 kwietnia 2019 r., koszt 11 070 zł; szkolenie MS Excel, poziomy: podstawowy, średniozaawansowany i zaawansowany, 14-25 października 2019 r., koszt 10 200 zł; szkolenie Dyrektora Instytutu, 19-25 września, 21-22 października, 9-10 grudnia 2021 r., koszt 5 129,17 zł, szkolenie z zakresu przywództwa i zarządzania.

Dyrektora ds. Finansowych, Instytut podpisywał z pracownikami zobowiązania do pozostawania w stosunku pracy z PIE w przypadkach, kiedy dofinansowanie szkoleń lub studiów wynosiło więcej niż 2 500 zł, co zostało potwierdzone w wyniku zbadania całej dostępnej dokumentacji szkoleniowej. Łączna kwota wydatków poniesionych w tym obszarze w latach 2018-2022<sup>41</sup> wynosiła 231 726,50 zł.

(akta kontroli str. 277-344, 396-406,423-444, 576-632, 2626-2884)

W latach 2019-2021 PIE ponosiło wydatki związane z doposażeniem stanowisk pracy oraz pomieszczeń biurowych. Jak wyjaśniła<sup>42</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, stan zużycia środków trwałych przejętych po zlikwidowanym IBRKK-PIB spowodował, że konieczne stało się zakupienie sprzętów pozwalających na realizację ustawowych zadań Instytutu związanych z prowadzeniem prac badawczo-analitycznych.

(akta kontroli str. 7-23, 154-161, 164-236, 261-275,277-286)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor PIE w terminie od dnia 1 grudnia 2018 r. do dnia 31 marca 2019 r. nie zaktualizował schematu organizacyjnego stanowiącego załącznik do Regulaminu organizacyjnego z 2018 r., pomimo tego, że nie powołał nikogo od grudnia 2018 r. na wakant Zastępcy Dyrektora ds. Projektów.

W okresie od dnia 8 listopada 2018 r. do dnia 31 marca 2019 r., zgodnie z ww. schematem organizacyjnym temu Zastępcy podlegało 13 komórek analitycznych. W tym dokumencie i pozostałych aktach wewnętrznych jednostki nie wskazano, aby inna osoba – Dyrektor Instytutu lub Zastępca Dyrektora ds. Finansowych – przejęli nadzór nad wspomnianymi komórkami. Należy również zauważyć, że kierownicy zespołów analitycznych i administracyjno-obsługowych byli zobowiązani na podstawie § 12 Regulaminu organizacyjnego z 2018 r. do przygotowania rocznych sprawozdań z działalności podległych im komórek w terminie do 31 stycznia następnego roku. Z kolei w § 7 ust. 2 pkt 1 wspomnianego Regulaminu ustalono, że Zastępcy Dyrektora sprawują nadzór nad pracą podległych im komórek organizacyjnych w zakresie spraw przypisanych zespołom do realizacji. Dyrektor Instytutu zeznał, że nadzór nad komórkami, które w terminie od 8 listopada 2018 r. do 28 marca 2019 r. formalnie podlegały Zastępcy Dyrektora ds. Projektów, sprawował samodzielnie.

Dyrektor w złożonych zeznaniach wskazał, że Zespoły sprawozdawały się podczas cotygodniowych spotkań. Świadek nie wyjaśnił, dlaczego nie wprowadzono zmian w zakresie obowiązującego w tym czasie schematu organizacyjnego. Przyczyną powstania nieprawidłowości był brak właściwego nadzoru nad formalną organizacją pracy jednostki.

W ocenie NIK działanie Dyrektora PIE było nierzetelne i niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o PIE oraz § 6 pkt 4 i 5 Regulaminu organizacyjnego. Zgodnie z ww. przepisami Dyrektor Instytutu zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy Instytutu oraz wydaje akty wewnętrzne regulujące pracę jednostki. Brak aktualizacji wewnętrznego Regulaminu organizacyjnego spowodował, że w okresie od dnia 1 grudnia 2018 r. do dnia 31 marca 2019 r. jednostka funkcjonowała niezgodnie z przyjętymi aktami wewnętrznymi. Ponadto zgodnie z pkt 3 części A rozdziału II standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Do dnia 25 kwietnia 2022 r.

<sup>42</sup> Pismo znak: OP.0910.1.15.2022 z dnia 10 maja 2022 r. pkt 6.

<sup>43</sup> Standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych określone w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF nr 15 poz.84); dalej: *Standardy kontroli zarządczej*

struktura organizacyjna jednostki oraz zakres podległości pracowników powinny być określone w formie pisemnej w sposób spójny i przejrzysty.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości był Dyrektor PIE.

(akta kontroli str.7-140, 701, 712-713)

2. Dyrektor PIE w terminie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 10 kwietnia 2019 r. nie uregulował i nie uszczegółowił aktami wewnętrznymi kwestii: sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i pozaksięgowych; delegowania i rozliczania krajowych i zagranicznych podróży służbowych; zasad przeprowadzania rekrutacji i zawierania umów o pracę oraz zasad zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych, co wpłynęło negatywnie na organizację funkcjonowania jednostki i mogło skutkować zwiększonym ryzykiem postawienia nieprawidłowości w wyżej opisanych obszarach. Zgodnie z § 6 pkt 4 i 5 Regulaminu organizacyjnego z 2018 r. Dyrektor PIE powinien zapewnić właściwą organizację pracy, sprawne funkcjonowanie jednostki oraz wydawać akty wewnętrzne regulujące funkcjonowanie Instytutu.

W dniu 10 kwietnia 2019 r., tj. 187 dni po objęciu stanowiska, Dyrektor Instytutu wydał Zarządzenie nr 3/2019, które na wewnętrzne potrzeby jednostki uregulowało kwestie związane z: sporządzaniem, obiegiem i kontrolą dokumentów finansowo-księgowych i pozaksięgowych; delegowaniem i rozliczaniem krajowych i zagranicznych podróży służbowych; zasadami zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych.

Jak wyjaśniła<sup>44</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, Instytut nie był zobowiązany przepisami prawa do sporządzenia wewnętrznych regulacji, zwłaszcza w zakresie prowadzenia rekrutacji, a w okresie od 22 września 2018 r. do 10 kwietnia 2019 r. sprawy związane z obiegiem dokumentów, nawiązywaniem stosunków pracy, zawieraniem umów cywilnoprawnych oraz windykacji należności wynikały z powszechnie obowiązujących przepisów prawa do stosowania których Instytut był zobowiązany.

NIK nie może zgodzić się ze stwierdzeniem, że kierownik jednostki nie był zobligowany do stworzenia regulacji wewnętrznych, choćby w celu uszczegółowienia procesu zatrudnienia, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o PIE i § 6 pkt 4 i 5 Regulaminu organizacyjnego Dyrektor PIE był zobowiązany do podejmowania działań zapewniających właściwe funkcjonowanie jednostki, w tym wydawanie aktów wewnętrznych regulujących pracę Instytutu. Zgodnie z pkt 3 części A rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. W ocenie NIK instrukcja obiegu dokumentów z 2019 r. doprecyzowała i usystematyzowała obszary działań i odpowiedzialność poszczególnych komórek i osób, jednakże ten akt wewnętrzny został wydany 184 dni po powołaniu Dyrektora Instytutu. Spowodowało to, że w okresie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 10 kwietnia 2019 r. Instytut funkcjonował bez regulacji dostosowanych do ówczesnych zadań<sup>45</sup> realizowanych przez jednostkę.

W ocenie NIK działania Dyrektora Instytutu w zakresie opracowania wewnętrznych regulacji zapewniających sprawne funkcjonowanie jednostki były nierzetelne i niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o PIE, pkt 3 części A rozdziału II załącznika w sprawie standardów kontroli zarządczej, § 6 pkt 4 i 5 Regulaminu organizacyjnego

<sup>44</sup> Pismo znak: OP.0910.1.12.2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt. 3 i 4.

<sup>45</sup> Instytut w pierwszym okresie działalności podejmował się realizacji zadań poprzez krajowe i zagraniczne podróże służbowe, organizację seminariów i konferencji oraz zawieranie umów cywilnoprawnych z podmiotami gospodarczymi i osobami fizycznymi.

z 2018 r. Skutkiem braku właściwego uregulowania wewnętrznego funkcjonowania jednostki było wystąpienie nieprawidłowości w działaniach pracowników PIE, tj. w prowadzeniu rekrutacji z pominięciem ogólnodostępnych naborów oraz zaciągania zobowiązań bez uzyskania wstępnej akceptacji dotyczącej zabezpieczenia środków finansowych.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości był Dyrektor PIE.

(akta kontroli str. 7-161, 164-236, 415-444, 525-531, 637-644, 829-842, 1374-1934, 1959-2249)

3. Dyrektor PIE nie publikował każdorazowo informacji o procesach związanych z poszukiwaniem kandydatów do pracy w Instytucie, a brak prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów na wolne stanowiska pracy nie sprzyjał możliwości znalezienia najlepszych kandydatów, co nie odpowiadało wymogom rzetelności działania.

W okresie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 15 stycznia 2020 r. Dyrektor Instytutu zatrudnił 22 osoby, w stosunku do których do dnia zakończenia kontroli. Instytut nie przedstawił: dokumentów potwierdzających przeprowadzenie otwartych i konkurencyjnych naborów, materiałów poświadczających przebieg rekrutacji, informacji o liczbie ofert otrzymanych od osób zainteresowanych podjęciem pracy w Instytucie, i informacji, dlaczego, ewentualnie, kompetencje osób zgłaszających się nie były zgodne z oczekiwaniami PIE<sup>46</sup>.

Jak wyjaśniła<sup>47</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, Instytut przed wprowadzeniem instrukcji obiegu dokumentów z 2020 r. prowadził rekrutację na podstawie obiektywnych i sprecyzowanych kryteriów, a zatrudnione osoby posiadały kwalifikacje odpowiednie do realizacji zadań. Złożone wyjaśnienia zostały uzupełnione<sup>48</sup> poprzez wskazanie, iż procesy rekrutacyjne były przeprowadzane w oparciu o: wcześniejsze kontakty zawodowe z IBRKK-PIB lub PIE, rekomendacje środowisk naukowych lub firmy księgowej, dyspozycyjność, sprawdzenie aktywności publikacyjnej w sieci Internet lub telefoniczne/internetowe rozeznanie rynku, a ze względu na brak dostępu do archiwalnej strony Instytutu, na której ogłaszano nabory, nie było możliwe przedstawienie opublikowanych ogłoszeń.

Zastępca Dyrektora ds. Finansowych w kolejnym uzupełnieniu wyjaśnień<sup>49</sup> wskazała, że jednostka nie miała obowiązku publikowania ogłoszeń o naborach na stronie własnego Biuletynu Informacji Publicznej, ponieważ nie zostały wydane odrębne przepisy, które nakładałyby na Instytut obowiązek publikacji konkursów zatrudnieniowych.

NIK nie podziela zapatrywania jednostki. W ocenie NIK, przejrzyste publikowanie ogłoszeń rekrutacyjnych i ogłaszanie otwartych naborów, a przez to dotarcie do możliwie szerokiego grona osób zainteresowanych, stanowi gwarancję uzyskania możliwie najlepszych efektów i osiągnięcia założonych celów. NIK nie zgadza się również ze stwierdzeniem, że w związku z brakiem dostępu do archiwalnej strony internetowej Instytutu nie jest możliwe przedstawienie dokumentacji potwierdzającej ogłoszenie naborów, ponieważ – przykładowo – jednostka przedstawiła ogłoszenia naborów umieszczonych na stronie Instytutu w marcu i grudniu 2019 r.

NIK zauważa również, że zgodnie z pkt 2. części A rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*, kierownik jednostki był zobowiązany do tego, by proces zatrudnienia był

<sup>46</sup> Jak wyjaśniła Zastępca ds. Finansowych w piśmie znak: OP.0910.1.52.2022 z dnia 25 maja 2022 r. Instytut ogłaszał nabory na stronie internetowej, jednak w odpowiedzi na ogłoszenia nie wpływały kandydatury, którymi Instytut był zainteresowany.

<sup>47</sup> Pismo znak: OP.0910.1.12.2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt 3 w odpowiedzi na pismo znak: KST.411.001.01.2022\_3 z dnia 12 kwietnia 2022 r.

<sup>48</sup> Pismo znak: OP.0910.1.52.2022 z dnia 25 maja 2022 r.

<sup>49</sup> Pismo znak: PO.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., pkt 40-52 i 54.

prorowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Z wyjaśnień Zastępcy ds. Finansowych wynika, że wyboru pracowników – zwłaszcza na stanowiska analityczne – dokonywano drogą wewnątrzrodowiskowych rekomendacji i nieudokumentowanych poszukiwań w sieci Internet, czego – zdaniem NIK – nie można uznać za optymalną drogę wyboru pracowników wynagradzanych ze środków publicznych.

Osobami odpowiedzialnymi za właściwy przebieg naboru i zatrudnienia nowych pracowników byli: od dnia 8 listopada 2018 r. na podstawie § 29 pkt 2 lit. b Regulaminu organizacyjnego kierownik Zespołu Finansowo-Personalnego, a od dnia 1 kwietnia 2019 r. do dnia 31 stycznia 2020 r. na podstawie § 27 ust. 1 pkt 9 lit b. Regulaminu organizacyjnego kierownik Zespołu Organizacyjno-Prawnego.

Główny Księgowy sprawujący funkcję kierownika Zespołu Finansowo-Księgowego wyjaśnił<sup>50</sup>, że w okresie od 19 listopada 2018 r. do 31 marca 2019 r. oraz od 1 lutego 2020 r. do dnia złożenia wyjaśnień w ramach Zespołu Finansowo-Księgowego istniało stanowisko pracownika ds. kadrowych, który koordynował sprawy związane z przeprowadzaniem naborów. Nadzór na tych czynnościach polegał na weryfikacji należytej koordynacji wyznaczania terminów spotkań z kandydatami oraz obowiązkami związanymi ze sporządzeniem umów o pracę.

Jak wyjaśnił<sup>51</sup> kierownik Zespołu Organizacyjno-Prawnego, w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 31 stycznia 2020 r., w Zespole funkcjonowało stanowisko pracownika ds. kadrowych, który koordynował sprawy związane z przeprowadzaniem naborów. Nadzór nad tymi czynnościami był sprawowany poprzez weryfikację wykonywania obowiązków służbowych związanych z umawianiem kandydatów na spotkania w sprawie pracy oraz sporządzaniem umów o pracę.

NIK zauważa, że przekazanie prowadzenia spraw związanych z zatrudnieniem Zespołowi Finansowo-Księgowemu nie jest trafnym rozwiązaniem ze względu na obszar tematyczny działania tego zespołu, jak również ze względu na ograniczenia kadrowe<sup>52</sup>.

Nadzór nad pracą ww. komórek w okresie objętym kontrolą sprawowała Zastępca Dyrektora ds. Finansowych. W każdym z 22 zidentyfikowanych przypadków zgodę na nawiązanie stosunku pracy wyrażał Dyrektor PIE.

(akta kontroli str. 5-140, 154-161, 164-236, 401- 406, 415-444, 535-536, 576-632, 829-842, 1374-1885, 1921-1927, 1959-2249)

4. Polski Instytut Ekonomiczny prowadził dokumentację pracowniczą osób zatrudnionych niezgodnie z art. 94 pkt 9a ustawy z dnia 26 czerwca 1976 r. – Kodeks pracy<sup>53</sup>, § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej<sup>54</sup> oraz § 11 instrukcji obiegu dokumentów z 2020 r., co było również działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z art. 94 pkt 9a Kodeksu pracy pracodawca jest zobowiązany w szczególności do prowadzenia i przechowywania w postaci papierowej lub elektronicznej dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników. Z kolei § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dokumentacji pracowniczej uszczegółowił zawartość akt osobowych pracowników. Akta osobowe składają się z czterech części, z czego część A obejmuje m.in. oświadczenia lub dokumenty zgromadzone w związku z ubieganiem się o zatrudnienie. Ponadto Instytut w § 11 Instrukcji obiegu dokumentów z 2020 r. wskazał konieczność

<sup>50</sup> Pismo znak: OP.0910.1.68.2022 z dnia 28 czerwca 2022 r.

<sup>51</sup> Pismo znak: OP.0910.1.67.2022 z dnia 28 czerwca 2022 r.

<sup>52</sup> Zespół Finansowo-Księgowy na koniec 2021 r. był najmniej liczną, pod względem stanu osobowego, komórką administracyjno-obługową PIE.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 2369, dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji pracowniczej.

gromadzenia dokumentacji potwierdzającej wykształcenie, doświadczenie i kompetencje osób, które zdecydowały się nawiązać stosunek pracy z jednostką.

Badaniem objęto 40 teczek byłych i obecnych pracowników Instytutu. Stwierdzono, że w aktach osobowych nie ma dokumentów poświadczających wykształcenie sześciu osób i doświadczenie zawodowe 11 osób. W przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach tłumaczy brakowało dodatkowo dokumentów potwierdzających zadeklarowaną znajomość języków obcych.

Skutkiem nieprawidłowości był brak odpowiedniego udokumentowania wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego pracowników – w tym zatrudnionych również bez udokumentowania przebiegu rekrutacji – co stworzyło ryzyko, że Instytut zatrudnił osoby nieposiadające kwalifikacji odpowiednich na wolne stanowiska pracy. Ponadto należy zauważyć, że do dnia zakończenia kontroli jednostka nie przekazała wyjaśnień ani materiałów informujących o tym, jakich umiejętności wymagała od osób, w przypadku których nie udokumentowano przebiegu rekrutacji i nie wykazano potwierdzeń wykształcenia, kwalifikacji lub doświadczenia.

Przyczyną powstania nieprawidłowości był m.in. brak uregulowań w obszarze gromadzenia dokumentacji pracowniczej wydanych przez Dyrektora Instytutu w pierwszych dwóch kwartałach funkcjonowania jednostki.

Jak zeznał Dyrektor Instytutu, zespoły merytoryczne przeprowadzały rozeznania rynkowe w celu znalezienia odpowiednich pracowników, a ponadto z uwagi na tworzenie nowej jednostki niemożliwe było opracowanie wszystkich procedur związanych z zatrudnieniem. Jednocześnie świadek wskazał, że we wszystkich rekrutacjach udział brała Zastępca Dyrektora ds. Finansowych.

Z kolei Zastępca Dyrektora ds. Finansowych zeznała, że jest pewna, że wszystkie zatrudnione osoby miały potwierdzone kwalifikacje, ponieważ brała udział we wszystkich rekrutacjach.

Osobami odpowiedzialnymi za nadzór nad właściwym prowadzeniem dokumentacji pracowniczej byli: od dnia 8 listopada 2018 r. na podstawie § 29 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego kierownik Zespołu Finansowo-Personalnego; następnie od dnia 1 kwietnia 2019 r. do dnia 31 stycznia 2020 r. na podstawie § 27 ust. 1 pkt 9 lit. a Regulaminu organizacyjnego kierownik Zespołu Organizacyjno-Prawnego. Od dnia 1 lutego 2020 r., na podstawie § 25 ust. 1 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego obowiązek prowadzenia całokształtu spraw pracowniczych, w tym prowadzenie akt osobowych został przekazany Zespołowi Finansowo-Księgowemu, którego kierownikiem był Główny Księgowy. NIK zauważa przy tym, że prowadzenie spraw związanych z prowadzeniem dokumentacji pracowników zostało ostatecznie przekazane komórce organizacyjnej, która jest mniej liczna niż Zespół Organizacyjno-Prawny.

Nadzór nad pracą tych komórek w okresie objętym kontrolą sprawowała Zastępca Dyrektora ds. Finansowych.

(akta kontroli str. 7-140, 158-161, 164-236, 401- 406, 415-444, 535-536, 576-632, 647-659, 829-842, 1374-1885, 1959-2249)

5. Dyrektor PIE zatrudnił w dniach [...] 2018 r. i [...] 2019 r. na stanowiska analityczne dwie osoby z wykształceniem średnim, co było działaniem nierzetelnym.

W dniu [...] 2018 r. Instytut nawiązał stosunek pracy na czas nieokreślony z osobą z wykształceniem średnim, która ukończyła studia licencjackie dziewięć miesięcy po rozpoczęciu zatrudnienia w PIE. Instytut, do dnia zakończenia kontroli, nie przedstawił dokumentów z procesu rekrutacji tej osoby, kontrolerom nie okazano również materiałów poświadczających doświadczenie i kompetencje tego pracownika, które uzasadniały zatrudnienie go na stanowisku analitycznym. Pomimo

średniego wykształcenia, braku potwierdzenia umiejętności oraz braku podniesienia kwalifikacji zawodowych, w [...] 2018 r. pracownik otrzymał awans na stanowisko [...]. Należy przy tym zaznaczyć, że wykonywanie obowiązków przez tę osobę wymagało specjalistycznej, analitycznej wiedzy<sup>55</sup>, choć opis obowiązków załączony do aneksu umowy był ogólnikowy.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, wskazany pracownik został zatrudniony w wyniku rekrutacji prowadzonej jeszcze przez IBRKK-PIB, dlatego PIE nie jest w posiadaniu dokumentacji dotyczącej przebiegu jego rekrutacji.

W uzupełnieniu wyjaśnień<sup>56</sup> wskazała, że rekrutację pracownika przeprowadził Polski Instytut Ekonomiczny, a prowadził je poprzedni Dyrektor Instytutu. Ponadto w wyjaśnieniach stwierdzono, że nie ma żadnych przepisów – powszechnie obowiązujących i wewnętrznych – które regulowałyby wymogi poziomu wykształcenia pracowników zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach, a ponadto Instytut zatrudniał pracowników kierując się ich doświadczeniem, kompetencjami i wiedzą.

W ocenie NIK zatrudnienie na stanowisku analitycznym niewykwalifikowanej osoby było działaniem nieadekwatnym do zadań realizowanych przez Instytut, a przez to nierzetelnym i niecelowym.

Odnosnie do osoby zatrudnionej na stanowisko [...] w dniu [...] 2019 r. należy odnotować, że została ona wybrana w wyniku ogłoszenia o pracę opublikowanego przez Instytut w dniu [...] 2019 r. W wymaganiach niezbędnych związanych ze stanowiskiem pracy wskazano, że przyszły pracownik powinien posiadać wykształcenie wyższe – co najmniej na poziomie I stopnia studiów – w zakresie takich kierunków, jak: ekonomia, prawo, politologia, zarządzanie lub psychologia. Z badania przebiegu rekrutacji oraz akt osobowych pracownika wynika, że dyplom studiów licencjackich na kierunku [...] otrzymała z dniem [...] 2019 r., tj. 18 dni po rozpoczęciu pracy w Instytucie. Ponadto w aktach osobowych, w tym w części 1 kwestionariusza osobowego, nie wykazano innych kierunków studiów jak również nie przedstawiono dokumentów potwierdzających doświadczenie opisane w uzasadnieniu wyboru tej osoby na oferowane stanowisko pracy.

Zdaniem NIK zatrudnienie osoby, która nie spełniała wymagań niezbędnych określonych przez jednostkę, było działaniem nierzetelnym i niecelowym, ponieważ Instytut zdecydował się zatrudnić osobę, która nie mieściła się w zakładanym przez jednostkę profilu kwalifikacyjnym. Z kolei określenie wymogów niezbędnych, od zastosowania których PIE ostatecznie odstąpił, mogło spowodować, że do rekrutacji nie przystąpiły osoby mające inne wykształcenie kierunkowe niż wskazane w ogłoszeniu, co zawężyło możliwości jednostki do wyboru najlepszego kandydata. Jak zauważa NIK, kandydatka już w dniu 4 kwietnia 2019 r., przesyłając dokumenty w odpowiedzi na ogłoszenie, w oświadczeniu o spełnianiu wymogów poinformowała PIE, że formalnie nie zakończyła kształcenia na studiach I stopnia. Jak wyjaśniła<sup>57</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, Instytut zdecydował się na wybór tej kandydatki, ponieważ jako jedyna dysponowała realnym doświadczeniem w pracy analitycznej i potrafiła posługiwać się specjalistycznym oprogramowaniem statystycznym.

NIK wskazuje, że zgodnie z pkt 2. części A rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*, Dyrektor Instytutu powinien dołożyć starań, aby zatrudnieni pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na skuteczne

<sup>55</sup> Do szczegółowego zakresu obowiązków należało m.in. opracowanie raportów i analiz oraz zarządzanie projektami oraz zespołami projektowymi w obszarach współpracy z klientami i autorami zewnętrznymi oraz przygotowanie tekstów do mediów.

<sup>56</sup> Pismo znak: OP.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., pkt 53.

<sup>57</sup> Pismo znak: OP.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., pkt 57.



i efektywne realizowanie powierzonych zadań, a sam proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie nieprawidłowości byli: w przypadku osoby zatrudnionej w dniu 1 października 2018 r. – ówczesny Dyrektor Instytutu; w przypadku osoby zatrudnionej w dniu 1 czerwca 2019 r. – Zastępca Dyrektora ds. Finansowych i ówczesny kierownik Zespołu Ekonomii Behawioralnej, którzy wybrali osobę do zatrudnienia.

Zgodę na nawiązanie stosunku pracy wyrażał Dyrektor Instytutu, który zgodnie z art. 10 pkt 4 ustawy o PIE, był odpowiedzialny za podejmowanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

(akta kontroli str. 5-140, 415-444, 551-565, 576-832, 1950-1958, 2008-2032, 2885-3410)

6. Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego nie wydał regulacji wskazujących na obowiązek dokumentowania weryfikacji doświadczenia i kwalifikacji osób zatrudnianych na podstawie umów cywilnoprawnych. Zdaniem NIK przyjęcie takich rozwiązań byłoby działaniem celowym z punktu widzenia zabezpieczenia interesów Instytutu w przypadku realizacji zadań wymagających zawarcia takich kontraktów.

PIE w latach 2018-2021 w obszarze kosztów wynagrodzeń bezosobowych wydatkował łącznie kwotę 1 406 435,17 zł. W żadnym z wydanych przez Dyrektora Instytutu aktów wewnętrznych pracownicy Instytutu nie zostali zobowiązani do dokumentowania weryfikacji tego, że osoby fizyczne mające wykonywać usługi w ramach umów cywilnoprawnych, posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie.

W ocenie NIK tylko przy udokumentowaniu weryfikacji kompetencji i kwalifikacji jednostka może ponad wszelką wątpliwość wskazać, że wybranych zleceniobiorców sprawdzono pod kątem doświadczenia wymaganego do właściwego wykonania przedmiotu umowy.

Jak zeznała<sup>58</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, kierownicy Zespołów na pewno otrzymują od zleceniobiorców CV i weryfikują ich doświadczenie na podstawie życiorysów albo procedur PIE.

Z kolei Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz w wyjaśnieniach<sup>59</sup> wskazał, że wybór wykonawców rozpoczynało zgłoszenie przez komórkę analityczną zapotrzebowania do Zespołu Organizacyjno-Prawnego i to ten Zespół przygotowywał odpowiednie dokumenty, które kolejno były zatwierdzane przez Głównego Księgowego i dyrektorów. Jak zaznaczył, do wspomnianej dokumentacji zawsze powinno być załączone „Zapotrzebowanie na uruchomienie środków finansowych”.

Jak wskazano powyżej, Dyrektor Instytutu nie opracował procedur związanych z weryfikacją doświadczenia zleceniobiorców, a ponadto jednostka nie zawsze była w stanie udokumentować sposób wyboru wykonawców usług związanych z realizacją ustawowych zadań lub bieżącą działalnością Instytutu<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_2a z dnia 13 czerwca 2022 r.

<sup>59</sup> Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień, znak: KST.411.001.01.2022\_PC z dnia 26 maja 2022 r.

<sup>60</sup> Szef KPRM pismem znak: COA.WN.580.26.2.2018.BK przekazał Dyrektorowi PIE *Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej* (dalej: rekomendacje), które to rekomendacje miały ułatwić sprawowanie kontroli zarządczej w PIE. W pkt 11 „Umowy na specjalistyczne opinie i ekspertyzy” wskazano, że kierujący jednostkami powinni ocenić prawidłowość regulacji dotyczących zawierania umów na opinie i analizy specjalistyczne, tj. czy zasady zawierania i realizacji umów zawierają m.in. obowiązek dokumentowania wyboru wykonawcy.

Osobą odpowiedzialną za postanie nieprawidłowości był Dyrektor Instytutu jako kierownik jednostki odpowiedzialny za wprowadzenie regulacji w zakresie jej funkcjonowania.

(akta kontroli str. 7-30, 33-140, 151-152, 154-157, 164-236, 281-344, 347-352, 537-550, 573-575, 716-718, 1391-1731)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że utworzenie Polskiego Instytutu Ekonomicznego przebiegało prawidłowo, jednakże negatywnie ocenia działalność jednostki w zakresie organizacji jej funkcjonowania, w tym sposób pozyskiwania pracowników i dokumentowania posiadanych przez nich kwalifikacji. Brak przejrzystości i transparentności w zatrudnianiu pracowników i dokumentowaniu ich kwalifikacji sprawił, że występowało wysokie ryzyko zatrudnienia osób nieposiadających odpowiednich umiejętności zapewniających właściwą realizację zadań ustawowych Instytutu.

W okresie objętym kontrolą Instytut zlecał zewnętrznym wykonawcom usługi związane z ustawowymi zadaniami lub z bieżącą działalnością Instytutu, co było motywowane nieadekwatnym – do zakresu zadań – stanem zatrudnienia. W początkowym okresie działalności, tj. w IV kw. 2018 r. jednostka nie dysponowała odpowiednimi w stosunku do potrzeb zasobami majątkowymi, co spowodowało, że w latach 2019-2021 konieczne było doposażenie stanowisk pracy i pomieszczeń biurowych w celu zapewnienia właściwego toku pracy.

W ocenie NIK Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego nie dochował standardów kontroli zarządczej określonych dla jednostek sektora finansów publicznych wskazane w punktach 2 i 3 części A rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*.

#### OBSZAR

## 2. Planowanie działalności jednostki

#### Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o PIE, Dyrektor Instytutu był zobowiązany do opracowania: rocznego planu działania, projektu rocznego planu finansowego, rocznego sprawozdania z działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego. Plany działania, projekty oraz sprawozdania Dyrektor Instytutu powinien przedstawić do zatwierdzenia Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>61</sup>. Ponadto Dyrektor PIE przedstawiał Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kwartalne, półroczne i roczne informacje o przebiegu realizacji planu finansowego dla lat 2018-2021<sup>62</sup>.

Dyrektor Instytutu nie sporządził sprawozdania z działalności Instytutu za 2018 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-140, 158-161, 163-236, 387-389, 448-524, 537-550, 675-680, 712-713, 728-768, 2626-2884)

Instytut prowadził gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego oraz planu ustalanego w układzie zadaniowym, zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o PIE. Opracowane roczne plany finansowe zawierały elementy wymienione w art. 19 ust. 4 ww. ustawy, tj.: planowane przychody, koszty i wydatki inwestycyjne oraz stan środków obrotowych na początek i koniec roku. Plany finansowe w latach 2019-2022 były sporządzane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów

<sup>61</sup> Pismo znak: COA.WN.580.26.2.2018.BK z dnia 17 października 2018 r. sporządzone przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia terminów sporządzania projektów planów do zatwierdzenia do dnia 30 listopada roku poprzedzającego, natomiast sprawozdań z działalności do dnia 31 marca roku kolejnego.

<sup>62</sup> Informacje były sporządzane w układzie danych właściwym dla druku planistycznego PF-OSPR, dalej: *informacja o realizacji planu finansowego lub PF-OSPR*.

do projektu ustawy budżetowej<sup>63</sup>. Z instrukcji obiegu dokumentów z lat 2019-2021 wynika, że projekty planów finansowych PIE powstawały na podstawie zaplanowanych wydatków zespołów, za realizację których odpowiadali kierownicy komórek<sup>64</sup>.

(akta kontroli str.5-140, 347-352, 387-389, 450-524, 557-565, 571-572, 576-632, 673, 675-680, 2613-2884)

W okresie objętym kontrolą projekty, plany i sprawozdania przekazywane przez PIE były opiniowane i zatwierdzane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Szefa Rządowego Centrum Analiz<sup>65</sup>, a same sprawozdania finansowe były badane przez biegłych rewidentów i uzupełniane przez sporządzanie informacji dodatkowych. Zgodnie z § 4 ust. 3 instrukcji obiegu dokumentów z lat 2019-2020 i § 4 ust. 4 instrukcji obiegu dokumentów z 2021 r. podpisy Dyrektora złożone na projektach planu finansowego lub planach finansowych były kontrasygnowane przez Głównego Księgowego jednostki.

Jednostka sporządzała kwartalne i roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym<sup>66</sup>. W sposób właściwy i terminowy opracowano również kwartalne i roczne sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji<sup>67</sup>, w którym dla IV kw. 2021 właściwie wykazano zobowiązanie wymagalne w kwocie 2 290 712,82 zł (w kwocie głównej, tj. bez odsetek).

(akta kontroli str. 5-140, 347-352, 387-389, 448-524, 557-565, 576-632, 673, 571-572, 2605-2884)

W odniesieniu do sporządzania przez Instytut planów działalności na poszczególne lata, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów proponowała wprowadzenie do planów analiz i badań wątków, które w uznaniu tej jednostki były istotne. W latach 2021-2022 wnioskowano o włączenie do zbadania przez PIE takich obszarów jak:

- Funkcjonowanie i dostępność służby zdrowia w trakcie pandemii i w sytuacji po-pandemicznej;
- Rozwój pracy zdalnej oraz problemy z jej upowszechnieniem w Polsce;
- Funkcjonowanie branż najbardziej narażonych na działania związane ze zwalczaniem COVID-19;
- Zapobieganie negatywnym skutkom pandemii dla gospodarki;
- Społeczno-gospodarcze rozwiązania zdefiniowane w rządowym programie „Polski Ład” w 2022 r.<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 740.

<sup>64</sup> Instrukcja obiegu dokumentów z 2019 r. - § 4 ust. 2; Instrukcja obiegu dokumentów z 2020 r. - § 4 ust. 2; Instrukcja obiegu dokumentów z 2021 r. - § 4 ust. 2 – uszczegółowiono wcześniejsze zapisy wskazując, że projekt planu finansowego powstaje na podstawie planów wydatków zespołów w terminach wskazanych przez Głównego Księgowego PIE, jednak nie później niż do 31 lipca każdego roku.

<sup>65</sup> W okresie od dnia 25 kwietnia 2018 do dnia 20 sierpnia 2021 r. jednostka funkcjonowała jako Rządowe Centrum Analiz Strategicznych.

<sup>66</sup> Rb-BZ2.

<sup>67</sup> Rb-Z.

<sup>68</sup> W wersji „Planu działalności na 2022 r.” z października 2021 r. PIE wskazało, że „w ramach konsultacji społecznych i prac legislacyjnych nad reformą podatkową zawartą w Polskim Ładzie odbyła się debata związana z klasą średnią w Polsce”, w związku z czym Instytut zaplanował aktualizację własnego opracowania na temat klasy średniej. Zespołem odpowiedzialnym za to zadanie był Zespół Strategii, na wykonanie tych prac zaplanowano 90 000 zł, planowany termin zakończenia projektu to II kw. 2022 r. Wśród badań i analiz zaplanowanych do wykonania na 2022 r. i powiązanych z programem „Polski Ład” znalazły się również projekty: „Nowy paradygmat klimatyczny – Dekada klimatu” planowany koszt – 68 000 zł, planowany termin zakończenia projektu to III kw. 2022 r.; „Aktywa niematerialne 2.0”, planowany koszt – 75 000 zł, przewidywany termin zakończenia projektu – III kw. 2022 r.; „Płacenie pod stołem”, planowany koszt – 115 000 zł, planowany termin zakończenia prac to III kw. 2022 r.

Pomimo wskazań ze strony Szefa KPRM<sup>69</sup> sprawozdania z działalności Instytutu za lata 2020-2021 nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.5-140, 448-524, 674, 669, 714-715, 728-775)

W planach działalności na lata 2019-2022 jednostka identyfikowała ryzyka, które mogły wpłynąć na realizację zakładanych projektów. Wśród nich wymieniono m.in. niedobór kapitału ludzkiego w postaci braku odpowiednich ekspertów do projektów, opóźnienia związane z analizą ilościową oraz brak danych lub niekompletne bazy danych. Polski Instytut Ekonomiczny rok do roku diagnozował możliwość wystąpienia takich samych ryzyk. Jak wyjaśniła<sup>70</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, zidentyfikowane ryzyka miały charakter zewnętrzny a Instytut miał na nie ograniczony wpływ. Wskazała jednocześnie, że pomimo niskiego bezrobocia, rosnących trudności rekrutacyjnych i wyraźnych dysproporcji płacowych względem sektora prywatnego, Instytut w sposób nieprzerwany realizował zakładane plany badawcze.

(akta kontroli str.5-140, 164-260)

Projekty wskazywane w planach działalności na lata 2019-2021 były realizowane zgodnie z założeniami, poza nielicznymi przypadkami, w których opóźnienia lub przesunięcia nie były zależne od Instytutu<sup>71</sup>.

(akta kontroli str.5-140,164-260, 669-670, 728-768, 2626-2884)

W latach 2018-2020 Instytut nie przekroczył ogólnego planowanego poziomu kosztów funkcjonowania. Niemniej jednak, z analizy przekazanych dokumentów oraz danych wskazanych w *Informacji o przebiegu planu finansowego Polskiego Instytutu Ekonomicznego za 2019 r.* wynika, że jednostka przekroczyła o 6,36% wykonanie planu finansowego w obszarze świadczeń na rzecz osób fizycznych, składek oraz wynagrodzeń bezosobowych<sup>72</sup>. Na przekroczenie planu wpłynęło przypisanie do wykonania w 2019 r. wydatków związanych z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wypłaconym w I kw. 2020 r. oraz przekroczenie kosztów zaplanowanych w związku z wynagrodzeniami bezosobowymi.<sup>73</sup>

(akta kontroli str.5-140, 261-275, 2626-2884)

W wewnętrznym sprawozdaniu Instytutu z działalności wszystkich komórek za 2020 r. Zespół Makroekonomii wykazał, że podjął współpracę z Departamentem Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów, co było częścią prac nad programem „Polski Nowy Ład”. Zespół zaznaczył, że jego prace dotyczyły zwłaszcza reformy systemu podatkowego, co opisano szerzej w IV obszarze Wystąpienia. Z kolei Zespół Wydawniczy wykazał w sprawozdaniu, że w lipcu 2020 r. przygotował publikację raportu „Polski Nowy Ład”. Ponadto sporządzenie w lipcu 2020 r. raportu „Polski Nowy Ład” ujęto w *Informacji o przebiegu realizacji planu finansowego Polskiego Instytutu Ekonomicznego za III kwartały 2020 r.*<sup>74</sup> Dyrektor PIE sporządził sprawozdanie z

<sup>69</sup> Pismo Szefa KPRM do Dyrektora PIE, znak: DA.5221.2.2020.EG(4) CAS.580.4.2020.ALA(1) z dnia 27 lipca 2020 r.

<sup>70</sup> Pismo znak: OP.0910.1(13).2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt 8.

<sup>71</sup> Jw., projekty niezrealizowane zgodnie z planem w 2019 r. – Analiza wartości czynników pozapłacowych w wynagrodzeniu z punktu widzenia pracownika, przesunięcie ze względów kadrowych i proceduralnych; Analiza tonu rekomendacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego na podstawie słów kluczowych, przesunięcie z powodu reorganizacji Instytutu; projekty niezrealizowane zgodnie z planem w 2020 r. – Behawioralne podejście do dzielenia się danymi, raport nie został opublikowany.

<sup>72</sup> Przekroczenie planu opisano również w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa nr P/20/001 – Wykonanie planu finansowego w 2019 r. w Polskim Instytucie Ekonomicznym.

<sup>73</sup> Ustalenia poczynione również w trakcie kontroli NIK nr P/20/001 – Wykonanie planu finansowego w 2019 r. w Polskim Instytucie Ekonomicznym.

<sup>74</sup> Podpisana przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych i Głównego Księgowego w dniach: 23 października i 2 listopada 2020 r.

działalności jednostki w 2020 r., które zatwierdzono w dniu 15 kwietnia 2021 r. W sekcji 5. *Zrealizowane projekty spoza Planu działalności, ekspertyzy i opinie na potrzeby administracji* w pozycji 11. ujęto raport „Polski Nowy Ład”. Dyrektor Instytutu, jego Zastępcy oraz kierownik Zespołu Wydawniczego zeznali, że jednostka popełniła pomyłkę wykazując opracowanie tego raportu w zatwierdzonym sprawozdaniu z działalności za 2020 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.5-140, 347-383,415-444,573-632, 675-680, 704-705, 712-718, 2837-2850)

Kierownicy Zespołów analitycznych i administracyjno-obslugowych, zgodnie z § 12 Regulaminu organizacyjnego z 2018 r. i § 13 Regulaminów organizacyjnych z lat 2019-2020, byli zobowiązani do przygotowania rocznych sprawozdań z działalności komórki organizacyjnej, w terminie do 31 stycznia następnego roku, w formie syntetycznego opracowania wraz z wnioskami. Sprawozdania powinny zawierać informacje dotyczące w szczególności: głównych zrealizowanych zadań, stanu realizacji zadań oraz harmonogramu prac na bieżący rok. Sprawozdania przekazane przez zespoły analityczne i administracyjno-obslugowe nie były zgodne z wewnętrznymi regulacjami, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 28-140, 158-161, 164-236, 415-444, 596-632, 675-680, 725-727, 829-842)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Instytutu nie sporządził sprawozdania z działalności jednostki za 2018 r., co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o PIE oraz § 6 ust. 1 pkt 8 Regulaminu organizacyjnego z 2018 r.

Powołane przepisy zobowiązują Dyrektora Instytutu do sporządzenia sprawozdania z działalności i przedłożenia go Prezesowi Rady Ministrów. Termin przedłożenia sprawozdania za 2018 r. został wyznaczony<sup>75</sup> przez Szefa KPRM na dzień 31 marca 2019 r.

Jak zeznał Dyrektor, „w związku z działaniami związanymi z likwidacją IBRKK-PIB i ustalaniem wewnętrznego funkcjonowania PIE, wydawało się, że sporządzenie sprawozdania z działalności za 2018 r. nie było potrzebne”.

Zaniechanie przez Dyrektora wykonania ww. obowiązku skutkowało tym, że organ nadzorujący PIE nie otrzymał informacji o realizacji zadań ustawowych w IV kw. 2018 r.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości był bezpośrednio Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str.5-140, 158-162, 448-524, 712-713)

2. Sprawozdania z działalności za lata 2020-2021 zostały przygotowane niezgodnie z wytycznymi przekazanymi<sup>76</sup> i doprecyzowanymi<sup>77</sup> przez Szefa KPRM, co było działaniem nierzetelnym.

W dniu 27 lipca 2020 r. Szef KPRM, działając na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o PIE, zatwierdził sprawozdanie z działalności jednostki za rok 2019. Jednocześnie wskazał szereg kwestii, które powinny zostać uwzględnione przy sporządzaniu kolejnego sprawozdania z działalności Instytutu. Wśród nich znalazły się takie elementy, jak:

<sup>75</sup> Pismo Szefa KPRM do Dyrektora PIE, znak: COA.WN.580.26.2.2018.BK.

<sup>76</sup> Pismo Szefa KPRM do Dyrektora PIE, znak: COA.WN.580.26.2.2018.BK z dnia 17 października 2018 r., załącznik nr 1 w sprawie obligatoryjnych części planu działalności i sprawozdania z działalności Instytutu.

<sup>77</sup> Pismo Szefa Centrum Analiz Strategicznych do Dyrektora PIE, znak: DA.5221.2.2020.EG(4) CAS.580.4.2020.ALA(1) z dnia 27 lipca 2020 r.

- wskazanie inicjatorów lub zleceniodawców opracowanych analiz w przypadku projektów pozaplanowych wraz ze wskazaniem celowości i użyteczności tworzonych publikacji dla administracji publicznej;
- wskazanie dochodów osiąganych na podstawie zadań realizowanych w oparciu o art. 18 ustawy o PIE;
- wykaz zrealizowanych zamówień publicznych z podziałem na działalność administracyjną i analityczną Instytutu wraz ze wskazaniem, w odniesieniu do których zamówień nie zastosowano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i tych, w których wykorzystano inne możliwe tryby, w tym np. rozeznanie rynku;
- określenie, w jakim zakresie badania i analizy były realizowane w oparciu o zasoby własne Instytutu, a w jakim zakresie przy udziale komercyjnych podmiotów zewnętrznych, publicznych ośrodków badawczo-naukowych lub innych zewnętrznych współpracowników i kosztów z tym związanych;
- skalkulowane koszty zrealizowanych badań i analiz, zarówno w przypadku działań wykazanych jako zgodne z planem działalności, jak i projektów realizowanych poza nim.

W pismach zatwierdzających sprawozdania z działalności PIE za lata 2020-2021 Sekretarz Stanu w KPRM<sup>78</sup> zwrócił uwagę na to, aby w kolejnych sprawozdaniach Instytut stosował wytyczne dotyczące obligatoryjnej zawartości tych dokumentów, które wskazano w piśmie znak: COA.WN.580.26.2.2018.BK z dnia 17 października 2018 r. Instytut uzupełnił wymagane informacje jedynie w przypadku sprawozdania z działalności za 2021 r., jednakże uzupełnienie miało formę osobnego pisma<sup>79</sup>, natomiast samo sprawozdanie nie zawierało wymaganych danych.

W ocenie NIK nieujęcie w sprawozdaniach z działalności za lata 2020-2021 elementów wskazanych w pismach organu nadzorującego było działaniem nierzetelnym, które wpłynęło na brak przejrzystości finansów Instytutu, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów poniesionych w związku z realizacją usług przez zewnętrznych wykonawców oraz kosztów poszczególnych badań i analiz, w tym realizowanych poza planem działalności, na rzecz administracji publicznej. Pomimo tego, że PIE wykazał w sprawozdaniach projekty, ekspertyzy i opinie wykonane na rzecz administracji publicznej, jednostka nie ujęła w nich informacji o inicjatorach lub zleceniodawcach opracowanych analiz, nie określiła także ich celowości i użyteczności tworzonych publikacji.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości był Dyrektor Instytutu, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o PIE i § 6 ust. 1 pkt 8 Regulaminu organizacyjnego z 2020 r., jako kierownik jednostki był zobligowany do właściwego sporządzenia i przedłożenia sprawozdań z działalności PIE.

(akta kontroli str. 5-30, 448-524, 669-674, 728-775, 2630-2631)

3. Dyrektor Instytutu sporządził i przekazał do zatwierdzenia przez Szefa KPRM sprawozdanie z działalności za 2020 r., które było niezgodne ze stanem faktycznym, tj. rzeczywistą działalnością badawczo-analityczną PIE. Sporządzenie takiego sprawozdania było działaniem nierzetelnym.

W wyniku zbadania dokumentów z zakresu sprawozdawczości jednostki NIK stwierdziła, że Instytut nie posiada raportu „Polski Nowy Ład” mającego powstać w lipcu 2020 r., który wykazano w: wewnętrznym sprawozdaniu z działalności

<sup>78</sup> Pismo Szefa Centrum Analiz Strategicznych/Rządowego Centrum Analiz do Dyrektora PIE, znak: CAS.1211.2.2021.ALA(1) z dnia 15 kwietnia 2021 r., DA.170.3.5.2020.DF(5) z dnia 3 czerwca 2022 r.

<sup>79</sup> Pismo Dyrektora PIE do Szefa Rządowego Centrum Analiz, znak: OP.032.1.3.2022.KM z dnia 26 maja 2022 r.

Zespołów za 2020 r., *Informacji o realizacji planu finansowego za III kwartały 2020 r.* oraz zatwierdzonym przez KPRM sprawozdaniu z działalności za 2020 r.

W wyjaśnieniach i zeznaniach zarówno Dyrektor Instytutu, jak i jego Zastępcy oraz kierownik Zespołu Wydawniczego stwierdzili, że do wykazania w ww. sprawozdaniach raportu „*Polski Nowy Ład*” doszło w wyniku pomyłki.

Dyrektor Instytutu zeznał<sup>80</sup>, że nie powstał raport „*Polski Nowy Ład*”. Świadek sam opracował prezentację<sup>81</sup> o takim tytule na potrzeby wydarzenia *Impact re:action*, które odbyło się w dniu 3 czerwca 2020 r. i podejrzewał, że wykazanie prezentacji jako raportu wynikało z „*nadgorliwości pracowników*” Zespołu Wydawniczego. Jednocześnie świadek wskazał, że nie ma wiedzy, dlaczego ww. Zespół wykazał raport w sprawozdawczości. Zaznaczył, że nadzór nad Zespołami sprawują odpowiedni Zastępcy.

Z kolei Zastępca Dyrektora ds. Finansowych zeznała<sup>82</sup>, że w istocie nazwanie produktu raportem było omyłką, ponieważ fizycznie raport „*Polski Nowy Ład*” miał być czymś innym. W złożonych zeznaniach wskazała, że do omyłki mogło dojść w wyniku pracy zdalnej i natłoku pracy Zespołu Wydawniczego, który sporządzał sprawozdania związane z wykonaniem budżetu zadaniowego. Zeznała, że ona nie zajmowała się sprawozdaniami z działalności i nie uważała, aby opracowanie tych sprawozdań należało do jej obowiązków. Wskazała, że podległe jej zespoły obsługiwały sprawozdawczość tylko ze względu na to, że były komórkami administracyjno-obługowymi. Wkład do sprawozdań zapewniały zespoły analityczne, nadzorowane przez Zastępcę ds. Badań i Analiz.

Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz zeznał<sup>83</sup>, że nie przekazywał do Zespołu Wydawniczego raportu „*Polski Nowy Ład*”, a raport był w rzeczywistości prezentacją Dyrektora PIE. Zeznał również, że nie brał udziału w pracach podległego mu Zespołu Makroekonomii, który współpracował z Ministerstwem Finansów, ponieważ nie jest specjalistą w zakresie podatków.

Kierownik Zespołu Wydawniczego zeznała<sup>84</sup>, że wykazanie raportu „*Polski Nowy Ład*” w działalności podległej jej komórki było pomyłką, jednakże nie potrafiła wskazać, na jakim etapie sprawozdawczości doszło do błędu. Zeznała, że nie wykazała takiej publikacji w swoich sprawozdaniach, ale możliwe, że zamiast omawianego raportu mogła to być wersja robocza innej publikacji, np. „*Pakietu dla inwestorów*”. Wskazała, że publikacja „*Polski Nowy Ład*” nie przechodziła przez Zespół Wydawniczy. W dalszej części zeznań świadek zaznaczyła, że gdyby taka publikacja powstała, to byłaby wykazana w działalności innych komórek, ponieważ Zespół Wydawniczy nie tworzy informacji merytorycznych. Świadek zeznała, że ujęcie w sprawozdawczości raportu mogło być jej błędem.

Skutkiem nieprawidłowości było wprowadzenie w błąd organu nadzorującego Instytut co do wykonanych przez niego zadań.

NIK zauważa, że choć Dyrektor PIE wskazał, że sam opracował prezentację, to do swojej działalności przypisał ją zespół, którego praca ma charakter obsługowy względem komórek analitycznych, a z kolei zespół analityczny współpracujący z Ministerstwem Finansów nad zmianami podatkowymi nie wykazał w ogóle takiego produktu swoich działań. Ponadto, jak wynika z zeznań złożonych przez kierownika Zespołu Wydawniczego, komórka ta zajmowała się tylko technicznym opracowaniem

<sup>80</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_3a z dnia 10 czerwca 2022 r.

<sup>81</sup> Prezentacja przekazana pismem znak: OP.0910.1.36.2022 z dnia 11 maja 2022 r., pkt 1, tytuł: „*Polski Nowy Ład. Roundtable Impact o post-pandemicznej gospodarce*”.

<sup>82</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC2a z dnia 13 czerwca 2022 r.

<sup>83</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC1a z dnia 13 czerwca 2022 r.

<sup>84</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_4a z dnia 9 czerwca 2022 r.

raportów oraz publikacji i nie podejmowała z własnej inicjatywy działań wydawniczych.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie nieprawidłowości byli: Dyrektor Instytutu oraz jego Zastępcy i kierownik Zespołu Wydawczego.

(akta kontroli str. 5-140, 347-383,415-444,573-632, 704-705, 712-718, 2837-2850)

4. Kierownicy Zespołu Finansowo-Księgowego oraz Zespołu Organizacyjno-Prawnego nie przygotowali rocznych wewnętrznych sprawozdań z działalności za lata 2018-2021, a kierownicy pozostałych zespołów, przygotowali te sprawozdania (z wyłączeniem 2018 r.), lecz nie zawierały one pełnego katalogu informacji wymaganych § 12 ust. 2 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego z 2018 r. i § 13 ust. 2 pkt 3 Regulaminów organizacyjnych z lat 2019-2020.

Zgodnie z ww. przepisami, w okresie objętym kontrolą kierownicy komórek organizacyjnych byli zobowiązani do przygotowania rocznych sprawozdań z działalności Zespołów, w terminie do 31 stycznia następnego roku, w formie syntetycznego opracowania wraz z wnioskami. Sprawozdania powinny zawierać informacje dotyczące w szczególności: głównych zrealizowanych zadań, stanu realizacji zadań oraz harmonogramu prac na bieżący rok.

Z wyjaśnień złożonych<sup>85</sup> przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych wynika, że sprawozdania z działalności były przygotowywane i przedstawiane przez kierowników zespołów ustnie. W tych samych wyjaśnieniach Zastępca wskazała, że kierownicy przygotowywali roczne sprawozdania na „share’owanym” (współdzielonym w przestrzeni dyskowej do uzupełniania przez różne osoby – przyp. NIK) dokumencie, który został przekazany kontrolerom w dniu 11 kwietnia 2022 r.

Główny Księgowy będący kierownikiem Zespołu Finansowo-Księgowego od 2018 r. zeznał<sup>86</sup>, że w jego komórce wykonywane są czynności, których nie trzeba raportować, a harmonogram prac wynika z bieżącej działalności zespołu, dlatego też nie widział potrzeby tworzenia harmonogramu prac. Zeznał również, że w jego uznaniu zapis o sprawozdawaniu i przedstawianiu harmonogramu prac dotyczy komórek analitycznych i nie odnosi się wprost do działalności Zespołu Finansowo-Księgowego.

Jak wyjaśnił<sup>87</sup> kierownik Zespołu Organizacyjno-Prawnego, za zgodą przełożonych odstąpił od sporządzania rocznych sprawozdań z działalności podległej komórki, ponieważ opracowanie takiego dokumentu stanowiłoby powielenie bieżącego raportowania prac Zespołu.

Jak zauważa NIK, Zespoły: Finansowo-Księgowy oraz Organizacyjno-Prawny nie zostały formalnie zwolnione w wewnętrznych regulacjach z obowiązku określonego w § 12 ust. 2 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego z 2018 r. i § 13 ust. 2 pkt 3 Regulaminów organizacyjnych z lat 2019-2020.

W okresie objętym kontrolą nadzór nad sprawozdawczością podległych komórek sprawowali Dyrektor Instytutu, Zastępca Dyrektora ds. Finansowych oraz Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz.

(akta kontroli str. 5-140, 277-286, 347-383,415-444,573-632, 675-680, 704-705, 712-718, 829-842)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność planistyczną kontrolowanej jednostki, jednakże negatywnie ocenia sprawozdawczość z działalności badawczo-analitycznej PIE. Dyrektor Instytutu nie sporządził sprawozdania z działalności PIE za

<sup>85</sup> Pismo znak: OP.0910.1.15.2022 z dnia 10 maja 2022 r., pkt 3.

<sup>86</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_5a z dnia 15 czerwca 2022 r.

<sup>87</sup> Pismo znak: OP.0910.1.67.2022 z dnia 28 czerwca 2022 r., pkt 3a.



2018 r., pomimo tego, że był to jego ustawowy obowiązek, a w IV kw. 2018 r. jednostka realizowała już własne ustawowe zadania i prowadzono czynności związane z likwidacją IBRKK-PIB. Sprawozdania zespołów analitycznych i administracyjno-obsługowych nie spełniały wszystkich wymogów koniecznych do uznania ich za sporządzone zgodnie Regulaminem organizacyjnym, a ponadto działalność dwóch komórek nie ujęto w wewnętrznych sprawozdaniach za lata 2019-2021 r. NIK ocenia, że sprawozdania z działalności Instytutu za lata 2020-2021 przedkładane do zatwierdzenia przez Szefa KPRM były sporządzone w sposób nierzetelny, co wpłynęło na niedostateczny zakres przekazywanych informacji o wydatkowaniu środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań Instytutu. Dyrektor PIE przedstawił organowi nadzorującemu sprawozdanie z działalności za 2020 r. w którym błędnie wykazano sporządzenie raportu „Polski Nowy Ład”, który w istocie nie został nigdy sporządzony, a określono jego mianem prezentację Dyrektora PIE na konferencję branżową. W ocenie NIK sprawozdania z działalności za lata 2019-2021 nie zostały sporządzone w sposób dostatecznie szczegółowy, bowiem zabrakło w nich elementów wymaganych przez Szefa KPRM i Szefa Rządowego Centrum Analiz, odnoszących się do: inicjatorów lub zlecniodawców analiz pozaplanowych; wskazania celowości i użyteczności publikacji tworzonych dla administracji publicznej; określenia, w jakim zakresie badania i analizy były realizowane w oparciu o zasoby własne Instytutu, a w jakim zakresie przy udziale wykonawców zewnętrznych; jak również kosztów zrealizowanych badań i analiz, zarówno w przypadku działań wykazanych jako zgodne z planem działalności, jak i projektów realizowanych poza nim.

OBSZAR

### 3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie główne źródło przychodów jednostki stanowiły coroczne dotacje podmiotowe z budżetu państwa, przeznaczone na pokrycie bieżących kosztów działalności Instytutu określonej w art. 3 ustawy o Instytucie. Ich kwoty wynosiły odpowiednio: w 2018 r. – 3 800 000 zł (94,8% przychodów ogółem); w 2019 r. – 9 841 000 zł (73,0% przychodów ogółem); w 2020 r. – 9 841 000 zł (80,4% przychodów ogółem); w 2021 r. – 10 819 000 zł (81,5% przychodów ogółem); w 2022 r. – 13 119 000 zł.

W trakcie wykonywania założonych planów finansowych Instytut osiągnął przychody<sup>88</sup> na poziomie:

- a) 2018 r. – ogółem 4 006 369,06 zł wobec zakładanych 5 147 235 zł, co stanowiło 77,84% wykonania planu; przychody z prowadzonej działalności gospodarczej ukształtowały się na poziomie 663 573,40 zł wykonania wobec zaplanowanych 635 135 000 zł, co stanowiło 104,48% wykonania planu;
- b) 2019 r. – ogółem 13 477 706,81 zł wobec zakładanych 13 335 000 zł, co stanowiło 101,07% wykonania planu; przychody z prowadzonej działalności gospodarczej ukształtowały się na poziomie 2 759 921,91 zł wykonania wobec zaplanowanych 2 462 000 zł, co stanowiło 112% wykonania planu;
- c) 2020 r. – ogółem 12 217 955,84 zł wobec zakładanych 12 575 300 zł, co stanowiło 97,16% wykonania planu; przychody z prowadzonej działalności gospodarczej ukształtowały się na poziomie 2 627 731,91 zł wykonania wobec zaplanowanych 2 634 300 zł, co stanowiło 99,75% wykonania planu;

<sup>88</sup> Na podstawie formularza PF-OSPR za lata 2018-2021.

- d) 2021 r. – ogółem 13 277 000 zł wobec zakładanych 13 343 000 zł, co stanowiło 99,51% wykonania planu; przychody z prowadzonej działalności gospodarczej ukształtowały się na poziomie 2 486 390,78 zł wykonania wobec zaplanowanych 2 394 000 zł, co stanowiło 103,86% wykonania planu.

W latach 2018-2022 Polski Instytut Ekonomiczny nie otrzymał dotacji celowej, jednakże wydatkował środki z tego tytułu w wyniku kontynuacji zadań rozpoczętych przez IBRRK-PIB. Do 2020 r. jednostka rozliczyła wykorzystanie dotacji celowej przewidzianej na realizację projektu „Dialog”, na podstawie umowy<sup>89</sup> zawartej przez IBRRK-PIB z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W latach 2018-2020 PIE osiągnęło przychody z tego tytułu w wysokościach: 881 811,74 zł w 2019 r. i 152 453,21 zł w 2020 r.

Pozostałe przychody wykazywane w *Informacjach z przebiegu realizacji planów finansowych* w latach 2018-2021 stanowiły równowartość odpisów amortyzacyjnych.

W okresie objętym kontrolą Instytut nie wykorzystał dotacji podmiotowej w następujących wysokościach: w 2018 r. – 507 512,31 zł; w 2019 r. – 52 993,35 zł; w 2020 r. – 320 676,92 zł; w 2021 r. – 153 325,76 zł. W 2018 r. jednostka nie wydatkowała wszystkich zaplanowanych środków z powodu krótkiego okresu realizacji zadań, ograniczonego do IV kw. roku. W latach 2020-2021 niepełne wykorzystanie dotacji podmiotowej wynikało z trudności związanych pandemią COVID-19. Kwoty niewykorzystanych dotacji zostały zwrócone w terminach wynikających z art. 168 u.f.p.

(akta kontroli str.5-140, 347-352, 384-386, 401-406, 551-565, 776-778, 2373-2383, 2384-2578, 2632-2884)

W sprawozdaniu Rb-Z za IV kw. 2021 r. oraz w *Informacji z wykonania planu finansowego za 2021 r.* Instytut wykazał wymagalne zobowiązanie wynikające z ostatecznej decyzji nr DNP-X.025.2.2020 wydanej w dniu 1 października 2021 r. przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii oraz decyzji nr DNP.025.2.2021 wydanej w dniu 28 stycznia 2022 r. przez Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie odmowy umorzenia należności przypadającej Skarbowi Państwa w łącznej kwocie 2 831 461,82 zł<sup>90</sup>. Przedmiotowa należność Skarbu Państwa wynika z rozliczenia dotacji udzielonej Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowemu Instytutowi Badawczemu, na podstawie umowy nr II/4/P/15080/2830/18/DNP z dnia 10 kwietnia 2018 r. Do dnia 13 czerwca 2022 r.<sup>91</sup> Minister Rozwoju i Technologii nie wydał ostatecznej decyzji w sprawie odmowy umorzenia wskazanej wyżej należności. Dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego do dnia 5 maja 2022 r. nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>92</sup>, tj. nie złożył skarg na decyzje nr DNP-X.025.2.2020 i DNP.025.2.2021.

(akta kontroli str. 401-406, 551-565, 719-720, 2384-2578, 2605-2612, 2874-2884)

W dniu 12 października 2020 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>93</sup>, wydał dla Polskiego Instytutu Ekonomicznego decyzję, w której umorzył w całości postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie zwrotu kwoty

<sup>89</sup> Umowa zawarta w dniu 18 lipca 2018 r. pomiędzy IBRRK-PIB a Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr umowy: 0180/DLG/2018/10. PIE zawnioskowało o podpisanie aneksu do umowy zawartej przez IBRRK-PIB i na tej podstawie uzyskało dotację.

<sup>90</sup> Wysokość odsetek została ustalona na dzień: 5 października 2018 r. – 1 019 zł oraz 28 stycznia 2022 r. – 539 730 zł.

<sup>91</sup> Protokół z przyjęcia ustnego oświadczenia, znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_6 z dnia 13 czerwca 2022 r.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.

<sup>93</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

543 140,00 zł, tj. części środków przekazanych IBRKK-PIB w latach 2014-2017 w formie dotacji na utrzymanie potencjału badawczego

(akta kontroli str. 347-352, 2373-2383)

Najwyższą pozycję w strukturze kosztów kontrolowanej jednostki w latach 2018-2021<sup>94</sup> zajmowały wynagrodzenia i kształtowały się w kolejnych latach następująco: 1 511 890,30 zł, w tym bezosobowe 261 094,35 zł; 6 513 481,10 zł, w tym bezosobowe 405 949,92 zł; 6 658 965,91 zł, w tym bezosobowe 428 791,41; 7 295 610 zł, w tym bezosobowe 318 266 zł. Kolejną pozycję w strukturze kosztów zajmowały usługi obce: w 2018 r. – 1 020 311,62 zł; w 2019 r. – 3 771 103,21 zł; w 2020 r. – 3 114 252,01 zł, w 2021 r. – 2 747 503 zł. Polski Instytut Ekonomiczny prowadził ewidencję kosztów zgodnie z przyjętą Polityką rachunkowości<sup>95</sup>, tj. na kontach zespołu 4 – *Koszty według rodzajów i ich rozliczenie* i 5 – *Koszty według typów działalności i ich rozliczenie*.

(akta kontroli str.5-6, 28-30, 33-35, 89-140, 154-161, 261-275, 390-394, 478-496, 2626-2884)

W okresie objętym kontrolą Instytut, zgodnie z art. 18 ust. 1-2 ustawy o PIE, prowadził działalność gospodarczą wyodrębnioną pod względem finansowym i rachunkowym. Przychody z działalności gospodarczej ujmowane były w księgach rachunkowych, na kontach 703 – *Przychody z działalności gospodarczej – usługi* i 731 – *Przychody z działalności gospodarczej – inne*, zgodnie z wprowadzoną Polityką rachunkowości.

(akta kontroli str. 5-140, 237-275, 576-632)

Dyrektor Instytutu w latach 2019-2021 opracował procedury<sup>96</sup> mające na celu monitorowanie poziomu wydatków ponoszonych z tytułu zaplanowanych kosztów, jednakże NIK zauważa, że w 2019 r. przekoczono wykonanie planu finansowego w obszarze wynagrodzeń bezosobowych. Poza regulacjami ujętymi w wersjach instrukcji obiegu dokumentów z lat 2019-2021, działaniami podejmowanymi w celu kontroli poziomu wydatkowania środków przeznaczonych na usługi i wynagrodzenia były spotkania zespołów analitycznych, na których omawiano postępy prac zewnętrznych wykonawców<sup>97</sup>.

(akta kontroli str.7-140, 347-352, 384-389, 390-393, 396-400)

W latach 2019-2021 Dyrektor Instytutu w drodze zarządzeń<sup>98</sup> ustalał proporcje źródeł finansowania<sup>99</sup> kosztów funkcjonowania jednostki.

NIK zauważa, że rok do roku w wydatkach związanych z finansowaniem kosztów bieżącej eksploatacji budynku spadał udział środków pochodzących z działalności gospodarczej, natomiast rósł udział środków z dotacji podmiotowej. Rozkład wyglądał następująco: 2019 r. – 30%-70%; 2020 r. – 32%-68%; 2021 r. – 33%-67%; 2022 r. – 34%-66%.

Zgodnie z zarządzeniami w sprawie kosztów funkcjonowania PIE na lata 2019-2022, wynagrodzenia pracowników komórek administracyjno-obługowych w latach 2019-2022 były w 95% finansowane z dotacji podmiotowej, a w 5% z działalności gospodarczej, z kolei wynagrodzenia pracowników analitycznych w 100% pokrywano ze środków dotacji podmiotowej.

<sup>94</sup> Wg. Informacji o przebiegu realizacji planów finansowych za lata 2018-2021 przekazanych do KPRM.

<sup>95</sup> Zarządzenia nr 4/2018 z dnia 9 listopada 2018 r. i nr 1/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie przyjętych zasad polityki rachunkowości Polskiego Instytutu Ekonomicznego.

<sup>96</sup> Instrukcje obiegu i kontroli dokumentów z lat 2019-2021.

<sup>97</sup> Pismo znak: OP.0910.1.38.2022 z dnia 12 maja 2022 r., pkt 2022\_7-2.

<sup>98</sup> Regulacje w sprawie podziału kosztów funkcjonowania PIE na lata 2019-2022 wprowadzono zarządzeniami: nr 1/2019 z dnia 22 stycznia 2019 r., nr 4/2020 z dnia 31 stycznia 2020 r., nr 12/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r., nr 11/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r.; dalej: zarządzenia w sprawie podziału kosztów funkcjonowania PIE.

<sup>99</sup> Podział proporcji źródeł finansowania, tj. udziału dotacji podmiotowej i przychodów osiągniętych z działalności gospodarczej w kosztach funkcjonowania Instytutu.

(akta kontroli str.28-30, 33-140, 154-157, 347-352, 394-395, 576-632)

Polski Instytut Ekonomiczny, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIE, przejął składniki majątkowe i niemajątkowe IBRKK-PIB. W wyniku tego Instytut stał się właścicielem budynku biurowego o powierzchni całkowitej 4 637,98 m<sup>2</sup>, położonego w Warszawie przy Al. Jerozolimskich 87, na gruncie o powierzchni 947 m<sup>2</sup>, oddanym jednostce w użytkowanie wieczyste. Według stanu na dzień 10 maja 2022 r. Instytut wynajmował 1 118,72 m<sup>2</sup> powierzchni biurowej, przy czym sam Instytut zajmował powierzchnię 980,70 m<sup>2</sup>. Do dnia zakończenia kontroli Instytut wynajmował powierzchnie biurowe i magazynowe trzem najemcom: Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne ds. Transplantacji „Poltransplant”<sup>100</sup>, Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Bank Tkanek Oka<sup>101</sup> oraz spółce prawa handlowego<sup>102</sup>. Od grudnia 2021 r. do dnia 31 maja 2022 r. Instytut dysponował 1 677 m<sup>2</sup> wolnej powierzchni biurowej. Kontrolowana jednostka w celu pozyskania najemców podjęła współpracę z agencją nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą koszty utrzymania nieruchomości<sup>103</sup> kształtowały się następująco: w 2018 r. – 172 942,91 zł; w 2019 r. – 897 641,84 zł; w 2020 r. – 986 127,78 zł; w 2021 r. – 1 040 110,70 zł; w 2022 r.<sup>104</sup> – 426 229,05 zł.

Zużycie majątku trwałego przejętego po IBRKK-PIB spowodowało, że PIE w latach 2019-2021 wydatkował środki na zakup nowych sprzętów komputerowych i biurowych.

W latach 2018-2022<sup>105</sup> Instytut poniósł uzasadnione wydatki z tytułu korzystania z obcych składników majątkowych w formie urządzeń kserograficznych w łącznej kwocie 39 521,73 zł<sup>106</sup>. W okresie objętym kontrolą jednostka nie dokonywała sprzedaży składników majątkowych.

(akta kontroli str. 5-140, 154-161, 164-236, 277-344, 390-395, 408-412, 2626-2884)

W latach 2018-2022 należności Instytutu nie były regularnie uiszczane przez siedmiu kontrahentów. Na dzień 31 maja 2022 r. jeden podmiot (spółka prawa handlowego<sup>107</sup>) zalegał z płatnościami na rzecz PIE w łącznej wysokości 471 898,35 zł.

PIE w dniu 7 stycznia 2019 r. wypowiedziało umowę najmu powierzchni ww. podmiotowi, a następnie w dniu 24 maja 2019 r. złożyło przeciwko kontrahentowi pozew o eksmisję. W dniu 25 września 2020 r. Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy wydał wyrok, w którym oddalił powództwo PIE przeciwko spółce, a ponadto na rzecz ww. spółki zasądził zwrot kosztów procesu w wysokości 5 417 zł. Powodem oddalenia powództwa w całości było nieskuteczne wypowiedzenie umowy najmu ze strony PIE ze względu na brak wykazania zaistnienia obiektywnie ważnej przyczyny stanowiącej podstawę do rozwiązania umowy.

Instytut nie zgodził się z treścią wyroku i wniósł apelację, którą Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił w dniu 8 lipca 2021 r. i zasądził od PIE zwrot kosztów postępowania apelacyjnego na rzecz spółki w wysokości 1 800 zł. W wyroku ponownie wskazano, że przyczyny ujęte w wypowiedzeniu umowy były ogólnikowe i w istocie nieweryfikowalne, a tym samym nie spełniono przesłanki rozwiązania umowy z powodu zaistnienia ważnej przyczyny.

Instytut w dniu 31 stycznia 2022 r. ponownie wystąpił z powództwem o eksmisję. Do dnia zakończenia kontroli sprawa nie została ostatecznie zakończona.

<sup>100</sup> Umowa z dnia 4 listopada 2021 r. zawarta na 36 miesięcy.

<sup>101</sup> Umowa z dnia 20 stycznia 2022 r. zawarta na czas nieokreślony.

<sup>102</sup> Umowa z dnia 30 sierpnia 2018 r. zawarta na czas nieokreślony.

<sup>103</sup> Pismo znak: OP.0910.1.51.2022 z dnia 25 maja 2022 r., pkt 2022\_8-12.

<sup>104</sup> Do dnia 25 maja 2022 r.

<sup>105</sup> Stan na dzień 10 maja 2022 r.

<sup>106</sup> Pismo znak: OP.0910.1.15.2022 z dnia 10 maja 2022 r., pkt 9b.

<sup>107</sup> Inna niż związana ww. umową z dnia 30 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 7-30, 154-161, 164-236, 261-275, 387-389, 2250-2306)

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o PIE wynagrodzenie Dyrektora Instytutu ustalił Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>108</sup>. Wynagrodzenie określono w piśmie z dnia 23 października 2018 r.<sup>109</sup> Jednakże w terminie od stycznia do czerwca 2019 r. Dyrektorowi Instytutu wypłacono wynagrodzenie w kwocie wyższej niż ustanowiona przez Szefa KPRM, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o PIE w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach, miesięczne wynagrodzenie Zastępców zostało ustalone przez Dyrektora, po zasięgnięciu opinii Rady Instytutu<sup>110</sup> i wynosiło następujące wielokrotności<sup>111</sup>:

- 4,5-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kw. roku 2018, dla Zastępcy Dyrektora ds. Finansowych,
- 4-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kw. roku 2019, dla Zastępcy Dyrektora ds. Badań i Analiz.

Główny Księgowy PIE, do którego ma zastosowanie ustawa o wynagrodzeniach (na podstawie art. 2 pkt 4 tej ustawy), otrzymywał wynagrodzenie określone kwotowo.

Poziom wynagrodzeń Dyrektora Instytutu, jego zastępców oraz Głównego Księgowego nie przekroczył maksymalnej kwoty, o której mowa w art. 8 ustawy o wynagrodzeniach.

Dyrektorowi Instytutu w grudniu 2021 r. przyznano nagrodę w wysokości 44 036 zł. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 4 nagrodę roczną kierownikowi jednostki przyznał Szef KPRM. We wniosku z dnia 30 listopada 2021 r. o przyznanie nagrody rocznej wskazał, że uzasadnienie dla przyznania nagrody stanowiło poprawienie wyniku finansowego Instytutu oraz całkowite pokrycie straty bilansowej po zlikwidowanym IBRKK-PIB.

Zastępcom Dyrektora oraz Głównemu Księgowemu w grudniu 2021 r. przyznano nagrody w łącznej wysokości 81 835,93 zł, z czego najniższa nagroda wyniosła 18 151,20 zł a najwyższa 35 784,73 zł.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 w zw. art. 10 ust. 7 ustawy o wynagrodzeniach wysokość przyznanych nagród nie przekroczyła trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym rok przyznania nagrody.

(akta kontroli str. 5-140, 387-389, 665-668, 685-701, 716-718, 725-727, 785a-828, 2902-3035)

Łączna wysokość nagród uznaniowych wynosiła odpowiednio: w 2018 r. – 13 175 zł; w 2019 r. – 873 834,47 zł; w 2020 r. – 65 773 zł; w 2021 r. – 307 850 zł. W latach 2019-2021 nagrody uznaniowe wypłacono wszystkim zatrudnionym pracownikom. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Instytutu nie wydał wewnętrznych aktów, które regulowałyby kwestie przyznawania nagród i dokonywania ocen pracowniczych. Jak wyjaśniła<sup>112</sup> Zastępca ds. Finansowych, Instytut nie był zobligowany do tworzenia wewnętrznych procedur związanych ze sporządzaniem okresowych ocen

<sup>108</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: ustawa o wynagrodzeniach.

<sup>109</sup> Pismo znak: BRKM.KR.726.19.1.2018(7).

<sup>110</sup> Uchwały Rady Instytutu: nr 7/2018 z dnia 17 października 2018 r. i nr 02/02/2020 z dnia 19 lutego 2020 r.

<sup>111</sup> Przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>112</sup> Pismo znak: OP.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., pkt 6.

pracowników, a jakość pracy była mierzona przez należyłą realizację obowiązków pracowniczych. W złożonych wyjaśnieniach podkreślono, że bezpośredni przełożeni monitorują stan wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 7-140, 154-157, 387-389, 576-632, 843-844, 2885-3410)

Zasady przyznawania i wypłaty wynagrodzeń oraz nagród określono w *Zarządzeniu nr 1/2018 z dnia 22 października 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy*<sup>113</sup> oraz w *Zarządzeniu nr 2/2018 r. z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników*<sup>114</sup>.

Zarówno w zespołach analitycznych, jak i administracyjno-obslugowych najwyższe wynagrodzenia osiągalni kierownicy tych komórek.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w zespołach analitycznych w kolejnych latach wynosiło: 2018 r. – 5 547,40 zł, 2019 r. – 5 675,49 zł, 2020 r. – 5 918,16 zł, 2021 r. – 7 154,35 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w zespołach administracyjno-obslugowych w kolejnych latach wynosiło: 2018 r. – 6 583,12 zł, 2019 r. – 10 041,74 zł, 2020 r. – 5 666,31 zł, 2021 r. – 8 586,13 zł.

NIK zauważa, że zróżnicowanie wysokości miesięcznych wynagrodzeń pracowników zespołów analitycznych było spowodowane tym, że w tych komórkach częściej stosowano zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy.

(akta kontroli str. 5-140, 154-157, 277-344, 347-352, 394-395, 401-407, 551-565, 845-853, 2885-3410)

W dniu 1 czerwca 2020 r. wszyscy pracownicy zatrudnieni w komórkach analitycznych i administracyjno-obslugowych podpisali aneksy do umów o pracę, które zwiększały ich wynagrodzenia o 6%, a przyznane podwyżki były wypłacane z kilkumiesięcznym wyrównaniem. Łączna kwota wypłaconych wyrównań wynikających z podwyżek wynosiła 93 112,28 zł. Jak wyjaśniła<sup>115</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, podwyższenie wynagrodzenia wynikało z ustawy budżetowej na 2020 r., w której określono wzrost średniorocznego wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 106%.

NIK zauważa, że Instytut jest państwową osobą prawną i należy wprawdzie do sektora finansów publicznych, lecz przywołana ustawa<sup>116</sup> dotyczy szczególnego grona pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.f.p. jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które nie posiadają osobowości prawnej, a swoje zobowiązania pokrywają bezpośrednio z budżetu.

Podwyżka wynagrodzeń zrealizowana w 2020 r. w sektorze publicznym wynikała z podniesienia kwoty bazowej wynagrodzenia wypłacanego na rzecz członków korpusu służby cywilnej. Konkludując, Instytut nie był zobligowany do podniesienia wynagrodzenia o 6% wszystkim swoim pracownikom, zwłaszcza, że – jak zauważyła Zastępca Dyrektora ds. Finansowych – przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>117</sup> nie miały zastosowania do działalności Instytutu.

<sup>113</sup> Dalej: Regulamin pracy.

<sup>114</sup> Dalej: Regulamin wynagradzania.

<sup>115</sup> Pismo znak: OP.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., pkt 2.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1872, dalej: u.d.w.r.

<sup>117</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1233, ze zm.

(akta kontroli str. 5-140, 154-157, 277-344, 347-352, 394-395, 401-407, 551-565, 596-632, 845-853, 2885-3410)

PIE zgodnie z § 24 ust. 2 Regulaminu wynagradzania w latach 2020-2022<sup>118</sup> wypłacił dodatkowe wynagrodzenia roczne, których łączna wysokość wyniosła odpowiednio: 376 438,64 zł, 439 788,81 zł i 482 844,54 zł.

(akta kontroli str.5-140, 261-275, 576-632, 2885-3410)

Polski Instytut Ekonomiczny wykazał, że w okresie od dnia 22 września 2018 r. do dnia 4 maja 2022 r. zawarł 120 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi<sup>119</sup> w związku z zadaniami realizowanymi w zespołach analitycznych i administracyjno-obslugowych. Jednocześnie w PIE nie opracowano i nie przyjęto zasad ustalania wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych.

Jak wyjaśniła<sup>120</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, ustalania wynagrodzeń zewnętrznych wykonawców dokonywano w drodze rozeznania rynku, dyskusji prowadzonych podczas spotkań z kierownikami zespołów analitycznych i konsultacji wewnętrznych.

W 2018 r. zawarto łącznie 30 umów<sup>121</sup> z 30 osobami<sup>122</sup>. Najniższe i najwyższe łączne wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosły odpowiednio 1 995 zł i 34 200 zł. Średnie wynagrodzenie wypłacone z tytułu umowy o dzieło lub umowy zlecenia wynosiło 9045,59 zł. Łączna wysokość wszystkich wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosła 262 322 zł.

W 2019 r. zawarto łącznie 47 umów z 40 osobami. Najniższe i najwyższe łączne wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosły odpowiednio 1 500 zł i 157 090,92. Średnie wynagrodzenie wypłacone z tytułu umowy o dzieło lub umowy zlecenia wynosiło 10 023,75 zł. Łączna wysokość wszystkich wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosła 400 949,92 zł.

W 2020 r. zawarto łącznie 43 umowy z 36 osobami. Najniższe i najwyższe łączne wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosły odpowiednio 1 000 zł i 144 000,01 zł. Średnie wynagrodzenie wypłacone z tytułu umowy o dzieło lub umowy zlecenia wynosiło 11 802,70 zł. Łączna wysokość wszystkich wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosła 424 897,25 zł.

W 2021 r. zawarto łącznie 18 umów z 15 osobami. Najniższe i najwyższe łączne wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych wynosiły odpowiednio 1 000 zł i 98 400 zł. Średnie wynagrodzenie wypłacone z tytułu umowy o dzieło lub umowy zlecenia wynosiło 21 217,73 zł. Łączna wysokość wszystkich wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych wyniosła 318 266 zł.

Jak zauważa NIK, największe wydatki z tytułu umów cywilnoprawnych Instytut poniósł z tytułu wynagrodzeń wypłaconych na rzecz tłumaczki oraz członka Zespołu Ekspertów.

W okresie objętym kontrolą w jednostce nie doszło do sytuacji, w której pracownicy Instytutu wykonywali na jego rzecz usługi lub prace na podstawie umów cywilnoprawnych.

<sup>118</sup> Na podstawie list płac.

<sup>119</sup> Rozkład umów zawartych przez PIE według lat: 2018 r. – osiem; 2019 – 47; 2020 r. – 43; 2021 r. – 18; 2022 r. – sześć.

<sup>120</sup> Pismo znak: OP.0910.1.12.2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt 6 a-d; pismo znak: OP.0910.1.38.2022 z dnia 12 maja 2022 r., pkt 2022\_7-2; pismo znak: OP.0910.1.42.2022 z dnia 19 maja 2022 r., pkt 2022\_8-8,

<sup>121</sup> W tym umowy zawarte przez IBRKK-PIB, w przypadku których obowiązek wypłaty wynagrodzeń przejął Polski Instytut Ekonomiczny.

<sup>122</sup> Na podstawie zestawienia PIE z dnia 25 maja 2022 r.

(akta kontroli str.5-140, 151-152, 154-157, 387-389, 396-406, 408-444, 525-531, 535-536, 576-632, 637-644, 781-783, 1245-1373, 1391-1731, 1779-1885, 2626-2884)

Dyrektor Instytutu w § 18-20 Instrukcji obiegu dokumentów z lat 2019-2020 oraz w § 7-9 Instrukcji obiegu dokumentów z 2021 r. uregulował zasady związane z odbywaniem krajowych i zagranicznych podróży służbowych. Wskazał, że zasady dotyczące odbywania podróży służbowych w Polskim Instytucie Ekonomicznym zostały oparte na rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej<sup>123</sup>. Ponadto, jak wskazała<sup>124</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, w Instytucie wprost stosuje się zapisy przywołanego wyżej rozporządzenia MPiPS.

Liczba zagranicznych delegacji pracowników przedstawiała się następująco<sup>125</sup>: w 2018 r. – dwie takie delegacje; w 2019 r. – 28; w 2020 r. – dziewięć; w 2021 r. – pięć; do końca marca 2022 r. – dwie. PIE z tytułu podróży zagranicznych poniósł następujące koszty w poszczególnych latach: w 2018 r. – 6 722,58 zł; w 2019 r. – 146 811,03 zł; w 2020 r. – 30 258,35 zł; w 2021 r. – 14 945,45 zł; w 2022 r. – 7 712,91 zł. Dyrektor Instytutu wziął udział w 20 zagranicznych podróżach służbowych.

Podczas zagranicznych podróży służbowych pracownicy PIE realizowali ustawowe zadania jednostki poprzez prezentowanie wyników przeprowadzonych badań i analiz oraz nawiązywanie współpracy międzynarodowej.

Badaniem objęto łącznie 23 z 44 delegacji zagranicznych, które odbyły się w latach 2018-2022. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 5-6d, 12-13, 15-23, 33-140, 281-344, 557-565, 596-632)

Analiza sytuacji majątkowo-finansowej ujawniła, że funkcjonowanie Instytutu w istocie opierało się na otrzymywanej dotacji podmiotowej. W okresie objętym kontrolą jednostka uzyskiwała przychody z działalności gospodarczej<sup>126</sup> głównie z wynajmu powierzchni biurowo-magazynowej. Nie prowadziła przy tym odpłatnej działalności wydawniczo-szkoleniowej, nie podjęła też czynności zmierzających do komercjalizacji wyników prowadzonych badań.

Jak wyjaśniła<sup>127</sup> Zastępca ds. Finansowych, Instytut nie podjął odpłatnej działalności szkoleniowej, ponieważ w latach 2018-2019 jednostka miała problemy kadrowe a w kolejnych latach Instytut mierzył się z pandemią.

Instytut identyfikował trudności z pozyskaniem wypłacalnych najemców, którzy mogliby w dłuższym okresie korzystać z wynajmowanej powierzchni, a przez to stabilizować gospodarkę majątkowo-finansową kontrolowanej jednostki.

Na ogólną sytuację finansową PIE może negatywnie wpłynąć konieczność zapłaty należności wymagalnej w kwocie 2 831 461,82 zł w przypadku odmowy umorzenia należności przypadającej Skarbowi Państwa przez Ministra Rozwoju i Technologii. Jak zauważa NIK, Instytut może ponosić wydatki związane jedynie z bieżącą działalnością związaną z realizacją ustawowych zadań określonych w art. 3 ustawy

<sup>123</sup> Dz. U. poz. 167, dalej: rozporządzenie MPiPS.

<sup>124</sup> Pisma znak: OP.0910.1.15.2022 z dnia 10 maja 2022 r., pkt 8.; OP.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r. pkt. 3.

<sup>125</sup> Delegacje liczone osobno dla każdego pracownika.

<sup>126</sup> W 2019 r. Instytut dwukrotnie odpłatnie wykonał prace na rzecz Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, łączne wynagrodzenie z tego tytułu wyniosło 24 108 zł; ponadto na podstawie umowy zawartej z Klubem Jagiellońskim PIE otrzymało wynagrodzenie w wysokości 15 000 zł brutto.

<sup>127</sup> Pismo znak: OP.0910.1.(13).2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt 7



o PIE. Ryzyko związane z zapłatą należności sprawia, że nie można jednoznacznie ocenić obecnej sytuacji majątkowo-finansowej Instytutu jako stabilnej.

(akta kontroli str. 5-140, 261-275, 345-346, 401-406, 415-444, 576-632, 2250-2306, 2384-2578)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dyrektorowi Instytutu w okresie od stycznia do czerwca 2019 r. wypłacono wynagrodzenie wyższe niż wynikające z ustalenia Szefa KPRM, co było działaniem niezgodnym z art. 9 ust. 2 ustawy o PIE oraz nierzetelnym.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o PIE wynagrodzenie Dyrektora Instytutu ustalił Szef KPRM zgodnie z ustawą o wynagrodzeniach.

Wynagrodzenie Dyrektora w wysokości zasadniczej ustalonej przez Szefa KPRM, tj. 22 018 zł, Instytut wypłacił w okresie listopad-grudzień 2018 r. Od stycznia do czerwca 2019 r. kierownikowi jednostki, co zostało zidentyfikowane przez Instytut, wypłacano wynagrodzenie w wysokości 27 891,87 zł.

W ocenie NIK wypłata wyższego wynagrodzenia była działaniem niezgodnym z art. 9 ust. 2 ustawy o PIE oraz nierzetelnym.

Jak zeznał<sup>128</sup> Główny Księgowy, za wypłatę wynagrodzenia odpowiadał dział kadr, który otrzymał informację, że Dyrektor ma ustaloną 5-krotność wynagrodzenia. Świadek zeznał, że kiedy formalnie przejął nadzór nad działem kadr, zweryfikował poprawność wypłaty wynagrodzenia i odkrył, że Szef KPRM ustalił wynagrodzenie Dyrektora w sposób kwotowy, a nie mnożnikowy. Główny Księgowy wystąpił do kierownika jednostki o zwrot nienależnie pobranego wynagrodzenia i zgodził się na ratalny sposób spłaty należności. Świadek wskazał, że osobą odpowiedzialną była ówczesna kadrowa, która poniosła dyscyplinarne konsekwencje, tj. rozwiązano z nią stosunek pracy.

(akta kontroli str. 5-140, 665-668, 716-718, 725-727, 785a-828, 3160-3357)

2. Dyrektor PIE nie określił zadań pracownika stanowiących podstawę wypłaty dodatku do wynagrodzenia zasadniczego, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 11 Regulaminu wynagradzania.

Jak wyjaśniła<sup>129</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych w wyniku pomyłki w umowie o pracę tej osoby znalazło się określenie „dodatek funkcyjny” zamiast „dodatek specjalny”, a sam dodatek wiązał się w wykonywaniem dodatkowych obowiązków przez tego pracownika na rzecz Zespołu Ekonomii Behawioralnej.

Jak zauważyła NIK, zgodnie z § 11 Regulaminu wynagradzania PIE dodatek specjalny przysługiwał pracownikowi, który wykonywał dodatkowe zadania niewynikające z umowy o pracę, jednakże zasadność wypłacania, wysokość oraz częstotliwość wypłaty dodatku każdorazowo powinien określić Dyrektor.

W wyniku badania teczki osobowej pracownika nie stwierdzono, aby w aktach pracownika umieszczono dokument wskazujący, jakie zadania i jak często będzie wykonywać pracownik z tytułu otrzymywania dodatku. Jedyna adnotacja odnosząca się do dodatkowych zadań pracownika została ujęta na protokole rekrutacyjnym z dnia 28 stycznia 2021 r., gdzie stwierdzono, że dodatek funkcyjny wypłacany w wysokości 800 zł miesięcznie będzie wynikać ze współpracy przy tworzeniu opracowań analitycznych w wymiarze dwóch dokumentów rocznie.

NIK przyjmuje wyjaśnienia związane z wykazaniem, że pracownik w istocie podejmował dodatkowe zadania niewynikające z zakresu obowiązków, jednakże

<sup>128</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_5a z dnia 15 czerwca 2022 r.

<sup>129</sup> Pismo znak: OP.0910.1.40.2022 z dnia 13 maja 2022 r., pkt 2022-6-10.

należy zauważyć, że Instytut niewłaściwie przypisał wypłatę dodatku, a ponadto w aktach osobowych nie umieszczono dokumentacji określającej, jakie zadania będą wiązały się z wypłatą dodatku w wysokości 800 zł miesięcznie w 2021 r.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości był Dyrektor Instytutu, ponieważ na etapie przyznania dodatku powinien określić, z jakiego tytułu będzie on wypłacany.

(akta kontroli str.5-140, 415-444, 576-632, 1935-1949, 2041-2043, 2153-2157)

3. Dyrektor PIE nie określił zadań radcy prawnego, stanowiących podstawę wypłaty dodatku do wynagrodzenia zasadniczego, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 11 Regulaminu wynagradzania.

W umowie o pracę zawartej w dniu 23 października 2018 r. wskazano, że pracownikowi przyznano dodatek zadaniowy w wysokości 1 260 zł brutto. W § 11 Regulaminu wynagradzania wskazano, że z tytułu wykonywania dodatkowych obowiązków lub zadań niewynikających z umowy o pracę pracownikom przysługują dodatki zadaniowe/specjalne, których zasadność wypłacania, wysokość i częstotliwość każdorazowo określa Dyrektor Instytutu.

Jak wyjaśniła<sup>130</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, dodatek zadaniowy był przyznany w związku z tym, że radca prawny wykonywał na rzecz Instytutu zadania niemieszczące się w jego zakresie obowiązków. Pracownik ten – według wyjaśnień – miał wykonywać czynności czysto administracyjne, związane z weryfikacją kompletności dokumentów rozliczających dotację udzieloną IBRKK-PIB, a jego praca nie była związana z kwestiami prawnymi i obsługą prawną Instytutu.

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia nie są zgodne z dokumentami przedstawionymi przez jednostkę w zakresie rozliczania wspomnianej dotacji. Jak wynika z analizy przedłożonych materiałów, radca prawny na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora Instytutu reprezentował PIE w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (a następnie Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii). Jak zauważa NIK, zgodnie z § 11 Regulaminu wynagradzania PIE dodatek specjalny przysługiwał pracownikowi, który wykonywał dodatkowe zadania niewynikające z umowy o pracę, jednakże zasadność wypłacania, wysokość oraz częstotliwość wypłaty dodatku każdorazowo powinien określić Dyrektor Instytutu.

Do dnia 20 czerwca 2022 r. jednostka – w związku z brakiem takich dokumentów w aktach osobowych pracownika – nie przekazała kontrolerom dokumentów, w których Dyrektor Instytutu określił podstawę, zakres i zasadność wypłaty dodatku zadaniowego na rzecz radcy prawnego. Podkreślenia wymaga również fakt, że w listach płac za rok 2019 wykazywano, że miesięczną podstawę wynagrodzenia stanowiła kwota [...] zł, a dodatku zadaniowego w wysokości 1260 zł nie wykazywano w osobnej kategorii, pomimo tego, że umożliwiał to program księgowy.

W ocenie NIK, prowadzi to do konkluzji, że radca prawny w istocie wykonywał prace wynikające z obowiązków wskazanych w zakresie czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika PIE<sup>131</sup>, a przyznanie mu dodatku zadaniowego w wysokości 1 260 zł spowodowało, że wypłacane wynagrodzenie przekroczyło przewidywaną Regulaminem wynagradzania z 2018 r. wysokość zasadniczego wynagrodzenia o [...] zł miesięcznie.

<sup>130</sup> Pismo znak: OP.0910.64.2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., pkt. 60.

<sup>131</sup> Część 1. Zakres obowiązków, pkt 8-9: świadczenie usług prawniczych polegających na wykonywaniu zastępstwa procesowego oraz doradztwa prawnego (...) w zakresie działania komórek organizacyjnych PIE oraz inne bieżące sprawy i dokumenty wymagające wsparcia, porady prawnej i akceptacji formalno-prawnej przez radcę prawnego.

(akta kontroli str. 7-140, 415-444, 576-632, 1928-1934, 1964, 2384-2578, 3160-3410)

4. Dyrektor PIE, przyznał dodatek zadaniowy dla tłumacza, wskazując jako dodatkowe zadania czynności, które pierwotnie ujęto w zakresie powierzonych obowiązków w ramach zawartej umowy o pracę, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z Regulaminem wynagradzania PIE.

W umowie o pracę zawartej w dniu 6 listopada 2018 r. wskazano, że wynagrodzenie zasadnicze za pracę w wymiarze połowy etatu będzie wynosić [...] zł brutto. Następnie, w dniu 8 listopada 2018 r. zawarto porozumienie zmieniające warunki umowy o pracę z dnia 6 listopada 2018 r., a mianowicie dokonano zmiany wysokości wynagrodzenia zasadniczego z [...] zł brutto na [...] zł brutto i przyznano pracownicy dodatek zadaniowy w kwocie 1 520 zł brutto za wykonywanie weryfikacji językowej publikacji zgłoszonych do Zespołu Wydawniczego w języku angielskim.

Należy przy tym wskazać, że czynności stanowiące podstawę do przyznania dodatku zadaniowego zostały pierwotnie ujęte w zakresie obowiązków do umowy z dnia 6 listopada 2018 r.<sup>132</sup>.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Finansowych Instytut zmniejszył stawkę brutto do [...] zł, aby zmieścić się w przewidywanych granicach wynagrodzenia zasadniczego wskazanych w Regulaminie wynagradzania. Część obowiązków wycofano z pierwszego zakresu obowiązków i zlecono do wykonania w drodze dodatku zadaniowego. Jak zaznaczyła Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, wybrano tłumaczkę, której oczekiwania finansowe mieściły się w możliwościach płacowych Instytutu. NIK zauważa, że zgodnie z tabelą stanowisk i wynagrodzeń stanowiącej załącznik do Regulaminu wynagradzania pracowników PIE, najwyższa kwota zasadniczego wynagrodzenia przewidywanego dla stanowiska głównego specjalisty zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy wynosiła 14 tys. zł brutto. Tłumaczka została zaangażowana do pracy na stanowisku głównego specjalisty w wymiarze połowy etatu. Z przekazanej dokumentacji wynika, że otrzymywała ona wynagrodzenie w wysokości [...] zł brutto za pracę w wymiarze połowy etatu. Prowadzi to do konkluzji, że wartość całego etatu tłumacza została oszacowana na [...] zł brutto, czyli była o [...] zł brutto wyższa niż przewidziana Regulaminem wynagradzania maksymalna wartość wynagrodzenia zasadniczego brutto dla stanowisk analitycznych i kierowniczych. Ponadto w listach płac wykazywano, że miesięczną podstawę wynagrodzenia pracownika stanowiła kwota [...] zł, a dodatku zadaniowego w wysokości 1 520 zł nie wykazywano w osobnej kategorii tak, jak umożliwiał to program księgowy.

W ocenie NIK działanie jednostki w ww. zakresie było tym samym niezgodne z Regulaminem wynagradzania PIE i nierzetelne.

(akta kontroli str.5-140, 154-157, 415-444, 525-528, 535-536, 576-632, 1913-1920, 1962, 3160-3410)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą jednostka prawidłowo prowadziła gospodarkę majątkowo-finansową w obszarze wykonania planowanych wydatków i terminowego rozliczania dotacji. W działalności PIE wystąpiły nieprawidłowości związane z wypłatą wynagrodzenia Dyrektora jednostki oraz dodatków do wynagrodzeń zasadniczych, jednak nie wpłynęły one w istotny sposób na bieżące i efektywne zarządzanie środkami publicznymi.

<sup>132</sup> Zakres czynności, obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności pracownika PIE z dnia 6 listopada 2018 r. Część II, 1. Zakres obowiązków, pkt 3. Weryfikacja językowa publikacji zgłoszonych do Zespołu Wydawnictw w języku angielskim.

W latach 2020-2022 Instytut ustabilizował poziom zatrudnienia; działania rekrutacyjne były prowadzone w celu uzupełniania braków kadrowych, nie zaś budowania struktur zespołów analitycznych i administracyjno-usługowych. Prawidłowe prowadzenie gospodarki majątkowo-finansowej umożliwiło realizację ustawowych zadań.

Procedurami stosowanymi do monitorowania kosztów ponoszonych w poszczególnych kategoriach były obowiązujące w latach 2019-2022 wersje instrukcji obiegu dokumentów, w których ujęto regulacje dotyczące sporządzania dyspozycji realizacji i płatności wydatków. Jak jednak zauważa NIK, w 2019 r. doszło do przekroczenia zaplanowanego pułapu kosztów bezosobowych, pomimo tego, że w tym okresie obowiązywała już instrukcja obiegu dokumentów z 2019 r.

OBSZAR

#### 4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji

Opis stanu faktycznego

Działalność badawczo-analityczna jednostki w obszarze strategicznych badań społecznych oraz finansowo-ekonomicznych miała być w głównej mierze wykorzystywana przez Prezesa Rady Ministrów oraz administrację państwową w następstwie zgłoszonych zapotrzebowań na wykonanie badań i ekspertyz mieszczących się w zakresie zadań Instytutu<sup>133</sup>.

Zadania stanowiące podstawę działalności jednostki określono w art. 3 ustawy o PIE; ponadto w art. 18 tej samej ustawy wskazano, że Instytut może prowadzić działalność gospodarczą w obszarze komercjalizacji wyników badań, odpłatnych szkoleń i wydawnictwa oraz najmu powierzchni. Statut Polskiego Instytutu Ekonomicznego nie wskazywał zadań jednostki.

Z analizy przekazanej dokumentacji wynika, że w okresie objętym kontrolą jednostka realizowała zadania z zakresu obsługi merytorycznej Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów. Celem wykonywanych zadań było wsparcie procesów decyzyjnych Rządu w obszarze ekonomiczno-społecznym. Miernikami przyjętymi w sprawozdaniach Rb-BZ2 do oceny realizacji wykonania zadań była liczba publikacji: „Tygodnika Gospodarczego Polskiego Instytutu Ekonomicznego”, *Working Paper PIE*, *Policy Paper PIE*, raportów PIE, „Przeglądu Gospodarczego Polskiego Instytutu Ekonomicznego”, „Miesięcznika Makroekonomicznego Polskiego Instytutu Ekonomicznego”, monografii PIE. Jak wykazano w sprawozdaniach Rb-BZ2, w roku 2018 Instytut zrealizował zakładane cele na poziomie 70,68%. W latach 2019-2021 wykonanie zakładanych celów kształtowało się odpowiednio na poziomie: 104,49%, 96,99% oraz 93,93%.

Liczba projektów zrealizowanych w poszczególnych latach: w 2019 r. – 27 projektów z 28 zaplanowanych i 29 projektów spoza planu, zrealizowanych na potrzeby administracji; 2020 r. – 25 projektów na 20 zaplanowanych i 22 projekty spoza planu, zrealizowane na potrzeby administracji; 2021 r. – 25 projektów na 20 zaplanowanych i 17 projektów spoza planu, zrealizowanych na potrzeby administracji.

(akta kontroli str.5-140, 158-161, 164-236, 729-768, 2613-2884)

Zastępca Dyrektora ds. Finansowych wskazała<sup>134</sup>, że współpraca pomiędzy Instytutem a jednostkami administracji publicznej odbywa się w drodze kontaktów roboczych. Przebieg współpracy nie jest dokumentowany przez jednostkę, a sama współpraca jest najczęściej inicjowana przez instytucje zewnętrzne. Instytut podejmował się kooperacji projektowych z takimi podmiotami, jak: Ministerstwo

<sup>133</sup> Przebieg prac nad projektem ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym, w tym Ocena Skutków Regulacji oraz uzasadnienie do projektu ustawy, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12313800>.

<sup>134</sup> Pismo znak: OP.0910.1.36.2022 z dnia 11 maja 2022 r., pkt 1.

Przedsiębiorczości i Technologii, Polski Fundusz Rozwoju SA, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ministerstwo Klimatu i Urząd Komunikacji Elektronicznej. Wskazała, że ponadto PIE współpracuje również z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów<sup>135</sup>. Wykonywane przez PIE zadania związane ze współpracą z jednostkami administracji były zgodne z zakresem zadań określonym w ustawie o Instytucie.

(akta kontroli str. 5-140, 237-260, 347-383, 728-768, 2626-2884)

Zespół Makroekonomii PIE w II półroczu 2020 r. podjął współpracę z Departamentem Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów<sup>136</sup>, której wynikiem było przedstawienie przez ten Zespół określonych propozycji reformy podatkowej „w ramach prac nad Nowym Ładem”<sup>137</sup>. W ramach notatki „Sprawiedliwe podatki – propozycja zmian w systemie opodatkowania pracy” wskazano problemy do rozwiązania<sup>138</sup>, cztery elementy reformy<sup>139</sup> oraz skutki<sup>140</sup> jej wprowadzenia. Według wyliczeń Zespołu Makroekonomii PIE 10 mln podatników miało zyskać na wprowadzeniu zaproponowanych reform. Z kolei dla 1,9 mln podatników wprowadzenie reform miało wiązać się ze stratami, przy czym analitycy PIE wskazali, że *podatnicy tracący na wdrożeniu zmian w zdecydowanej większości należą do 9 lub 10 decyla dochodów, tj. 20% podatników o najwyższych dochodach.*

W omawianej notatce wskazano polityczne i ekonomiczne argumenty przemawiające za wprowadzeniem reform systemu podatkowego, w tym: obniżenie podatków dla 10 milionów podatników, wprowadzenie wyższej kwoty wolnej od podatku, podwyższenie płac, zwiększenie nakładów finansowych na system ochrony zdrowia, poprawa jakości zatrudnienia i wynagradzania osób o niskich kwalifikacjach.

(akta kontroli str.28-30, 33-35, 154-155, 347-383,2800-2857)

Realizacja ustawowej działalności Instytutu rozpoczęła się w IV kw. 2018 r. W tym czasie pięciu zewnętrznym wykonawcom zlecono wykonanie usług z zakresu art. 3 pkt 2, tj. przygotowanie analiz, raportów i opracowań z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych. Już w IV kw. 2018 r. odbyły się również krajowe i zagraniczne podróże służbowe związane z realizacją ustawowych zadań jednostki określonych w art. 3 pkt 3 ustawy o Instytucie. W latach 2018-2022 Polski Instytut Ekonomiczny zawarł łącznie 91<sup>141</sup> umów z podwykonawcami, w których przedmiotowy zakres pracy był związany z realizacją zadań ustawowych Instytutu. Łączna kwota wydatków poniesionych w tym zakresie wynosiła<sup>142</sup> 943 953,08 zł. Poniesienie wydatków na rzecz

<sup>135</sup> W złożonych wyjaśnieniach – pismo znak: OP.0910.1.36.2022 z dnia 11 maja 2022 r. – Zastępca Dyrektora ds. Finansowych wskazała Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>136</sup> Raport o wynikach symulacji Wydziału ds. Analiz Fiskalnych z dnia 24 września 2020 r.

<sup>137</sup> Wewnętrzne sprawozdanie z działalności PIE za rok 2020, s. 62., wiadomość przesłana pocztą elektroniczną z dnia 25 września 2020 r. przez ówczesnego kierownika Zespołu Makroekonomii zawierająca załączniki: notatkę wewnętrzną pn. „Sprawiedliwe podatki – propozycja zmian w systemie opodatkowania pracy” oraz „Raport o wynikach symulacji” Wydziału ds. Analiz Fiskalnych Departamentu Polityki Makroekonomicznej.

<sup>138</sup> Wymieniono: spadającą podaż pracy, wysokie opodatkowanie niskich płac, fikcyjne samozatrudnienie, nieaktualne progi związane z kwotą wolną od podatku oraz drugim progiem podatkowym, niedofinansowanie służby zdrowia.

<sup>139</sup> Do elementów reformy zaliczono propozycje: podwyższenie kwoty wolnej do 36 000 zł zamiast możliwości odliczenia składni zdrowotnej od podatku; zmianę wysokości drugiego progu podatkowego z 85 000 zł na 30-krotność średniej płacy; wprowadzenie dla jednoosobowej działalności gospodarczej składki zdrowotnej liczonej proporcjonalnie do dochodu; obniżenie podatku liniowego dla jednoosobowych działalności gospodarczych do 15%.

<sup>140</sup> Planowane skutki wprowadzenia reform: wzrost dochodów NFZ o około 14 mld zł, obniżka opodatkowania dla pracowników z wynagrodzeniem do 5 500 zł, co miało spowodować brak istotnych zmian dla pracowników otrzymujących wynagrodzenia w przedziale od 8 000 zł do 15 000 zł; obniżenie opodatkowania dla firm z dochodem do 7 000 zł oraz podwyższenie opodatkowania dla firm z dochodami powyżej 7 000 zł.

<sup>141</sup> Rozkład: 2018 r. – pięć, 2019 r. – 37, 2020 r. – 33, 2021 r. – 14. Do wyliczeń nie włączono umów zawartych w związku ze szkoleniami, obsługą kadrowo-płacową, rozbudową systemów informatycznych.

<sup>142</sup> Rozkład: w 2018 r. – 45 122 zł, w 2019 r. – 302 587,83 zł, w 2020 r. – 374 793,25 zł, w 2021 r. – 221 450 zł. Wyliczenia na podstawie list płac.

zleceniobiorców wynikało z ograniczonych możliwości – pod względem ilościowym i kwalifikacyjnym – zasobów kadrowych Instytutu.

(akta kontroli str. 5-140, 154-157, 396-400, 415-444, 571-572, 557-565, 576-632, 784-785, 1245-1373)

Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawowym obowiązkiem Instytutu było m.in. organizowanie szkoleń w zakresie nauk ekonomicznych i społecznych. W okresie objętym kontrolą w zakresie realizacji ustawowych zadań Zastępca Dyrektora ds. finansowych wskazała, że pracownicy jednostki przeprowadzili jeden wykład, trzy szkolenia oraz jednokrotnie poprowadzili ćwiczenia praktyczne. Beneficjentami szkoleń byli pracownicy Ministerstwa Środowiska<sup>143</sup> oraz Polskiego Funduszu Rozwoju SA<sup>144</sup>. Zdaniem NIK nie można stwierdzić, że podjęte działania wyczerpały realizację ustawowego obowiązku organizacji i przeprowadzania szkoleń z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych, ponieważ w latach 2018-2019 Instytut nie przeprowadził takich szkoleń.

(akta kontroli str. 5-140, 261-275, 347-352, 396-406, 415-444, 551-565, 576-632, 557-565, 728-768, 2626-2884)

Instytut nie prowadził działalności gospodarczej w obszarze komercyjnych szkoleń<sup>145</sup>. Jak wyjaśniła<sup>146</sup> Zastępca Dyrektora ds. Finansowych, przeszkodami w prowadzeniu komercyjnej działalności szkoleniowej były niewystarczające zasoby kadrowe oraz przypadająca na lata 2020-2022 pandemia COVID-19.

(akta kontroli str.5-140, 237-275, 415-444, 557-565, 576-632, 728-768, 2626-2884)

Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawowym obowiązkiem Instytutu jest m.in. gromadzenie specjalistycznego księgozbioru i dokumentacji naukowej. W latach 2019-2021 PIE w latach wydatkował na zakup środków dydaktycznych i książek środki w łącznej wysokości 8 376,26 zł.

(akta kontroli str.5-140, 154-157, 261-275, 728-768, 2626-2884)

Zgodnie z art. 3 pkt 6 w okresie objętym kontrolą Instytut organizował lub współorganizował seminaria i konferencje w celu prezentowania wyników badań z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych, a pracownicy PIE byli prelegentami lub uczestnikami krajowych i zagranicznych wydarzeń związanych z działalnością badawczo-analityczną w obszarze nauk ekonomicznych i społecznych.

(akta kontroli str.5-140, 237-275, 728-768, 2626-2884)

Polski Instytut Ekonomiczny, w celu zidentyfikowania polskich i zagranicznych instytucji, których działalność analityczno-badawcza była powiązana tematycznie z jego zakresem zadań, przeprowadził mapowanie centrów kompetencji.

W związku z realizacją zadań dotyczących współpracy zagranicznej Instytut podjął kooperację z takimi organizacjami, jak: *Cambridge Econometrics*, *European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition*, *Brugel*, *Friedrich-Ebert-Stiftung* i *Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche*. W związku

<sup>143</sup> Pismo znak: OP.0910.1.41.2022 z dnia 16 maja 2022 r. pkt 2022\_6\_20; wykorzystanie nauk behawioralnych w politykach środowiskowych. Warsztaty opracowano na podstawie raportów PIE pt. „Prościej, taniej, skuteczniej, czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce” oraz „Polacy i ochrona powietrza. Normy społeczne jako źródło zmiany?”. Wykład wprowadzający odbył się w dniu 23 października 2020 r. w formule on-line, natomiast ćwiczenia praktyczne zorganizowano w dniu 19 marca 2021 r.

<sup>144</sup> Pismo znak: OP.0910.1.41.2022 z dnia 16 maja 2022 r. pkt 2022\_6\_20; szkolenia przeprowadzone na podstawie Policy Paper 11/2019 „Ustawienia domyślne i co dalej? Behawioralne rekomendacje dla Pracowniczych Planów Kapitałowych” odbyły się w dniach 12 lutego 2021 r. oraz 26 marca 2021 r.

<sup>145</sup> Pismo znak: OP.0910.1(13).2022, pkt 7.

<sup>146</sup> Pismo znak: OP.0910.1(13).2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r., pkt 7.

z aktywnością w zakresie nauk ekonomicznych jednostka została członkiem *Association of European Conjuncture Institutes*.

W obszarze współpracy krajowej Instytut nawiązał kontakty w sprawie działań i projektów badawczo-analitycznych m.in. z Klubem Jagiellońskim, Ośrodkiem Studiów Wschodnich i Fundacją InStrat. Profil działalności Instytutu sprawił, że jednostka współdziałała z polskimi uczelniami i ich komórkami o profilu ekonomicznym, w tym Szkołą Główną Handlową, Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wydziałem Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Podjęła też współpracę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. W 2021 r. Instytut podjął działanie mające na celu pozyskanie zewnętrznych funduszy na realizację badań poprzez złożenie wniosku o dofinansowanie projektu badawczego. Wniosek do Narodowego Centrum Nauki został złożony w dniu 15 czerwca 2021 r. w ramach konkursu OPUS-21. Obszar badawczy projektu zdefiniowano jako HS, tj. nauki humanistyczne, społeczne i o sztuce<sup>147</sup>. NIK zauważa, że PIE nie planowało podjęcia współpracy międzynarodowej w ramach zgłoszonego projektu. Całkowity koszt związany z realizacją przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 44 290 zł. Instytut nie otrzymał środków o które wnioskował.

(akta kontroli str. 237-275, 347-352, 401-406, 413-414, 1886-1912)

Do dnia zakończenia kontroli Instytut zrealizował część projektów ujętych w planie działalności na 2022 r., w tym na stronie internetowej umieścił raport z projektu zakończonego w I kw. 2022 r.<sup>148</sup> Jak zeznał Zastępca Dyrektora ds. Badań i Analiz, Instytut zaktualizował plan działalności na 2022 r. i podjął się stworzenia raportów związanych z wojną w Ukrainie oraz zjawiskiem głodu w Afryce i na Bliskim Wschodzie, rezygnując tymczasowo z realizacji części zakładanych wcześniej tematów<sup>149</sup>. Jak wskazał świadek, przeprowadzenie części badań w realiach okołowojeńnych mogłoby zafałszować wyniki analiz.

(akta kontroli str. 5-140, 714-715)

Działając na podstawie *zarządzenia nr 1/2019 z dnia 8 stycznia 2019 r. w sprawie powołania i funkcjonowania Zespołu Ekspertów w PIE*, Dyrektor Instytutu utworzył organ opiniodawczo-doradczy związany z realizowaniem przez PIE zadań ustawowych. W skład Zespołu Ekspertów weszło 20 osób<sup>150</sup>, które powołano w okresie od dnia 14 stycznia 2019 r. do dnia 1 marca 2022 r. Od dnia 27 kwietnia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli jednostka nie udzieliła wyjaśnień wskazujących, dlaczego dokonano wyboru tych konkretnych osób i nie przekazała materiałów potwierdzających kwalifikacje, kompetencje i doświadczenie wszystkich członków Zespołu.

Jak wynika z wyjaśnień<sup>151</sup> udzielonych przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych oraz zeznań Dyrektora Instytutu, od czasu powołania Zespołu do dnia 10 czerwca 2022 r. Dyrektor PIE nie spotkał się z Ekspertami, sam Zespół nie podjął działalności, do której został powołany, a osoby wchodzące w skład Zespołu były – zarówno przed, jak i po jego powołaniu – beneficjentami zleceń na usługi wykonywane w ramach projektów, raportów, analiz oraz ekspertyz.

<sup>147</sup> Panel dyscyplin: HS4 – Jednostka, instytucje, rynki.

<sup>148</sup> <https://pie.net.pl/category/raporty/> - 30 lat traktatu z Maastricht.

<sup>149</sup> Tymczasowo zawieszono realizację projektów „Dyskryminacja kobiet powracających na rynek pracy” oraz „Mama na rynku pracy” których przewidywane terminy zakończenia określono na II kw. 2022 r.,

<sup>150</sup> W skład Zespołu Ekspertów wchodził m.in.: byli pracownicy Instytutu, osoba współpracująca z Polityką Insight, osoba piastująca funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, profesor Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>151</sup> Pismo znak: OP.0910.1.15.2022 z dnia 10 maja 2022 r., pkt 13.

Jak zeznał Dyrektor Instytutu, nie było dotąd<sup>152</sup> potrzeby zwołania spotkań z Zespołem Ekspertów, a ponadto nie wie, czy udałoby się zgromadzić wszystkie te osoby w trakcie jednego spotkania.

W latach 2019-2021 Instytut wypłacił wynagrodzenie w łącznej wysokości 341 000 zł na rzecz członka Zespołu Ekspertów, który opracował i konsultował model makroekonomiczny stworzony na potrzeby PIE. Model makroekonomiczny był stworzony i użytkowany zgodnie z założeniami, tj. umożliwił prognozowanie zmian i ich wpływ na polską gospodarkę, choć – jak należy zauważyć – takie zjawiska jak pandemia mogą destabilizować opracowane przewidywania w poszczególnych obszarach życia społeczno-gospodarczego.

(akta kontroli str. 7-8, 12-14, 28-30, 33-140, 151-152, 154-161, 164-236, 261-275, 277-344, 347-352, 384-393, 401-406, 408-444, 525-533, 537-550, 568, 573-575, 576-644, 660, 662, 712-713, 781-783, 1245-1378, 1385-1390, 1403-1407, 1503-1511, 1636-1796)

Wśród zadań, które w okresie objętym kontrolą Instytut powierzał do wykonywania podmiotom zewnętrznym – osobom fizycznym i podmiotom gospodarczym – znalazły się przede wszystkim: prace badawczo-analityczne, usługi informatyczno-telekomunikacyjne, obsługa kadrowo-płacowa, doradztwo prawne. Były to zadania, których zwłaszcza w IV kw. 2018 r. i I-II kw. 2019 r. Instytut nie był w stanie zrealizować ze względu na brak odpowiednich zasobów.

Niektóre z osób, które współpracowały z IBRKK-PIB lub PIE na podstawie umów cywilnoprawnych, były potem zatrudniane w Instytucie na podstawie umowy o pracę.

Polski Instytut Ekonomiczny publikował na stronie Biuletynu Informacji Publicznej plany zamówień, przetargi oraz zapytania ofertowe, które dotyczyły głównie usług związanych z bieżącą działalnością jednostki, tj. robotami budowlanymi, sprzedażą i dostawą energii, usług ochrony oraz badaniami ilościowymi i jakościowymi realizowanymi na potrzeby działalności ustawowej. Ponadto w latach 2018-2021 jednostka przedstawiała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdania z udzielonych zamówień. W okresie objętym kontrolą podmioty zewnętrzne wybierano na podstawie wewnętrznych regulacji oraz przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>153</sup> oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>154</sup>. W latach 2018-2021 w jednostce przeprowadzono i zakończono łącznie 29 postępowań z zastosowaniem przepisów ww. ustaw. Łączna kwota omawianych zamówień wynosiła 5 083 232,23 zł.

Łączna wartość zamówień udzielonych z wyłączeniem procedur określonych przepisami prawa zamówień publicznych w latach 2018-2021 wynosiła 5 998 301,65 zł.

W toku kontroli nie stwierdzono, aby pomiędzy Instytutem a podmiotami wybranymi do realizacji usług istniały powiązania osobowe.

(akta kontroli str.5-140, 413-444, 541-550, 576-632)

W okresie objętym kontrolą PIE nie dokonywał ewaluacji efektów realizacji swoich ustawowych zadań.

(akta kontroli str.390-393, 408-412)

Badaniem objęto 120 umów cywilnoprawnych zawartych przez PIE z osobami fizycznymi. W wyniku analizy przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że w 35 przypadkach brakowało dokumentów dotyczących sposobu wyboru wykonawcy oraz

<sup>152</sup> Protokół znak: KST.411.001.01.2022\_PC\_3a z dnia 13 czerwca 2022 r.

<sup>153</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa PzP z 2014 r.

<sup>154</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm., dalej: ustawa PzP z 2019 r.



potwierdzenia zabezpieczenia środków finansowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-8, 10-11, 14, 28-30, 33-140, 151-152, 158-161, 164-236, 261-275, 384-393, 396-406, 408-444, 525-533, 535-550, 568, 573-644, 660-662, 716-718, 781-783, 1245-1885)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Polski Instytut Ekonomiczny w przypadku 14 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi nie sporządził dokumentów dotyczących sposobu wyboru wykonawcy, ponadto w przypadku 20 takich kontraktów nie przedstawił potwierdzenia zabezpieczenia środków finansowych, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym odpowiednio z § 18 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych z dnia 12 listopada 2018 r.<sup>155</sup>, § 4 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych z dnia 9 sierpnia 2019 r.<sup>156</sup> i § 4 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych z dnia 1 marca 2021 r.<sup>157</sup>.

Zgodnie z § 18 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych z dnia 12 listopada 2018 r. pracownicy merytoryczni odpowiedzialni za realizację danego zamówienia byli zobligowani do przeprowadzenia wyboru wykonawcy zamówienia zgodnie z zasadami ujętymi w art. 44 ust. 3 u.f.p.

Z kolei zgodnie § 4 ust. 3 Regulaminów udzielania zamówień publicznych z lat 2019-2021 kierownik Zespołu Organizacyjno-Prawnego wraz z kierownikami komórek analitycznych byli zobowiązani do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia i przedstawienia „Zapotrzebowania dotyczącego uruchomienia środków finansowych” będącego załącznikiem nr 4 do instrukcji obiegu dokumentów z 2019 r.

Łączna wartość umów, w przypadku których nie sporządzono dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawcy oraz zabezpieczenia środków finansowych przewidzianych w planie, wynosiła 277 482 zł.

Zastępca Dyrektora ds. Finansowych w odpowiedzi na wezwania<sup>158</sup> do uzupełnienia przedłożonej dokumentacji poprosiła<sup>159</sup>, by kontrolerzy jednostkowo wykazali każdy przypadek umowy, do której należało uzupełnić materiały lub złożyć wyjaśnienia, ponieważ jednostka każdy przypadek zawartej umowy traktowała indywidualnie.

NIK zauważa, że Instytut powinien dołożyć wszelkich starań, aby w sposób właściwy i rzetelny gromadzić dokumentację potwierdzającą celowe i gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Nie można również zgodzić się z tym, że jednostka stosowała indywidualne podejście do każdej zawartej umowy, ponieważ jednostka była zobowiązana do stosowania takich samych procedur i przepisów w stosunku do umów, w których miesięczna wypłata wynagrodzenia na rzecz zleceniobiorcy wynosiła do 20 000 zł.

(akta kontroli str. 7-140, 261-275, 277-344, 415-444, 529-531, 541-550, 576-644, 1245-1885)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Polski Instytut Ekonomiczny prawidłowo realizował zadania związane z prowadzeniem działalności badawczo-analitycznej, publikacyjno-wydawniczej oraz nawiązywaniem współpracy z krajowymi

<sup>155</sup> Zarządzenie nr 5/2018 z dnia 12 listopada 2018 r.

<sup>156</sup> Zarządzenie nr 8/2019 z dnia 9 sierpnia 2019 r., obowiązujące od dnia 12 sierpnia 2019 r.

<sup>157</sup> Zarządzenie nr 2/2021 z dnia 2 marca 2021 r.

<sup>158</sup> Pismo znak: KST.411.001.01.2022\_5 z dnia 27 kwietnia 2022 r. pkt 11, KST.001.01.2022\_11 z dnia 20 maja 2022 r. pkt 2 i 7.

<sup>159</sup> Pismo znak: OP.0910.1.57.2022 z dnia 1 czerwca 2022 r., pkt 7.

i zagranicznymi partnerami. Należy przy tym zauważyć, że w latach 2018-2019 Instytut nie realizował zadań polegających na prowadzeniu szkoleń w zakresie nauk ekonomicznych i społecznych, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy o Polskim Instytucie Ekonomicznym, w kolejnych latach objętych kontrolą realizację tych zadań ograniczył do trzech szkoleń, jednego wykładu oraz jednorazowo przeprowadzonych ćwiczeń. Wydatkowanie środków dotacji podmiotowej odbywało się zgodnie z założeniami, a jednostka osiągała zakładane planami cele związane z realizacją zadań badawczo-analitycznych. W przypadku 34 umów cywilnoprawnych zawartych z osobami fizycznymi Instytut nie udokumentował sposobu wyboru wykonawcy oraz zabezpieczenia w planie finansowym środków na realizację przedmiotów umów. Wykonawcy wywiązali się z zobowiązań i przygotowali produkty, które finalnie były zgodne z wymaganiami umów. Model makroekonomiczny, na stworzenie i aktualizację którego Instytut wydatkował środki w łącznej wysokości 341 000 zł, był użytkowany do realizacji ustawowych zadań jednostki związanych z prognozami i analizami z obszarów społeczno-gospodarczych. NIK zauważa, że Instytut nie dokumentował przebiegu współpracy z jednostkami administracji publicznej, co w powiązaniu z brakiem wskazania inicjatorów lub zlecniodawców pozaplanowych analiz i publikacji w sprawozdaniach z działalności implikuje trudności związane z oceną podjętej współpracy oraz celowości i użyteczności wytworzonych produktów.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wzmocnić w jednostce nadzór dotyczący realizowanych zadań związanych z pracą komórek analitycznych oraz administracyjno-obługowych, zwłaszcza w zakresie sprawozdawczości i stosowania wewnętrznych regulacji związanych z zatrudnieniem pracowników i wyborem zewnętrznych wykonawców.
2. Przedłożyć do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów informację o błędnym wykazaniu w sprawozdaniu z działalności za 2020 r. oraz w *Informacji o wykonaniu planu finansowego za III kwartały 2020 r.* faktu sporządzenia przez PIE raportu „Polski Nowy Ład”.
3. Sporządzać sprawozdania z działalności za kolejne lata zgodnie z rekomendacjami i wytycznymi przekazanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 18 lipca 2022 r.

Kontrolerzy

Patrycja Chrzanowska-Przybylska  
specjalista kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Strategii  
p.o. Dyrektor  
Marzena Rajczewska

/-/

Żaneta Borchólska  
specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonała:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Strategii  
p.o. Dyrektor  
Marzena Rajczewska

/-/