



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Strategii

KST.411.001.02.2022

Pan
Paweł Gajewski
Dyrektor Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych
i Finansowych w Łodzi
Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych
w Łodzi
Plac Wolności 3
91-415 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 10 października 2022 r.
(znak: KPK-KPO.443.125.2022)

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi ¹ , Plac Wolności 3, 91-415 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Gajewski, Dyrektor Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi, od dnia 5 marca 2019 r ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych2. Planowanie działalności jednostki3. Gospodarka majątkowo-finansowa jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania.4. Wykonywanie zadań, źródła ich finansowania oraz efekty ich realizacji.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 13 lipca 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontroler	Piotr Nagraba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/7/2022 z 15 marca 2022 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej także: Instytut, IEEF.

² Do czasu powołania na Dyrektora Instytutu wykonywał te zadania i kompetencje jako pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości na podstawie § 3a zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 206, ze zm.).

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się w dniu 30 czerwca 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi podejmował działalność opiniodawczą, naukową oraz upowszechniającą wiedzę w zakresie nauk sądowych.

W zakresie działalności opiniodawczej w latach 2019-2022 (I kw.) sporządzono 34 opinie, w tym 19 opinii na rzecz sądów, z czego siedem opinii uzupełniających oraz 15 opinii na rzecz prokuratur, z czego dwie uzupełniające. Łączne koszty sporządzenia tych opinii według stawek wynikających z przepisów o zasadach wynagradzania biegłych wyniosły 251,1 tys. zł – na rzecz sądów oraz 753,1 tys. zł – na rzecz prokuratur. Udział kosztów sporządzenia opinii na rzecz sądów przez Instytut odpowiadał więc jedynie 0,03% łącznych wydatków z budżetu państwa na wszystkie opinie w części 15 – Sądy powszechne. Opinie, których proces sporządzania na moment prowadzenia kontroli był już zakończony, wydawano w terminach od 21 dni do dwóch lat i siedmiu miesięcy. Instytut był także w trakcie realizacji 22 opinii zleconych w latach 2019-2022 (I kw.), z czego w przypadku czterech, ich dotychczasowy czas sporządzania mieścił się już w przedziale od dwóch lat do dwóch lat i 10 miesięcy. Szacunkowe rzeczywiste koszty sporządzenia powyższych 34 zakończonych opinii przewyższają wartość tych opinii wyliczoną według stawek określonych w przepisach o zasadach wynagradzania biegłych.

Uwzględniając powyższe, NIK zauważa, że Instytut wprowadził prawidłowo realizował cele w zakresie wydawania opinii, jednakże w niewielkim stopniu zrealizował założenia: zmniejszenia przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych, uzyskania oszczędności wydatków budżetu państwa i zwiększenia dostępności do biegłych posiadających wystarczająco pogłębioną wiedzę ekonomiczną.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że proces utworzenia Instytutu przebiegł w sposób prawidłowy. Jednakże zdaniem NIK zasoby kadrowe w zakresie pracowników naukowych były niewystarczające, aby zapewnić większy udział działalności opiniodawczej, co zauważał również Instytut w swoich rocznych sprawozdaniach z wykonania zadań w 2020 i 2021 r., wskazując na ograniczone zasoby kadrowe przy jednoczesnym bardzo dużym zapotrzebowaniu na opinie. NIK zwraca także uwagę na wysoki odsetek pracowników Instytutu zatrudnionych jednocześnie na pełnych etatach poza Instytutem (56,3%), co może mieć wpływ na efektywność realizacji zadań. Podobnie, wpływ na efektywność realizacji zadań może mieć realizowanie przez Instytut pracy w systemie zadaniowego czasu pracy, bez wprowadzenia czytelnych i transparentnych procedur powierzania zadań pracownikom pracującym w tym systemie, ustalania terminu niezbędnego do wykonania powierzonych zadań oraz sposobu rozliczania z ich wykonania – tym bardziej, że na dzień 31 marca 2022 r. spośród 19 pracowników naukowych ogółem, sporządzających opinie i prowadzących badania naukowe 14 pracowało dodatkowo poza Instytutem (12 na pełnym etacie i dwóch w niepełnym wymiarze czasu pracy), a jednocześnie w Instytucie pracowało w trybie zadaniowego czasu pracy. Nie bez znaczenia dla efektywności wykonywania zadań przez Instytut może być również fakt, iż pełnoetatowo poza Instytutem pracowali Dyrektor Instytutu i jego Zastępca.

Środki na realizację zadań Instytut otrzymywał bezpośrednio z budżetu państwa. Posiadane przez Instytut zasoby majątkowe adekwatne były do powierzanych mu zadań. Majątek trwały Instytutu obejmował wartości niematerialne i prawne oraz maszyny i urządzenia techniczne, natomiast dla potrzeb siedziby Instytutu wynajmowano nieruchomości na warunkach komercyjnych.

W obszarze wykonania planowanych wydatków i realizacji dochodów stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w istotny sposób na bieżące i efektywne zarządzanie

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

środkami publicznymi, niemniej jednak wystąpiła systemowa nieprawidłowość dotycząca sposobu rozliczania podstawowej działalności Instytutu. Instytutowi nie dokonywano zapłaty za opinie sporządzone na zlecenie organów uprawnionych do prowadzenia postępowań, a Instytut jej nie oczekiwał i nie dochodził. Stosowane zasady rozliczeń – z tytułu sporządzonych przez Instytut opinii – z organami uprawnionymi do prowadzenia postępowań, powodowały zniekształcenie struktury wydatków budżetu państwa, a tym samym wpływały na transparentność i przejrzystość finansów publicznych. W ocenie NIK, pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w tym obszarze wskazują na niestosowanie standardów kontroli zarządczej określonych dla jednostek sektora finansów publicznych wskazanych w punkcie 14 części C rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania jednostki w zakresie sporządzania planów finansowych, planów działalności w ramach kontroli zarządczej, planów naukowych i planów wydawniczych. Instytut sporządzał je w sposób rzetelny, zgodnie z obowiązującymi przepisami i z odpowiednią szczegółowością. Roczne sprawozdania z wykonania zadań przedstawiały w sposób syntetyczny i przejrzysty informacje dotyczące struktury organizacyjnej Instytutu i zatrudnienia, Rady Naukowej oraz realizacji zadań w ramach działalności opiniodawczej, naukowo-badawczej, upowszechniającej oraz realizacji planów finansowych Instytutu. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi również uwag do sprawozdań z wykonania planów działalności w ramach kontroli zarządczej oraz planów wydatków budżetowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Utworzenie i organizacja jednostki sektora finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

Instytut został powołany *zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi*⁷. Organem założycielskim Instytutu jest Minister Sprawiedliwości. W § 1 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, że Instytut rozpocznie funkcjonowanie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zatrudnienie pierwszego pracownika naukowego, nastąpiło z dniem 15 lutego 2019 r.⁸

(akta kontroli str. 10, 719, 719-726)

Minister Sprawiedliwości powołał pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw organizacji Instytutu na okres od dnia 1 września 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. (w osobie późniejszego Dyrektora Instytutu), a następnie na okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia powołania Dyrektora Instytutu⁹, co nastąpiło w dniu 5 marca 2019 r.¹⁰

(akta kontroli str. 709-711)

Poza *zarządzeniem w sprawie powołania Instytutu*, działalność jednostki regulowała także *ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych* (art. 66)¹¹. Zgodnie z art. 66 ust. 1 tej ustawy jej postanowienia określone w art. 1 ust. 3, art. 2, art. 22, art. 23, art. 28 ust. 1 i 2, art. 29-32, art. 39, art. 41-46, art. 47 ust. 1-4, 6 i 7 oraz art. 48-50 stosuje się odpowiednio do państwowych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzących działalność naukową i badawczo-rozwojową (jednostka organizacyjna). Minister Sprawiedliwości powołuje i odwołuje dyrektora oraz zastępców dyrektora jednostki organizacyjnej (art. 66 ust. 2 ustawy). Statut jednostki organizacyjnej nadaje Minister Sprawiedliwości (art. 66 ust. 3 ustawy). Stosownie do treści art. 66 ust. 4 ustawy, dyrektora, jego zastępców, głównego księgowego oraz pracownika naukowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec jednostki organizacyjnej, jeżeli zakaz ten został określony w odrębnej umowie. Do zakazu, o którym mowa w ust. 4, stosuje się przepisy art. 101¹, art. 101³ i art. 101⁴ *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy*¹².

Zadania Instytutu określał jego statut, stanowiący załącznik do *zarządzenia w sprawie powołania Instytutu*, zgodnie z którym celem funkcjonowania Instytutu jest działalność na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w dziedzinie nauk sądowych realizowana poprzez prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii na zlecenie sądów, prokuratur oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia na podstawie ustaw postępowań, w toku których dopuszczany jest dowód z opinii biegłego. Szczegółowo przedmiot działalności Instytutu określono w rozdziale II statutu.

(akta kontroli str. 720-726)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. Urz. Min. Spraw. poz. 206 ze zm., dalej: zarządzenie w sprawie powołania Instytutu.

⁸ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 7 kwietnia 2022 r.

⁹ Pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 sierpnia 2018 r. oraz z dnia 27 grudnia 2018 r.

¹⁰ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2019 r. znak DKO-I.575.1.2019.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 498.

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, dalej: Kodeks pracy.

Organami Instytutu jest Dyrektor oraz Rada Naukowa. Regulamin organizacyjny Instytutu¹³, wprowadzony z dniem 6 lutego 2019 r., określił strukturę organizacyjną Instytutu, zakresy działania komórek organizacyjnych oraz zadania i obowiązki osób zajmujących w Instytucie stanowiska samodzielne i kierownicze.

W Instytucie zostały pierwotnie powołane następujące komórki organizacyjne: Zakład Rachunkowości i Finansów, Zakład Podatków i Ceł, Zakład Rynków Finansowych, Bankowości i Ubezpieczeń, Zakład Cyberprzestępczości Gospodarczej, Dział Organizacyjny. Ponadto w Instytucie funkcjonowały następujące samodzielne stanowiska, podlegające bezpośrednio Dyrektorowi Instytutu: samodzielne stanowisko głównego księgowego oraz samodzielne stanowisko radcy prawnego. W październiku 2021 r. nastąpiła zmiana struktury organizacyjnej Instytutu polegająca na powołaniu również Katedry Rachunkowości, w skład której weszły Zakład Rachunkowości Finansowej i Zakład Rachunkowości Zarządczej i Finansów, a następnie w marcu 2022 r. w miejsce Zakładu Podatków i Ceł utworzono Zakład Badań Prawno-Ekonomicznych.

(akta kontroli str. 2596, 2630, 2696-2705)

Minister Sprawiedliwości z dniem 22 lipca 2019 r.¹⁴ powołał Zastępcę Dyrektora Instytutu. Do dnia zakończenia kontroli pełnił on nieprzerwanie powierzoną mu funkcję.

(akta kontroli str. 713)

Rada Naukowa Instytutu na dzień 31 grudnia 2021 r. składała się z 13 członków, spośród których¹⁵ siedem osób powołał Minister Sprawiedliwości spoza Instytutu, w tym trzech prokuratorów spośród kandydatów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. Pozostałych sześć osób zostało powołanych spośród pracowników Instytutu, w tym pięciu ze stopniem naukowym doktora lub doktora habilitowanego.

(akta kontroli str. 759-774, 1034)

Działalność Instytutu regulowały ponadto zarządzenia Dyrektora Instytutu, z czego do kluczowych należały zarządzenia w sprawach: ustalenia regulaminu organizacyjnego Instytutu, regulaminu pracy w Instytucie, regulaminu wynagradzania, regulaminu ustanawiania biegłych w Instytucie, regulaminu wyborów do Rady Naukowej Instytutu, wprowadzenia regulaminu postępowania z aktami przesyłanymi przez sądy i prokuraturę, regulaminu zarządzania prawami autorskimi, dokumentowania twórczej działalności naukowej i badawczo-rozwojowej o indywidualnym charakterze, wprowadzenia rocznych planów naukowych oraz wieloletniego planu naukowego Instytutu, określenia systemu kontroli zarządczej w Instytucie, wprowadzenia polityki rachunkowości oraz inwentaryzacji składników majątku w Instytucie, wprowadzenia regulaminu pracy zdalnej oraz wprowadzenia kodeksu etyki pracowników Instytutu.

(akta kontroli str. 2588-2927)

Instytut funkcjonował w oparciu o limity etatów wyznaczone przez Ministra Sprawiedliwości. Jak wskazano w planie finansowym na 2019 r. limit ten wynosił 29,5 etatu. W latach 2019-2021 zatrudnienie w Instytucie systematycznie wzrastało z 23,75 etatów na koniec 2019 r., poprzez 27 etatów na koniec 2020 r. do 29,65 etatów na koniec 2021 r. W strukturze zatrudnienia dominującą grupą byli pracownicy naukowcy, którzy stanowili na koniec lat 2019-2021 odpowiednio 63,1%, 63,0% oraz 65,8% zatrudnionych ogółem¹⁶. Pozostałe dwie grupy pracowników stanowili pracownicy

¹³ Zarządzenie nr 5/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 6 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi.

¹⁴ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2019 r. znak DKO-VII.575.9.2019.

¹⁵ Według stanu na dzień zakończenia kontroli.

¹⁶ Strukturę wyliczono w oparciu o liczbę etatów.

badawczo-techniczni (stanowiący odpowiednio 9,5%, 16,7% i 16,0% zatrudnionych) oraz pracownicy administracyjni (27,4%, 20,3% i 18,2% zatrudnionych).

W rocznych sprawozdaniach z wykonania zadań w 2020 i 2021 r.¹⁷ Instytut wskazywał na ograniczone zasoby kadrowe oraz na bardzo duże zapotrzebowanie na opinie. Dyrektor Instytutu wyjaśnił¹⁸, że w połowie 2021 r. po osiągnięciu poziomu zatrudnienia zbliżonego do przyznanego Instytutowi limitu 29,5 etatów, wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o zwiększenie tego limitu o pięć etatów. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości zwiększył limit etatów w Instytucie o trzy etaty, tj. do 32,5 etatów. W *Strategii rozwoju Instytutu do roku 2026*¹⁹ założono wzrost liczby etatów do 60 w 2026 r.

W toku kontroli Dyrektor Instytutu wyjaśnił²⁰: „*Odmawialiśmy wykonania opinii ze względu na to, że opinie te powinny być sporządzone przez biegłych o specjalnościach, które nie mieszczą się w profilu działalności Instytutu. Z tego co pamiętam nie było przypadku, kiedy odmówiliśmy sporządzenia opinii ze względu na braki ilościowe biegłych. Były tylko przypadki wskazywania odległego terminu sporządzania opinii – o ile dobrze pamiętam, wskazywaliśmy termin rozpoczęcia wykonania opinii na kilka lub kilkanaście miesięcy po zgłoszeniu zlecenia*” (por. również w czwartym obszarze niniejszego Wystąpienia).

Instytut nie zlecał wykonywania zadań innym podmiotom lub osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych. Dyrektor Instytutu wskazał również, że działalność opiniodawcza jest trudna do dokładnego jej zaplanowania pod względem ilości i złożoności nowych zleceń, które mogą wpłynąć do Instytutu w przyszłości, co utrudnia Instytutowi i organowi założycielskiemu określenie precyzyjnego zapotrzebowania na pracowników naukowych zajmujących się wydawaniem opinii.

(akta kontroli str. 203-213, 900-918, 1039, 1072, 1584, 1612-1613, 2297-2300, 3643)

Odnosząc się do kwestii planowania zatrudnienia w Instytucie, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że z jednej strony w sprawozdaniach z wykonania zadań za lata 2019-2021²¹ Instytut wskazywał na bardzo duże zapotrzebowanie na opinie oraz ograniczone zasoby kadrowe, lecz z drugiej strony – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Instytutu²² – nie miał on wiedzy, czy Minister Sprawiedliwości na etapie tworzenia Instytutu rozpoznał szczegółowe potrzeby w zakresie opracowywania ekspertyz i wydawania opinii, jak również że Minister nie przekazywał mu informacji statystycznych o ilości „szczególnie trudnych spraw”. Dyrektor Instytutu wyjaśnił również, że nie ma wiedzy i nie gromadził danych, co do zapotrzebowania na sporządzanie ekspertyz i opinii od czasu powołania Instytutu, nie pozyskiwał danych dotyczących liczby ekspertyz i opinii ekonomicznych i finansowych (tj. w zakresie tematyki będącej w kompetencji Instytutu) sporządzanych w kraju, w tym ilości opracowań dotyczących „szczególnie trudnych spraw”.

Minister Sprawiedliwości, do którego NIK zwróciła się o udzielenie informacji, czy w ramach analiz poprzedzających utworzenie Instytutu ustalał dane statystyczne, co do liczby wydawanych opinii w skali kraju z dziedzin, którymi miał się zajmować Instytut, w tym liczby spraw o szczególnym stopniu skomplikowania, co wskazywałoby na potencjalne zapotrzebowanie w przyszłości na sporządzanie takich opinii przez tę jednostkę oraz o udzielenie informacji, czy rozpoznał zapotrzebowanie na

¹⁷ Roczne sprawozdanie z wykonania zadań w 2020 r. str. 14, Roczne sprawozdanie z wykonania zadań w 2021 r. str. 17.

¹⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

¹⁹ Strategia rozwoju Instytutu do roku 2026 została pozytywnie zaopiniowana uchwałą nr 8/2021 z dnia 7 października 2021 r. Rady Naukowej (dalej: *Strategia Instytutu*).

²⁰ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

²¹ Sprawozdanie z wykonania zadań w 2019 r. (str. 12), Sprawozdanie z wykonania zadań w 2020 r. (str.14) oraz Sprawozdanie z wykonania zadań w 2021 r. (str.17).

²² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

prorowadzenie badań naukowych oraz prac rozwojowych w zakresie nauk sądowych, w udzielonej odpowiedzi nie odniósł się do tych kwestii²³.

NIK zauważa, że w powyższych okolicznościach, tj. nie mając informacji o rzeczywistym potencjalnym zapotrzebowaniu na realizację zadań będących przedmiotem działalności Instytutu, trudno jest w sposób racjonalny zaplanować niezbędny poziom zatrudnienia.

(akta kontroli str. 149-157, 203-213, 1039, 1072, 1107)

Zgodnie z § 18 Regulaminu pracy²⁴ Instytut zatrudniał pracowników:

- w systemie godzinowym, o którym mowa w art. 129 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym czas pracy nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę a przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym czterech miesięcy²⁵,
- w systemie zadaniowego czasu pracy, o którym mowa w art. 140 Kodeksu pracy, zgodnie z którym w przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy lub jej organizacją albo miejscem wykonywania pracy może być stosowany system zadaniowego czasu pracy; przepis ten stanowi również, że pracodawca po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129.

W zadaniowym systemie czasu pracy, zgodnie z § 18 pkt 5 ww. regulaminu, mogli pracować pracownicy naukowci.

W okresie od początku działalności Instytutu do dnia 31 marca 2022 r.²⁶, w systemie zadaniowym pracowało 22 z 25 pracowników naukowych, jeden z siedmiu pracowników badawczo-technicznych oraz od 2021 r. jeden z siedmiu pracowników administracyjno-ekonomicznych (główna księgową). Pozostali pracownicy wykonywali pracę w systemie godzinowym.

W sposobie powierzania i rozliczania pracowników z wykonanych zadań, wystąpiła nieprawidłowość opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2706-2722, 3644)

Instytut zatrudniał pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Dyrektor Instytutu oraz Zastępca Dyrektora Instytutu posiadali stopień naukowy doktora habilitowanego, p.o. kierownicy zakładów – stopień naukowy doktora habilitowanego lub doktora, a pracownicy niższego szczebla zakładów stopień naukowy doktora habilitowanego lub doktora lub tytuł zawodowy magistra.

Członkowie Rady Naukowej Instytutu byli prokuratorami lub posiadali tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego albo doktora, a jeden członek Rady Naukowej Instytutu, zgodnie z wymogami statutu, nie posiadał tytułu naukowego lub stopnia naukowego²⁷.

(akta kontroli str. 716, 718, 759-771, 1589-1593)

Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. Instytut zatrudniał 32 osoby. Spośród nich:

- 14 osób zatrudnionych było na uczelniach wyższych w pełnym wymiarze czasu pracy (Dyrektor Instytutu, Zastępca Dyrektora i 12 pracowników naukowych),
- jedna osoba (pracownik naukowy), zatrudniona była na uczelni na ½ etatu,

²³ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 czerwca 2022 r. znak: BM-VI.0910.7.2022.

²⁴ Zarządzenie nr 6/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych z dnia 6 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu pracy w Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi.

²⁵ Z zastrzeżeniem art. 135-138, 143 i 144 Kodeksu pracy.

²⁶ Dane dotyczą zarówno obecnych, jak i byłych pracowników Instytutu.

²⁷ Zgodnie § 12 ust. 2 pkt 3 statutu w skład Rady winien być bowiem wchodzić także jeden pracownik naukowy nieposiadający stopnia naukowego doktora, doktora habilitowanego lub tytułu naukowego lub pracownik badawczo-techniczny Instytutu.

- jedna osoba (pracownik naukowy), zatrudniona była w innym miejscu pracy niż uczelnia wyższa na ¼ etatu,
- jedna osoba (pracownik administracyjno-ekonomiczny – Główny księgowy), zatrudniona była w innym miejscu pracy niż wyższa uczelnia na 2/3 etatu,
- jedna osoba (radca prawny) zatrudniona była na cały etat w Ministerstwie Sprawiedliwości.

NIK zauważa, że stan, w którym 18 pracowników spośród 32 (56,3%), pracuje w Instytucie i jednocześnie w innych jednostkach może mieć wpływ na efektywność działania Instytutu i rzetelność wykonywania zadań – tym bardziej, że 16 z nich są to kluczowi pracownicy dla realizacji zadań Instytutu (Dyrektor, Zastępca Dyrektora i 14 pracowników naukowych (73,7%) stale pracujący dodatkowo, z czego 14 w pełnym wymiarze czasu pracy.

(akta kontroli str. 1612-1613, 3642, 3645)

Kadra kierownicza Instytutu, tj. Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora Instytutu, p.o. kierownicy dwóch zakładów Katedry Rachunkowości i Finansów, p.o. kierownik Zakładu Rynków Finansowych, Bankowości i Ubezpieczeń oraz p.o. kierownik Zakładu Cyberprzestępczości Gospodarczej byli pracownikami akademickimi Uniwersytetu [...]*. Ponadto dziesięć osób spośród pozostałych pracowników naukowych było zatrudnionych również w innym miejscu pracy, w tym dziewięć osób na uczelniach (Uniwersytet [...], Uniwersytet [...], Politechnika [...]) jako pracownicy akademicy, jedna osoba jednocześnie w [...] i w [...]. Dwóch pracowników administracyjno-ekonomicznych było zatrudnionych w innych niż uczelnie jednostkach, tj. w Ministerstwie [...] oraz spółce prawa handlowego.

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu²⁸, 16 osób przed podjęciem zatrudnienia w Instytucie wykonywało pracę także w innych miejscach i nadal ją wykonuje, jednocześnie będąc zatrudnionymi w Instytucie, co zostało przez te osoby ujawnione przed podjęciem zatrudnienia i zweryfikowane przez Radę Naukową Instytutu. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że w odniesieniu do obecnie (tj. na dzień 5 maja 2022 r. – przyp. NIK) pracujących osób wyraził zgodę na dodatkowe zatrudnienie dwóm pracownikom, którzy w trakcie pracy w Instytucie podjęli decyzję o dodatkowym zatrudnieniu. W przypadku pracowników akademickich, którzy pracowali na wyższych uczelniach przed rozpoczęciem pracy w Instytucie, zdaniem Dyrektora Instytutu, zgoda powyższa nie była wymagana.

(akta kontroli str. 26, 1615-1616, 1619-1620)

W wyniku analizy akt osobowych pracowników Instytutu stwierdzono jednoczesne zatrudnienie pracowników w Instytucie oraz w Biurze Rzecznika Finansowego. Trzech pracowników, tj. [...] uzyskali zgodę Dyrektora Instytutu na podjęcie dodatkowego zatrudnienia, natomiast jeden pracownik (zajmujący stanowisko [...])²⁹ o taką zgodę nie występował.

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu³⁰, wszystkie osoby podejmujące dodatkowe zatrudnienie zostały poinformowane, że ich zadania związane z działalnością opiniodawczą i naukową w Instytucie nie ulegają zmianie i muszą zostać zrealizowane. Realizacja tych zadań była monitorowana i rozliczana na zasadach obowiązujących każdego pracownika. Jak wskazał, w szczególności zmniejszeniu nie ulegały zadania przy zleconych wcześniej pracach opiniodawczych, natomiast wyniki prac naukowych były odbierane w ustalonym przed podjęciem dodatkowego

*) W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączała 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 [...].

²⁸ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 5 maja 2022 r.

²⁹ Pracownik ten poza Instytutem zatrudniony był w [...] w okresie od dnia [...] do dnia [...].

³⁰ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 7 czerwca 2022 r.

zatrudnienia zakresie i w obowiązujących wszystkich pracowników naukowych terminach. Odnosząc się do przypadku braku wniosku pracownika o wyrażenie zgody na dodatkowe zatrudnienie, Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że pracownik ten został powołany z dniem [...] na stanowisko [...] i że ze względu na to, iż umowa zawarta pomiędzy nim a Instytutem była umową o pracę zawartą na czas określony, który upływał w dniu [...], uzgodnił z pracownikiem, że w pozostałym okresie zatrudnienia dokończy on rozpoczęte projekty.

(akta kontroli str. 128-133, 1718-1777)

Zatrudnieni w Instytucie pracownicy naukowcy zostali wyłonieni w wyniku przeprowadzenia konkursów, pracownicy administracyjno-ekonomiczni oraz pracownicy badawczo-techniczni zostali zatrudnieni w wyniku przeprowadzenia naborów, zgodnie z wewnętrznymi procedurami, które zostały sformalizowane zarządzeniem nr 3/2020 r. Dyrektora Instytutu z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie regulaminu procesów rekrutacji pracowników nienaukowych, natomiast radca prawny w wyniku „polecenia³¹ z Ministerstwa”³².

Dyrektor Instytutu wydawał zarządzenia w sprawie ogłoszenia konkursów. Ogłoszenia o konkursach były podawane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Instytutu, w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz na stronie internetowej Komisji Europejskiej w europejskim portalu dla mobilnych naukowców przeznaczonym do publikacji ofert pracy naukowców. Dyrektor Instytutu powoływał trzyosobową komisję konkursową, w skład której wchodził Dyrektor Instytutu jako przewodniczący komisji konkursowej oraz kierownicy zakładów Instytutu jako członkowie komisji konkursowej. Komisja konkursowa analizowała dokumenty złożone przez kandydatów, wyłaniała kandydata lub kandydatów albo stwierdzała, że kandydat nie spełniał wymagań. W przypadku wyłonienia kandydata zasięgana była opinia Rady Naukowej Instytutu, a po jej uzyskaniu, Dyrektor Instytutu podpisywał umowę o pracę na stanowisko pracownika naukowego.

W wyniku zweryfikowania w toku kontroli przebiegu 10 konkursów na pracowników naukowych, określonych zarządzeniami z dnia 8 lutego 2019 r. o nr od 8/2019 do 17/2019 Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości wykonującego zadania dyrektora Instytutu, ustalono, że do wszystkich ww. konkursów została powołana komisja konkursowa zarządzeniem nr 20/2019 z dnia 25 lutego 2019 r. w składzie trzyosobowym: pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości jako przewodniczący komisji oraz dwóch pracowników Instytutu – kierowników zakładów. Skład komisji konkursowej był nieprawidłowy, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1473-1583, 1589-1593, 2677-2680)

Dyrektor Instytutu wprowadził *Regulamin ustanawiania biegłych w Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi*³³, zgodnie z którym postępowanie kwalifikacyjne na biegłego Instytutu składa się z trzech etapów. W Instytucie według stanu na dzień 5 maja 2022 r. było 16 biegłych³⁴, w tym 11 biegłych, którzy zdali wewnętrzny egzamin na biegłego Instytutu oraz pięciu biegłych zwolnionych z egzaminu na podstawie § 5 *zarządzenia nr 26/2019 Dyrektora Instytutu z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie regulaminu ustanawiania biegłych w Instytucie*, zgodnie z którym zwolnienie z egzaminu może nastąpić w przypadku posiadania tytułu naukowego profesora lub stopnia doktora habilitowanego lub posiadania certyfikatu

³¹ Zgodnie z informacją przekazaną dla potrzeb kontroli przez Instytut w formie tabelarycznej z dnia 26 maja 2022 r.

³² Ten radca prawny był jednocześnie pracownikiem Ministerstwa Sprawiedliwości.

³³ Zarządzenie nr 26/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie regulaminu ustanawiania biegłych w Instytucie.

³⁴ Zestawienie z dnia 5 maja 2022 r. przygotowane przez Instytut.

potwierdzającego szczególnie wysokie kwalifikacje zawodowe. W wyniku zbadania dokumentów dotyczących ustanowienia 16 biegłych, w tym 11 biegłych, którzy zdali egzamin oraz pięciu biegłych zwolnionych z egzaminu, stwierdzono nieprawidłowość w jednym przypadku dotyczącą zwolnienia z egzaminu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 775-826, 2800-2803)

Instytut stanowił jednostkę budżetową, organizacyjnie podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Dyrektor Instytutu był dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia podległym bezpośrednio dysponentowi części 37 – Sprawiedliwość. Instytut otrzymywał środki bezpośrednio z budżetu państwa. Instytut nie otrzymał majątku na pierwsze wyposażenie. Dyrektor Instytutu otrzymał upoważnienie od Ministra Sprawiedliwości do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie rozdziału 75507 – Instytuty naukowe resortu sprawiedliwości, w ramach środków finansowych ujętych w planie finansowym Instytutu³⁵.

(akta kontroli str. 11, 719, 2267-2268)

W dniu 18 grudnia 2018 r. została podpisana umowa najmu lokalu na okres pięciu lat na siedzibę Instytutu, pomiędzy Skarbem Państwa – Instytutem Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi jako najemcą, reprezentowanym przez pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw organizacji Instytutu, działającym na podstawie pełnomocnictwa³⁶, a spółką prawa handlowego jako wynajmującym, której udziały należały do osoby prywatnej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu³⁷, proces związany z wyborem nieruchomości był konsultowany z Ministerstwem Sprawiedliwości, w tym zapisy umowy najmu lokalu i uzyskał ustną akceptację organu założycielskiego na wynajem nieruchomości stanowiącej obecną siedzibę Instytutu. Wskazał ponadto, że w umowie zawartej w 2018 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Sprawiedliwości a pełnomocnikiem Ministra do spraw organizacji Instytutu, zawarto zapis, że zakres czynności objętych przedmiotem zlecenia obejmuje w szczególności wybór siedziby Instytutu (korzystanie na podstawie umowy najmu).

W przedmiotowej sprawie Minister Sprawiedliwości udzielił³⁸ NIK informacji, że w okresie od powołania instytutu do daty rozpoczęcia jego działalności podjęto w trybie roboczym działania związane ze sprawdzeniem możliwości ulokowania Instytutu w siedzibie jednego z sądów powszechnych funkcjonujących na terenie Łodzi. Jednakże z uwagi na trudną sytuację lokalową sądów apelacji łódzkiej, które posiadają znaczne niedobory bazy lokalowej i zmuszone są do wynajmu pomieszczeń na własne potrzeby, nie było możliwości wygospodarowania odpowiedniej powierzchni w celu zapewnienia siedziby Instytutu we wskazanych sądach. Ostatnią możliwością zapewnienia siedziby dla Instytutu było rozpoznanie łódzkiego rynku nieruchomości i wybór lokalu spełniającego kryteria Instytutu.

(akta kontroli str. 149-157, 200-202, 417-431, 441-445)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jeden z pracowników Instytutu decyzją Dyrektora Instytutu zwolniony został z egzaminu na biegłego Instytutu, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 5 zarządzenia nr 26/2019 Dyrektora Instytutu z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie regulaminu ustanawiania biegłych w Instytucie, zgodnie z którym

³⁵ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2019 r.

³⁶ Pełnomocnictwo Ministra Sprawiedliwości nr MS/85/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r.

³⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 12 maja 2022 r.

³⁸ Pismo Ministra Sprawiedliwości z 10 czerwca 2022 r.

zwolnienie z egzaminu może nastąpić w przypadku posiadania tytułu naukowego profesora lub stopnia doktora habilitowanego lub posiadania certyfikatu potwierdzającego szczególnie wysokie kwalifikacje zawodowe.

We wniosku o ustanowienie biegłym Instytutu ww. pracownika w części dotyczącej opinii bezpośredniego przełożonego wskazano, że dwukrotnie uczestniczył on w procedurze konkursowej na stanowisko członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej [...], w pierwszym przypadku uzyskując 98% punktów, a w drugim 100% punktów oraz, że procedura konkursowa została określona w art. 15a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³⁹ i stanowi ona gwarancję reprezentowania wiedzy wymaganej od biegłego Instytutu.

Na podstawie przedstawionych dokumentów NIK stwierdza, że ww. pracownik nie spełniał określonych w ww. zarządzeniu wymogów uprawniających go do tego zwolnienia, gdyż nie posiadał tytułu naukowego profesora lub stopnia doktora habilitowanego (posiadał tytuł doktora nauk ekonomicznych) oraz nie posiadał certyfikatów potwierdzających szczególnie wysokie kwalifikacje, bowiem postępowanie konkursowe na stanowisko członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie kończy się wydaniem żadnego certyfikatu. Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁴⁰, uzyskanie statusu członka Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej jest następstwem sformalizowanego, wymagającego wykazania wysokich kompetencji, postępowania konkursowego. Postępowanie to stanowi odpowiednik procesu certyfikacji zawodowej, a jego pozytywny wynik jest w ocenie Dyrektora Instytutu równoważny z legitymowaniem się certyfikatem potwierdzającym kompetencje zawodowe i za taki został przezeń uznany.

NIK zauważa jednak, że postanowienia ww. zarządzenia Dyrektora Instytutu nie dawały możliwości odstępstw od wymienionych w nim warunków, a jednocześnie nie było żadnych przeszkód, aby pracownik ten przystąpił do egzaminu na biegłego, tym bardziej, że przyjmując argumentację bezpośredniego przełożonego było wysokie prawdopodobieństwo, że uzyska on pozytywny wynik z tego egzaminu.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str.79-81,789,1596,2800-2803)

2. Instytut nie opracował pisemnych procedur powierzania zadań pracownikom wykonującym pracę w systemie zadaniowego czasu pracy, ustalania czasu niezbędnego do wykonania powierzonych zadań, uwzględniającego wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 Kodeksu pracy oraz sposobu rozliczania tych pracowników z wykonania powierzonych zadań w czasie wyznaczonym dla ich wykonania, co było działaniem nierzetelnym i utrudniało monitorowanie wykonywania zadań pod kątem ustalonej pracochłonności oraz efektywności realizowanej pracy i wywiązywania się z obowiązków pracowniczych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁴¹, „*zadania do wykonania pracownikom pracującym w systemie zadaniowego czasu pracy wyznaczane są na podstawie treści postanowień (zadania w zakresie działalności opiniodawczej) oraz na podstawie planów naukowych (zadania w zakresie działalności naukowej) (...). Zadania do wykonania pracownikom pracującym w systemie zadaniowego czasu pracy wyznaczane są przez kierowników komórek organizacyjnych*

³⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.

⁴⁰ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 12 maja 2022 r.

⁴¹ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 18 maja 2022 r.

w porozumieniu z Dyrektorem Instytutu. Zadania te są wyznaczane na podstawie identyfikacji i analizy zakresu prac składających się na sporządzenie opinii”. Dyrektor Instytutu wyjaśnił również, że „zgodnie z wymogami określonymi w art. 140 Kodeksu pracy, kierownicy komórek organizacyjnych ustalają po konsultacjach z pracownikami czas niezbędny do zrealizowania zadań składających się na opracowanie opinii. (...) Ustalenia dotyczące czasu realizacji zadań składających się na sporządzenie opinii nie mają postaci pisemnej, za wyjątkiem treści postanowień instytucji zlecających opracowanie opinii, określających termin opracowania opinii”. Ponadto Dyrektor Instytutu wyjaśnił⁴², że „na spotkaniu dyrekcji i kierowników zakładów naukowych, po dyskusji rekomendowany jest wstępny skład zespołu biegłych oraz koordynator opinii – biegły przez kierownika zakładu, do którego opinia została przypisana. Zaproponowany skład ja akceptuję. Jeżeli chodzi o pracochłonność kierownik/kierownicy zakładów naukowych po zapoznaniu się z materiałami sprawy, określają czas niezbędny do wykonania opinii oraz termin jej zakończenia. Oznacza to, że wyznaczany jest termin zakończenia opinii, natomiast nie jest szacowana pracochłonność. Akceptuję ja, monitoruje kierownik zakładu naukowego we współpracy z koordynatorem opinii, ja weryfikuję. Są narzędzia (arkusz Excel), które są pomocne do rejestrowania czasu wykonania opinii. Pracochłonność powykonawcza jest przedstawiana w dokumencie o nazwie »Zestawienie należności«”.

W odniesieniu do zadań w zakresie działalności naukowej Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że wynikają one z realizacji planów naukowych⁴³. Podał⁴⁴ również: „Nie ustalamy pracochłonności w odniesieniu do poszczególnych tematów prac naukowych ujętych w rocznym planie naukowym, natomiast zakres tych tematów w zależności od stopnia złożoności jest tak ustalony, aby te prace były wykonane do końca roku. Według mojego osądu i doświadczenia czas realizacji prac badawczych jest dostosowany do wymiaru czasu pracy określonego w Kodeksie Pracy, chociaż tak jak wskazałem, nie szacujemy pracochłonności. Według mojej wiedzy pracochłonność badań naukowych nie jest szacowana na uczelniach oraz w Polskiej Akademii Nauk, gdyż nie pozwala na to specyfika badań naukowych. Kierownicy zakładów naukowych nadzorują badania naukowe pod względem merytorycznym. Kierownik zakładu określa skład zespołu wykonującego badania, a akceptuje ja.”

NIK zauważa, że w postanowieniach organów uprawnionych są zakreślone tylko terminy sporządzenia opinii, nie ma natomiast wyznaczonej pracochłonności, która jest szacowana przez Instytut w sposób niesformalizowany na etapie powierzania (w formie ustnej) pracownikom zadań i szacunek ten nie jest udokumentowany. Podobnie w przypadku badań naukowych – plany naukowe nie precyzują ani pracochłonności, ani czasochłonności tych badań, a jedynie fakt roczności planów naukowych może wskazywać, że ujęte w nim badania powinny być zakończone z końcem danego roku.

Brak udokumentowania oszacowania pracochłonności powierzonych zadań w istotny sposób utrudnia monitorowanie efektywności realizacji zadań w powyższym zakresie, tym bardziej, że jak wskazał Dyrektor Instytutu na oszacowanie pracochłonności badań naukowych w ogóle nie pozwala ich specyfika, co oznacza, że w przypadku badań naukowych w ogóle nie jest możliwe powierzanie zadań z ustaleniem czasu niezbędnego do ich wykonania, o czym mowa w art. 140 Kodeksu pracy.

⁴² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

⁴³ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 18 maja 2022 r.

⁴⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż w systemie zadaniowym pracowało w Instytucie w okresie 2019-2022 (I kw.) 22 spośród 25 pracowników naukowych. Większość z nich zatrudnionych było również na pełnym etacie na wyższych uczelniach czy też w innych instytucjach. Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. w trybie zadaniowego czasu pracy pracowało 17 spośród 19 pracowników naukowych (89,5%)⁴⁵, a 14 spośród nich było zatrudnionych na wyższych uczelniach lub w innych instytucjach.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę, że zadaniowy czas pracy może być stosowany wówczas, gdy rodzaj pracy, jej organizacja albo miejsce wykonywania uniemożliwiają lub znacznie utrudniają kontrolę pracodawcy nad pracownikiem w czasie wykonywania pracy.

W ocenie NIK umożliwienie pracy w systemie zadaniowym pracownikom zatrudnionym jednocześnie w innych miejscach pracy, zwłaszcza w pełnym wymiarze czasu pracy, prowadzić może do sytuacji braku możliwości jednoczesnego wykonywania wszystkich zadań pracowniczych zgodnie z zawartymi umowami, a tym samym – ze względu na przyjętą w Instytucie organizację pracy i monitorowania jej wyników – do wykonywania pracy w wymiarze mniejszym niż adekwatny w stosunku do pobieranego wynagrodzenia.

NIK wskazuje również, że Dyrektor Instytutu oraz Zastępca Dyrektora Instytutu zatrudnieni byli na pełnym etacie na Uniwersytecie [...]. Jednocześnie jednak Dyrektor i Zastępca Dyrektora Instytutu nie pracowali w Instytucie w systemie zadaniowego czasu pracy.

Dyrektor Instytutu⁴⁶ wyjaśnił: *„Dyrektor i Zastępca Dyrektora pracują w tzw. nienormowanym czasie pracy. Rozumie się przez to możliwość wykonywania przez określonych pracowników pracy w zwiększonym wymiarze, bez prawa do dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu. Stanowi o tym art. 151⁽⁴⁾ § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych komórek organizacyjnych wykonują, w razie konieczności, pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych. W związku z tym czas pracy Dyrektora i Zastępcy Dyrektora jest określony poprzez wymiar ich zadań. Zgodnie z art. 149 § 2 Kodeksu pracy w stosunku do pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy nie ewidencjonuje się godzin pracy. Dyrektor i Zastępca Dyrektora wykonują pracę w siedzibie Instytutu, jak również poza siedzibą”.*

NIK, zauważa, że tzw. nienormowany czas pracy, o którym mowa w art. 151⁴ Kodeksu pracy, przewidziany dla kadry kierowniczej nie oznacza dowolności czasu pracy i rozliczalności przez wymiar zadań tej kadry. Przepis ten odnosi się do kwestii braku prawa do wynagrodzenia za pracę poza normalnymi godzinami pracy.

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość był Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str.18-19,26,82-100, 203-213, 1615-1616, 3644-3645)

3. Skład powołanej zarządzeniem nr 20/2019 Dyrektora Instytutu z dnia 25 lutego 2019 r. komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursów na stanowiska pracowników naukowych⁴⁷, był niezgodny z § 15 pkt 6 statutu Instytutu, który stanowił, iż komisja konkursowa powinna być powoływana spośród pracowników Instytutu oraz członków Rady Naukowej niebędących pracownikami Instytutu.

⁴⁵ W systemie zadaniowego czasu pracy na dzień 31 marca 2022 r. pracowało 19 osób spośród 32 pracowników ogółem Instytutu (59,4%)

⁴⁶ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 19 maja 2022 r.

⁴⁷ Komisja konkursowa powołana została dla potrzeb rozstrzygnięcia następujących konkursów: 2/ZRFBU, 3/ZRFBU, 4/ZRFBU, 2/ZPC, 3/ZPC, 4/ZPC, 5/ZPC, 2/ZRF, 3/ZRF, 4/ZRF.

W omawianym przypadku w składzie komisji konkursowej nie było członka Rady Naukowej niebędącego pracownikiem Instytutu. Komisja konkursowa składała się z Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości (pełniącego obowiązki Dyrektora Instytutu) oraz dwóch pracowników Instytutu – kierowników Zakładów.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że *interpretował zapis statutu w taki sposób, że członków komisji wybiera się spośród pracowników Instytutu i członków Rady Naukowej nie będących pracownikami Instytutu, natomiast nie jest niezbędna jednoczesna reprezentacja obu tych grup*. Wskazał również, że *kwestię interpretacji tego zapisu podnieśli również kontrolerzy wewnątrzni Ministerstwa Sprawiedliwości, w związku z czym, w składzie komisji konkursowych powoływanych do aktualnie toczących się i przyszłych postępowań konkursowych będą znajdowali się zarówno pracownicy Instytutu i członkowie Rady Naukowej niebędących pracownikami*.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w ww. § 15 pkt 6 statutu użyty jest spójnik „oraz”, który jest spójnikiem współrzędnym łącznym. Zatem nie powinno budzić wątpliwości, że w składzie komisji konkursowej powinien być członek Rady Naukowej niebędący pracownikiem Instytutu.

Osobą odpowiedzialną za powołanie komisji konkursowej w ww. składzie był Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości wykonujący zadania Dyrektora Instytutu.

(akta kontroli str.218,719-726,1574)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że utworzenie Instytutu przebiegało w sposób prawidłowy. Zasoby majątkowe były adekwatne do powierzonych zadań. Jednakże w ocenie NIK, zasoby kadrowe w grupie pracowników naukowych były niewystarczające, aby zapewnić większy udział działalności opiniotwórczej w realizowanych zadaniach ogółem, co zauważał również Instytut w swoich rocznych sprawozdaniach z wykonania zadań w 2020 i 2021 r., wskazując w nich na ograniczone zasoby kadrowe przy jednoczesnym bardzo dużym zapotrzebowaniu sądów, prokuratur i innych uprawnionych podmiotów na opinie. Wysoki odsetek (56,3%) pracowników Instytutu pracował jednocześnie poza Instytutem (w tym przede wszystkim w pełnym wymiarze czasu pracy), co – zdaniem NIK – może mieć wpływ na efektywność realizacji zadań. Podobnie, wpływ na rzetelność i efektywność realizacji zadań może mieć wprowadzenie przez Instytut pracy w systemie zadaniowego czasu pracy, bez wprowadzenia czytelnych i transparentnych procedur powierzania zadań pracownikom pracującym w tym systemie, ustalania czasu niezbędnego do wykonania powierzonych zadań oraz sposobu rozliczania ich wykonania, tym bardziej, że w tym systemie wykonywało pracę 17 spośród 19 pracowników naukowych (89,5%). Brak tych procedur utrudnia również monitorowanie rzetelności i efektywności realizacji zadań. Powiązanie zadaniowego czasu pracy i zatrudnienia pracowników Instytutu w innych podmiotach stwarza ryzyko niewłaściwego wykonywania obowiązków pracowniczych, a tym samym mniejszego niż powinno zaangażowania w prace Instytutu i dłuższych terminów sporządzania opinii na potrzeby sądów, prokuratur i innych uprawnionych podmiotów.

OBSZAR

2. Planowanie działalności jednostki

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Instytut sporządzał plany z działalności, roczne i wieloletnie plany naukowe, plany wydawnicze oraz plany finansowe.

Plany z działalności⁴⁸ sporządzane były w oparciu o przepisy *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania*⁴⁹. W planach tych na lata 2019-2021 jako cel wskazano „poprawę sprawności funkcjonowania organów i instytucji nadzorowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości”⁵⁰. Jako miernik określający stopień realizacji celu przyjęto odsetek sporządzonych terminowo opinii i ekspertyz na potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowań na podstawie ustaw, który zaplanowano na poziomie 70-80%⁵¹. W planach tych, określono również najważniejsze zadania, które powinny służyć realizacji wskazanego powyżej celu, do których należą: terminowe wydawanie opinii na zlecenie sądów i prokuratur; realizacja prac badawczych z zakresu doskonalenia metod rachunkowości i finansów śledczych w procesie zapewniania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, zjawisk dysfunkcyjnych występujących w sektorze instytucji finansowych oraz identyfikacji determinant luk podatkowych i metod ich ograniczania; opracowanie autorskiego systemu przeszukiwania zdigitalizowanych dokumentów opartego na języku programowania Python; rozszerzanie zakresu kompetencji Instytutu poprzez kontynuowanie procesu budowy zespołu biegłych poprzez zwiększenie liczebności pracowników merytorycznych; upowszechnianie wyników badań naukowych z zakresu działalności Instytutu (działalność wydawnicza i współorganizowanie konferencji naukowych).

Instytut sporządzał również sprawozdania z wykonania ww. planów działalności, w których wskazywał najważniejsze podjęte – swoim zdaniem – zadania służące realizacji celu, tj. monitoring terminowości ekspertyz; planowanie prac w celu wykonania ekspertyz przed wyznaczonym terminem ich wydania; ocena skomplikowania spraw w celu oszacowania najszybszych terminów realizacji ekspertyz. Ministerstwo Sprawiedliwości nie wносило uwag do planów działalności i do sprawozdań z ich wykonania.

(akta kontroli str.270-279, 308-314)

Instytut sporządził wieloletni plan naukowy na lata 2019-2023 oraz sporządzał roczne plany naukowe i plany wydawnicze, o których mowa w § 10 ust. 1 pkt 2 i 7 statutu.

Instytut nie opracował sformalizowanych procedur tworzenia tych planów. Jak wyjaśnił Dyrektor⁵², w pierwszej kolejności został opracowany wieloletni plan naukowy, a następnie roczne plany naukowe, które wpisują się w przyjęte założenia wieloletniego planu naukowego. Zgodnie ze statutem, Dyrektor Instytutu zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie jego propozycji tematów naukowych do uwzględnienia w wieloletnim planie naukowym; jak wyjaśnił, otrzymawszy je, „prawie wszystkie” uwzględnił. Wieloletni plan naukowy został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Naukową Instytutu w dniu 7 października 2019 r. W tym dniu, wraz z wieloletnim planem naukowym na lata 2019-2023 został również pozytywnie zaopiniowany przez Radę Naukową roczny plan naukowy na rok 2019. W kolejnych latach roczne plany naukowe Rada Naukowa także opiniowała pozytywnie. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że wybór tematów naukowych zawartych w rocznych planach naukowych był efektem wiedzy eksperckiej pracowników

⁴⁸ Plany działalności w ramach kontroli zarządczej.

⁴⁹ Dz. U. Nr 187, poz.1254.

⁵⁰ W planie działalności na rok 2022 jako cel podano: „Poprawa funkcjonowania organów, jednostek nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości lub mu podległych z Ministerstwem (zawody prawnicze, instytuty naukowe, służba więzienna, pomoc postpenitencjarna) z uwzględnieniem scentralizowanego współdziałania oraz skoordynowanego rozwoju systemów informatycznych”. Jako miernik realizacji celu przyjęto odsetek sporządzonych terminowo opinii i ekspertyz na potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowań na podstawie ustaw. Wysokość tego miernika zaplanowano na poziomie 80%.

⁵¹ W latach 2029-2020 zaplanowano wskaźnik na poziomie 70% natomiast w 2021 r. na poziomie 80%.

⁵² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

naukowych, potrzeb wynikających z procesu opiniodawczego oraz rezultatów poprzednich badań.

Instytut nie przygotowywał planów działalności opiniodawczej, bowiem jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu ta działalność jest uzależniona od czynników zewnętrznych i jest trudna do zaplanowania. Ponadto sporządzenie przez Instytut takich planów nie jest przewidziane przepisami prawa, w tym postanowieniami statutu.

Dyrektor Instytutu, na podstawie § 10 ust. 1 pkt 6 statutu, sporządzał roczne sprawozdania z wykonania zadań i przedstawiał je Ministrowi Sprawiedliwości. Sprawozdania przedstawiały w sposób syntetyczny i przejrzysty informacje dotyczące struktury organizacyjnej Instytutu i zatrudnienia, Rady Naukowej, realizacji zadań w ramach działalności opiniodawczej, naukowo-badawczej, upowszechniającej oraz z realizacji planów finansowych Instytutu.

(akta kontroli str.203-213, 971-1022,3465-3511)

Instytut sporządzał projekty planów finansowych i plany finansowe, zgodnie z wytycznymi zawartymi w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych*⁵³. W Instytucie nie wprowadzono dodatkowo wewnętrznej procedury sporządzania planów finansowych.

Minister Sprawiedliwości przekazywał Dyrektorowi Instytutu informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, przyjętych w projektach ustaw budżetowych na 2020, 2021 i 2022 rok⁵⁴. W terminie do dnia 1 grudnia danego roku Instytut przekazywał do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości projekty planów finansowych na powyższe lata. Następnie Minister Sprawiedliwości po przyjęciu ustaw budżetowych na 2019 r, 2020 r., 2021 r. oraz 2022 r., przekazywał Dyrektorowi Instytutu informacje⁵⁵ o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń przyjętych w ustawach budżetowych. Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało do ujęcia w planach finansowych Instytutu wydatki budżetowe, w tym na wynagrodzenia osobowe, w następujących kwotach:

- w 2019 r. w kwocie 6 408 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe 3 505 tys. zł;
- w 2020 r. w kwocie 6 792 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe 4 013 tys. zł;
- w 2021 r. w kwocie 7 268 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe 3 607 tys. zł;
- w 2022 r. w kwocie 8 286 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe 4 554 tys. zł.

Wydatki określone w planach finansowych Instytutu nie przekraczały kwot określonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Dyrektor Instytutu wyjaśnił⁵⁶, że zarówno do projektów planów finansowych oraz planów finansowych Ministerstwo Sprawiedliwości nie wносиło uwag. W ramach posiadanego upoważnienia na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷, zgodnie z którym dysponenti części budżetowych mogą upoważnić kierowników podległych jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału, Dyrektor Instytutu dokonywał zmian w planach finansowym polegających na przeniesieniach między paragrafami. Zmiany w wydatkach określonych w planach finansowych następowały także w wyniku decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Instytut sporządzał w latach 2019-2022 sprawozdania z wykonania planu finansowego poprzez sporządzanie sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Realizacja planów finansowych nie wykazała przekroczenia limitów wydatków określonych w planach finansowych Instytutu.

⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

⁵⁴ Pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 października 2019 r., 22 października 2020 r. oraz 21 października 2021 r.

⁵⁵ Pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2019 r., 3 kwietnia 2020 r., 10 lutego 2021 r. oraz 16 lutego 2022 r.

⁵⁶ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 2 czerwca 2022 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

(akta kontroli str.105-116, 963-970, 2143-2150, 2156-2165, 2193-2207, 2233-2246, 2267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania jednostki w zakresie sporządzania planów finansowych, planów działalności w ramach kontroli zarządczej, planów naukowych i planów wydawniczych. Sporządzane one były rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami i z odpowiednią szczegółowością. Plany naukowe uwzględniały propozycje tematów zgłaszanych przez Ministra Sprawiedliwości. Wieloletnie i roczne plany naukowe były pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową Instytutu. W sprawozdaniach z wykonania planów działalności wykazano mierniki osiągnięcia celów co najmniej na poziomie planowanym, a roczne sprawozdania z wykonania zadań przedstawiały w sposób syntetyczny i przejrzysty informacje dotyczące struktury organizacyjnej Instytutu i zatrudnienia (choć nie wskazano w nich, że znacząca część kadry Instytutu pracuje jednocześnie w innych podmiotach), Rady Naukowej oraz realizacji zadań w ramach działalności opiniodawczej, naukowo-badawczej, upowszechniającej wyniki badań naukowych i wiedzę w zakresie nauk sądowych oraz realizacji planów finansowych Instytutu. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi również uwag do sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2019-2021 Instytut nie wykazywał w sprawozdaniach finansowych przychodów z tytułu realizacji zadań, tj. przychodów z podstawowej działalności operacyjnej, jak również pozostałych przychodów operacyjnych ani przychodów finansowych.

W odniesieniu do działalności opiniodawczej w § 7 statutu Instytutu postanowiono, że:

- przy ustalaniu wynagrodzenia za wykonanie opinii zleconych przez uprawnione organy w postępowaniu cywilnym i karnym, Instytut stosuje obowiązujące w tych postępowaniach przepisy w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków biegłych;
- należności za opinie zlecone Instytutowi i wykonane w toku innych postępowań niż wyżej wymienione Instytut ustala w umowie zawartej ze zleceniodawcą, uwzględniając w wynagrodzeniu za sporządzenie opinii, co najmniej bezpośrednie nakłady poniesione na jej opracowanie i obciąża nimi organy (podmioty) zlecające wykonanie opinii.

W latach 2019-2021 Instytut realizował zadania opiniodawcze tylko dla uprawnionych organów w postępowaniu cywilnym i karnym. W związku z realizacją tych zadań Instytut wystawiał dla sądów lub prokuratur dokument pod nazwą „Obliczenie należności”. W dokumencie tym wskazywano osoby opracowujące opinię i dokonywano rozliczenia należności za pracę według obowiązujących stawek godzinowych⁵⁸. Oprócz tego dokumentu Instytut wystawiał jednocześnie, powiązany

⁵⁸ Należności ustalano na podstawie art. 288 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) – dalej: Kpc, art. 618f § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego

z tym pierwszym, dokument pod nazwą „Obliczenie należności za ekspertyzę”, lecz nie ujmował w księgach rachunkowych przychodów i należności z tego tytułu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str.845-899)

W zakresie kosztów Instytut ewidencjonował koszty w układzie kosztów rodzajowych według kont: 400 – Amortyzacja, 401 – Zużycie materiałów i energii, 402 – Usługi obce, 403 – Podatki i opłaty, 404 – Wynagrodzenia, 405 – Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, 409 – Pozostałe koszty rodzajowe. Zakładowy plan kont zawierał również konto 751 dotyczące kosztów finansowych oraz konto 761 dotyczące pozostałych kosztów operacyjnych, ale zestawienia obrotów i sald, według stanu na ostatni dzień kontrolowanych lat, nie wykazywały obrotów na tychże kontach. W ewidencji wykorzystywane były również konta pozabilansowe (m.in. 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych, 990 – Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym oraz 998 – Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego) stosownie do potrzeb Instytutu. Dyrektor Instytutu wprowadził Politykę rachunkowości⁵⁹ oraz Instrukcję obiegu dokumentów⁶⁰. Polityka rachunkowości nie przewidywała ewidencji kosztów w ramach zespołu 5 – *Koszty według typów działalności i ich rozliczanie* oraz nie przewidywała innych rozwiązań ewidencyjnych, które umożliwiałyby analizę kosztów rzeczywistych według kategorii zadań czy też ośrodków generowania kosztów.

Koszty działalności operacyjnej w latach 2019, 2020 i 2021 wyniosły odpowiednio 3 529,7 tys. zł, 4 312,2 tys. zł oraz 4 964,3 tys. zł. Największy udział w kosztach miały koszty wynagrodzeń, które wyniosły odpowiednio 1 706,7 tys. zł (48,4% sumy kosztów działalności operacyjnej), 2 710,2 tys. zł (62,8%) oraz 3 223,7 tys. zł (64,9%). Na drugim miejscu znalazły się koszty usług obcych, które wyniosły odpowiednio 747,9 tys. zł (21,2%), 948,3 tys. zł (22,0%) oraz 928,7 tys. zł (18,7%), wśród których największy udział miały koszty czynszu (najmu siedziby Instytutu), wynoszące odpowiednio 80,4%, 79,6% oraz 84,3% kosztów usług obcych. Na dalszej pozycji w ujęciu trzyletnim uplasowały się koszty ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń na rzecz pracowników, które wyniosły odpowiednio 320,0 tys. zł (9,1%), 431,4 tys. zł (10,0%) oraz 572,2 tys. zł (11,5%). W 2019 r. zaznaczył się duży udział kosztów zużycia materiałów i energii w kwocie 723,9 tys. zł (20,5%) przede wszystkim ze względu na zaewidencjonowanie na koncie 401 kosztów zakupu mebli biurowych na kwotę 307,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 919-957, 2474-2482, 2526-2534, 2580-2587, 2825-2848, 3646-3661)

Z kosztów wynagrodzeń w latach 2019-2021 sprawdzono odpowiednio wydatki kwot w wysokościach 1 400,4 tys. zł (82,0% ogółu kosztów wynagrodzeń), 2 196,7 tys. zł (81,0% ogółu kosztów wynagrodzeń) oraz 415,9 tys. zł (12,9% ogółem kosztów wynagrodzeń). W badanej próbie, poza jednym przypadkiem opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w dalszej części wystąpienia, listy płac sporządzone były prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a kwoty wynagrodzeń wynikały z zawartych umów o pracę.

(akta kontroli str. 921-922, 934-935, 947-948, 3514-3515, 3663)

(Dz. U. z 2022 r. poz. 1375) – dalej: Kpk oraz postanowień rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2049, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 989) – dalej: rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń biegłych.

⁵⁹ Zarządzenie nr 2/2020 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia polityki rachunkowości oraz inwentaryzacji składników majątku w Instytucie.

⁶⁰ Zarządzenie nr 32/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z 11 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów w Instytucie.

W Instytucie zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia nr 21/2019 Dyrektora Instytutu z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania w Instytucie Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi⁶¹, tworzony był fundusz nagród uznaniowych w wysokości 3% rocznej kwoty przeznaczonej na wynagrodzenia w planie finansowym. Nagrody (premie)⁶² podlegały przyznawaniu przez Dyrektora Instytutu i miały charakter uznaniowy. O wysokości nagrody, okresie za jaki zostaje przyznana oraz o terminie wypłaty, decydował Dyrektor, zgodnie z zapisem w § 6 ust. 3 Regulaminu wynagradzania. W Instytucie nie opracowano szczegółowych regulacji i zasad w powyższym zakresie. Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁶³, przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu premii uznaniowej bierze pod uwagę zaangażowanie pracownika, wkład pracy w działanie Instytutu, posiadaną wiedzę oraz umiejętności zawodowe, a także długość okresu zatrudnienia. W przypadku pracowników naukowych istotne znaczenie ma ich obciążenie pracą związaną z działalnością opiniodawczą Instytutu.

W latach 2019-2021 wypłacono nagrody w łącznych kwotach odpowiednio 12 tys. zł, 101 tys. zł oraz 154,8 tys. zł. W 2019 r. nagrody przyznano ośmiu pracownikom w równych kwotach po 1,5 tys. zł. W 2020 r. nagrody przyznano dla 27 pracowników, przy czym najwyższa nagroda wyniosła 5,5 tys. zł, a najniższa 1 tys. zł, (średnia nagroda w skali roku wyniosła 3 740,74 zł na jednego nagrodzonego pracownika). W 2021 r. nagrody przyznano dla 28 pracowników, najwyższa w skali roku wyniosła 15,5 tys. zł, a najniższa 1 tys. zł (średnia roczna na jednego nagrodzonego pracownika – 5 526,87 zł). W latach 2019-2021 Dyrektor Instytutu ani jego zastępca nie otrzymywali nagród.

(akta kontroli str. 137, 1813-1814, 1829-1833, 1842-1843, 1854, 1857-1863, 2760-2785, 3664)

Wynagrodzenie miesięczne kadry zarządzającej oraz kierowników zakładów naukowych mieściło się w przedziale od 8 500,00 zł do 14 000,00 zł w grudniu 2019 r., od 10 600,00 zł do 14 800,00 zł w grudniu 2020 r. i 2021 r. Wynagrodzenie pozostałych pracowników naukowych mieściło się w przedziale od 6 280,00 zł do 9 660,00 zł w grudniu 2019 r., od 5 782,00 zł do 10 800,00 tys. zł w grudniu 2020 r., od 5 593,50 zł do 9 865,00 zł w grudniu 2021 r. Wynagrodzenie pracowników badawczo-technicznych mieściło się w przedziale od 3 066,67 zł do 4 600,00 zł w grudniu 2019 r., od 4 600,00 zł do 6 344,00 zł w grudniu 2020 r. oraz od 4 600,00 zł do 6 396 zł w grudniu 2021 r. Wynagrodzenie pracowników administracyjnych mieściło się w przedziale od 4 830,00 zł do 8 000,00 zł w grudniu 2019 r., od 4 200,00 zł do 8 600,00 zł w grudniu 2020 r. oraz od 5 250,00 zł do 8 900,00 zł w grudniu 2021 r.⁶⁴

(akta kontroli str.1809-1810, 1817-1827, 1834-1841,1844-1853, 3665)

Instytut nie posiadał w trwałym zarządzie gruntów, budynków i budowli. Instytut dysponował wynajętym lokalem na swoją siedzibę. Koszty czynszu w latach 2019-2021 wyniosły łącznie 2 140,6 tys. zł, w tym 602,0 tys. zł w 2019 r., 755,3 tys. zł w 2020 r. oraz 783,3 tys. zł w 2021 r. Powyższe koszty obejmowały czynsz za wynajmowaną powierzchnię, ryczałt za opłaty eksploatacyjne oraz opłatę za siedem miejsc parkingowych. Ponadto Instytut był obciążany kosztami energii elektrycznej zużywanej w wynajmowanych pomieszczeniach. Od lutego 2021 r. kwoty czynszu, a od marca 2021 r. również ryczałt za opłaty eksploatacyjne zostały zwaloryzowane zgodnie z § 6 umowy najmu lokalu.

⁶¹ Dalej: Regulamin wynagradzania.

⁶² W Regulaminie wynagradzania używano zamiennie pojęcia nagród i premii.

⁶³ Pismo Dyrektora Instytutu z 13 czerwca 2022 r.

⁶⁴ Wyliczone kwoty nie obejmują kwot wypłaconych nagród i zostały przeliczone z uwzględnieniem pełnych etatów.

Badaniem objęto wydatki związane z ogółem kosztów najmu nieruchomości poniesionych w latach 2019-2021. W wyniku sprawdzenia zgodności kwot czynszu wynikającego z umowy najmu z kwotami wykazanymi na fakturach, nie stwierdzono nieprawidłowości formalnych ani księgowych.

W związku z planowanym zwiększeniem zatrudnienia do 60 etatów w 2026 r., Instytut podjął wstępne działania polegające na dokonaniu wyceny nieruchomości, dla potrzeb ewentualnego zakupu całego budynku, w którym jest wynajmowany lokal na siedzibę Instytutu. W I kw. 2022 r. sporządzono dwa operaty szacunkowe z których wynikała wartość szacunkowa przedmiotowej nieruchomości w przedziale od 11 323 tys. zł do 12 470 tys. zł. Dyrektor Instytutu wyjaśnił⁶⁵, że „według stopnia zaawansowania działań na dzień 29 kwietnia (2022 r. – przyp. NIK) aktualnie została przedstawiona oferta sprzedaży budynku wraz z kolejnym operatem szacunkowym. Za ekonomicznym uzasadnieniem zakupu biurowca przemawia eliminacja opłat za wynajem oraz eliminacja ryzyka wypowiedzenia umowy najmu przez właściciela budynku. Ostateczna decyzja o zakupie biurowca lub wynajmie większej powierzchni nie została podjęta i będzie przedmiotem dalszych analiz”.

(akta kontroli str. 24-25, 417-431, 459-522, 575-668, 2476, 2527, 2581, 3513-3514, 3666)

Instytut w aktywach trwałych bilansu wykazywał przede wszystkim wartości niematerialne i prawne oraz środki trwałe, które na koniec 2019, 2020 i 2021 r. wynosiły odpowiednio 81,1 tys. zł (30,2% sumy aktywów) i 44,3 tys. zł (16,5%), 40,5 tys. zł (14,4%) i 115,7 tys. zł (40,9%) oraz 0,0 tys. zł i 109,6 tys. zł (46,1%). Wartości niematerialne i prawne dotyczyły oprogramowania śledczego Intella, umorzonego w 100% na koniec 2021 r., natomiast środki trwałe dotyczyły urządzeń technicznych i maszyn oraz umorzonych w 100% innych środków trwałych.

(akta kontroli str.919-957, 3667)

W latach 2019-2021 Instytut zawarł 24 umowy cywilnoprawne łącznie na kwotę 121,0 tys. zł. Kontrolą objęto 13 umów cywilnoprawnych łącznie na kwotę 80,5 tys. zł (66,6% łącznej kwoty zawartych umów). Umowy dotyczyły m.in. realizacji projektów badawczych wyłonionych w trybie konkursów, pełnienia funkcji pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych, udziału w komisji egzaminacyjnej ustanowienia biegłego. W badanej próbie stwierdzono nieprawidłowość, która została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.315-416, 3668)

Koszty delegacji zagranicznych w latach 2019-2021 wyniosły 5,1 tys. zł i dotyczyły jednej delegacji zagranicznej w 2019 r. związanej z wyjazdem pracownika naukowego Instytutu jako prelegenta na konferencję do Stanów Zjednoczonych w 2019 r. Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁶⁶, głównym efektem wyjazdu było polepszenie jakości badań prac naukowych w Zakładzie Podatków i Cel, możliwe dzięki uzyskaniu podczas konferencji uwag i komentarzy dotyczących prowadzonych badań od przedstawicieli światowej nauki oraz upowszechnienie na forum międzynarodowym wyników badań prowadzonych w Instytucie. Delegowany pracownik ustnie przekazał informacje z przebiegu konferencji oraz dostarczył certyfikat uczestnictwa i program konferencji.

Koszty delegacji krajowych w latach 2019-2021 wyniosły 14,4 tys. zł. Do kontroli wybrano osiem delegacji krajowych łącznie na kwotę 3,6 tys. zł (25% kosztów delegacji krajowych). Delegacje krajowe były związane z działalnością Instytutu. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁵ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 5 maja 2022 r.

⁶⁶ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 2 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 115-116, 1878-1909, 2384-2425, 2478, 2529, 2582, 3669)

W Instytucie przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem był zakup i dostawa sprzętu komputerowego (dwa postępowania) łącznie na kwotę 226,6 tys. zł oraz zakup i dostawa mebli biurowych (jedno postępowanie) na kwotę 307,1 tys. zł. Wszystkie ww. trzy postępowania miały miejsce w 2019 r. W wyniku ich badania, oprócz nieprawidłowości opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, nie stwierdzono innych nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Instytutu wprowadził regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶⁷, obowiązujący do dnia 31 grudnia 2020 r.⁶⁸ oraz regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość jest mniejsza niż 130 tys. zł, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2021 r.⁶⁹ W § 2 ust. 6 ww. regulaminów wskazano na obowiązek udokumentowania szacunkowej wartości zamówienia w postaci notatki służbowej i załączonych do niej dokumentów. Do kontroli wybrano osiem umów na łączną kwotę 198,1 tys. zł. W badanej próbie stwierdzono nieprawidłowość, którą opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1110-1472, 2597-2603, 2723-2728, 3671)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Instytut w całym okresie objętym kontrolą nie wystawiał rachunków⁷⁰ obciążeniowych tytułem sporządzanych opinii na rzecz organów uprawnionych w postępowaniu cywilnym i karnym, a w konsekwencji nie ujmował w księgach rachunkowych należności i przychodów osiągniętych z tego tytułu.

Było to niezgodne z § 7 ust. 1 statutu Instytutu, zgodnie z którym Instytut ustala wynagrodzenie za wykonanie opinii zleconych przez uprawnione organy w postępowaniu cywilnym i karnym, stosując obowiązujące w tych postępowaniach przepisy w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania biegłych oraz niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷¹ zgodnie z którym w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie przypadające na jej rzecz przychody niezależnie od terminu zapłaty oraz z art. 4 ust. 2 powyższej ustawy, który stanowi, iż zdarzenia, w tym operacje gospodarcze ujmują się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Instytut w dokumencie pod nazwą „Obliczenie należności za ekspertyzę” zamieszczał klauzulę „Należność powyższa podlega włączeniu do kosztów postępowania w sprawie, a w razie jej ściągnięcia, podlega zaliczeniu na dochód budżetowy organu orzekającego” oraz „Nie należy przekazywać jej Instytutowi”. Tym samym Instytutowi nie dokonywano zapłaty za sporządzane opinie, a Instytut jej nie oczekiwał i nie dochodził.

W ocenie NIK, powyższe klauzule nie miały uzasadnienia prawnego. Instytut w powyższym dokumencie, wskazywał, że należność za wykonaną ekspertyzę

⁶⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; ustawa utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r., dalej: p.z.p.

⁶⁸ Zarządzenie nr 7/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – prawo zamówień publicznych.

⁶⁹ Zarządzenie nr 1/2021 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie regulaminu zamówień publicznych.

⁷⁰ Not obciążeniowych lub faktur.

⁷¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. (dalej: uor).

ustalana jest na podstawie art. 288⁷² Kpc, art. 618f §3⁷³ Kpk oraz *rozporządzenia w sprawie wynagradzania biegłych*. Żaden z przywołanych przepisów, jak również § 7 statutu Instytutu nie upoważniał go do odstąpienia od dochodzenia należności z tytułu wynagrodzeń za sporządzenie ekspertyz.

W konsekwencji powyższego Instytut nie realizował również dochodów budżetu państwa w ujęciu kasowym.

W okresie od powstania Instytutu do dnia 26 kwietnia 2022 r. wydano 34 opinie na łączną kwotę według obliczenia należności 1 004 323,13 zł, w tym na rzecz sądów 19 opinii⁷⁴ (251 124,81 zł) oraz 15 opinii⁷⁵ na rzecz prokuratur (753 198,32 zł). Skutkiem niewystawiania przez Instytut rachunków obciążeniowych z tytułu sporządzania opinii, a tym samym nieustalania należności i przychodów z tego tytułu było zniekształcenie poziomu kosztów, jak również wydatków związanych ze sporządzeniem opinii, które zgodnie z zasadą podmiotowości i *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów*⁷⁶, powinny być sklasyfikowane w częściach od 15/02 do 15/12 – Sądy apelacyjne oraz części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury⁷⁷, zaś faktycznie zostały sklasyfikowane jako wydatki w części 37–Sprawiedliwość. Skutkowało to zniekształceniem struktury wydatków w ww. częściach budżetowych, co wpływało na brak przejrzystości i transparentności finansów publicznych, jak również powodowało zniekształcenie poziomu kosztów ponoszonych przez organy zlecające sporządzenie opinii.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił⁷⁸, że brak ujmowania przychodów przez Instytut wynika z organizacji działalności Instytutu jako jednostki budżetowej, będącej państwową jednostką organizacyjną, podległą Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzenia gospodarki finansowej Instytutu na podstawie planu dochodów i wydatków, a plan finansowy Instytutu nie przewiduje ujmowania przychodów z tytułu opracowania opinii, oraz stosowania zasady kasowej w zakresie ujmowania przychodów z tytułu opracowanych opinii ze wskazaniem, że Instytut nie realizuje faktycznie (kasowo) dochodów z tytułu opracowanych opinii.

Ponadto Dyrektor Instytutu wskazał⁷⁹, że jego zdaniem brak jest uregulowań statutowych dopuszczających pobieranie opłat z tytułu prowadzonej działalności opiniodawczej, brak zasadności ujmowania przychodów w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości z tytułu działalności opiniodawczej z powodu niespełniania przez nie definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 30 uor (brak uprawdopodobnienia powstania korzyści ekonomicznych) oraz brak istotnego wpływu przyjętego dotychczas przez Instytut rozwiązania na zniekształcenie struktury wydatków w częściach budżetowych ze względu na wykazanie wszystkich wydatków na sporządzenie opinii w części 37 – Sprawiedliwość, zamiast w częściach odpowiadających jednostkom zlecającym.

NIK, podziela zdanie Dyrektora Instytutu, że w latach 2019-2021 przyjęte przez Instytut rozwiązanie nie miało istotnego wpływu na strukturę wydatków budżetu

⁷² Przepis stanowi, między innymi (§1), że biegły ma prawo żądać wynagrodzenia za wykonaną pracę.

⁷³ Przepis stanowi, że wynagrodzenie biegłych oblicza się według stawki wynagrodzenia za godzinę pracy albo według taryfy zryczałtowanej określonej dla poszczególnych kategorii biegłych ze względu na dziedzinę, w której są oni specjalistami. Podstawę obliczenia stawki wynagrodzenia za godzinę pracy i taryfy zryczałtowanej stanowi ułamek kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość określa ustawa budżetowa.

⁷⁴ W tym siedem opinii uzupełniających.

⁷⁵ W tym dwie opinie uzupełniające.

⁷⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 361, ze zm.

⁷⁷ W przypadku zlecenia sporządzenia przez inne organy niż dotychczas zlecające wydatki powinny być klasyfikowane np. w części 04 – Sąd Najwyższy, 42–Sprawy wewnętrzne, 56–Centralne Biuro Antykorupcyjne, 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁷⁸ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 11 maja 2022 r.

⁷⁹ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 6 czerwca 2022 r.

państwa ze względu na niski udział kosztów wynagrodzeń Instytutu za sporządzenie opinii w wydatkach budżetowych w § 4610 – Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego w częściach 15 i 88. NIK zauważa jednak, że w niedalekiej przyszłości w związku z planowanym rozszerzeniem zakresu działalności opiniodawczej Instytutu, mogą to być już istotne kwoty, a ponadto w zależności od jednostek zlecających zniekształcenie wydatków może następować również w innych częściach budżetowych.

NIK nie podziela jednak pozostałej argumentacji Dyrektora Instytutu, w tym faktu, że przychody z tytułu sporządzonych opinii nie spełniają definicji przychodów w rozumieniu uor, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor nie są uprawdopodobnione z tego tytułu korzyści ekonomiczne. Zauważyć tu należy, że istotą przychodów w rozumieniu uor jest ich obiektywny charakter, a zaniechanie przez Instytut dochodzenia należności z tytułu sporządzanych opinii, nie pozbawia ich tego atrybutu.

W ocenie NIK koszty postępowań przygotowawczych i sądowych powinny również agregować wszystkie koszty związane z pozyskiwaniem opinii biegłych na potrzeby tych postępowań, niezależnie od tego, jaka osoba lub podmiot jest sporządzającym opinię na ich potrzeby. Pozwala to bowiem na określanie kosztów poszczególnych postępowań (niezależnie od faktu, czy na dalszym etapie postępowania zostanie nimi obciążona którakolwiek ze stron, czy też koszty te przejdą na Skarb Państwa), jak również zapewnia, że w toku postępowań nie będą powstawać formalnie „nieodpłatne” opinie, a faktycznie, jak w omawianym przypadku, obciążające koszty funkcjonowania Instytutu.

Dotychczasowy sposób funkcjonowania Instytutu, od początku jego utworzenia do dnia zakończenia kontroli, pozostawał w sprzeczności z ww. powinnością i był niezgodny z powyżej powołanymi przepisami powszechnie obowiązującymi i statutem IEEF.

(akta kontroli str. 68-72, 117-127, 719-726, 833-837, 847-882, 3670)

2. Wypłacane wynagrodzenie miesięczne Dyrektora Instytutu w okresie od lipca 2020 r. do maja 2022 r. zostało zawyżone w stosunku do należnego wynagrodzenia wynikającego z pisma z dnia 23 października 2020 r. Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości przyznanego mu od 1 lipca 2020 r. wynagrodzenia⁸⁰ (o kwotę 100 zł miesięcznie), co – niezależnie od samej stosunkowo niewielkiej wartości – było działaniem nierzetelnym i jako takie stanowiło nieprawidłowość.

Skutkiem nieprawidłowości było zawyżenie kosztów Instytutu z tytułu wynagrodzeń o 600 zł w 2020 r., o 1 200 zł w 2021 r. oraz o 500 zł za okres od stycznia do maja 2022 r.

W wyjaśnieniu powyższej nieprawidłowości, Dyrektor Instytutu przekazał notatkę służbową Głównej księgowej z dnia 21 czerwca 2022 r., w której podaje: „jako osoba odpowiedzialna za naliczenie listy płac, błędnie wprowadziłam wynagrodzenie brutto do systemu płacowego. Nie mam dostępu do teczek pracowniczych, a zatem o każdej zmianie wynagrodzenia jestem informowana przez panią (...), która w Instytucie odpowiada za sprawy kadrowe. Zawsze to pani (...) uaktualnia dane w programie kadrowo-płacowym. W tym przypadku było inaczej, gdyż pani (...) poprosiła mnie o dokonanie zmiany, ze względu na problemy z połączeniem z serwerem podczas pracy zdalnej.”

(akta kontroli str.142-143, 716, 1802-1808)

⁸⁰ Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 października 2020 r. znak DKO-IV.575.8.2020.

3. Z 14 umów cywilnoprawnych wybranych do kontroli, 10 na łączną kwotę 61 480,00 zł, podpisanych po dniu 11 lipca 2019 r., nie zawierało parafy głównego księgowego oraz radcy prawnego, a jedna umowa na kwotę 16 500,00 zł zawierała parafę radcy prawnego, lecz nie zawierała parafy głównego księgowego, co było niezgodne z § 19 ust. 3 instrukcji obiegu dokumentów⁸¹. Tym samym nie spełnione zostały standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych⁸² wykazane w pkt 14 części C rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił⁸³, że brak paraf wynikał z przeoczenia osoby zajmującej się dokumentacją umów cywilnoprawnych, co mogło być spowodowane również tym, że w związku z małym zatrudnieniem osób w dziale administracyjnym, na jednego pracownika przypada duży zakres obowiązków. Podał również, że na powyższy brak wskazali również wewnętrzni kontrolerzy Ministerstwa Sprawiedliwości, w związku z czym aktualnie⁸⁴ wdrażany jest system wzmocnionej kontroli obiegu dokumentów, który zapobiegnie tego typu uchybieniom w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak na umowach parafy głównego księgowego, ma istotne znaczenie z punktu widzenia skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej. Zgodnie bowiem z art. 54 ust.1 pkt 3 ufp głównemu księgowemu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a stosownie do art. 54 ust. 3 ufp dowodem dokonania tej kontroli jest złożenie przez głównego księgowego podpisu na dokumentach danej operacji. Brak powyższej kontroli wstępnej dokonywanej przez głównego księgowego rodzi wysokie ryzyko m.in. w zakresie przestrzegania limitów wydatków ujętych w planach finansowych.

(akta kontroli str. 220, 319-346, 358-359, 362-364, 366-373, 377-378, 2825-2848, 3668)

4. W przypadku trzech zamówień publicznych z 2019 r. (zakup i dostawa sprzętu komputerowego – dwa postępowania łącznie na kwotę 226,6 tys. zł oraz zakup i dostawa mebli biurowych – jedno postępowanie na kwotę 307,1 tys. zł.), do których zastosowanie miały przepisy p.z.p., duplikaty protokołów postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (druk ZP-PN) zostały sporządzone na wzorze obowiązującym od 2021 r., określonym w *rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*⁸⁵, co było działaniem nierzetelnym.

Duplikaty protokołów powinny być sporządzone na wzorze obowiązującym w czasie udzielania ww. zamówień.

W wyjaśnieniu Dyrektor Instytutu przekazał notatkę służbową z dnia 6 maja 2022 r. sporządzoną przez kierownika Działu Organizacyjnego Instytutu, z której wynika, że przeprowadzając przegląd dokumentacji zamówień publicznych zauważyła brak protokołów ZP-PN i postanowiła je uzupełnić, wykorzystując aktualne wzory protokołów postępowania w trybie przetargu nieograniczonego.

⁸¹ Zarządzenie nr 32/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu dokumentów w Instytucie.

⁸² 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*.

⁸³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 30 czerwca 2022 r.

⁸⁴ Na dzień udzielania wyjaśnień, tj. na dzień 30 czerwca 2022 r.

⁸⁵ Dz. U. poz. 2434.

Ponadto Dyrektor Instytutu⁸⁶ wyjaśnił, że protokoły postępowania w trybie przetargu nieograniczonego podpisane były bezpośrednio po zakończeniu postępowań, a następnie zaginęły. Zostały one odtworzone w 2021 r. na obowiązujących w tym okresie wzorach dokumentów.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość jest kierownik Działu Organizacyjnego Instytutu.

(akta kontroli str.140, 1121, 1123-1131, 1397-1405, 1464-1472)

5. W 2019 r. w dwóch przypadkach zamówień publicznych (zakup i dostawa mebli biurowych na kwotę 307,1 tys. zł oraz zakup i dostawa sprzętu komputerowego na kwotę 207,9 tys. zł) brak było udokumentowania uzasadnienia określenia szacunkowej wartości zamówienia oraz wskazania wartości zamówienia w przeliczeniu na EUR, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 p.z.p. podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁸⁷, nie sporządzono notatek z oszacowania wartości zamówienia publicznego, które w przypadku mebli biurowych zostało określone w oparciu o dokumentację projektową „Projekt koncepcyjny” wykonaną na zlecenie właściciela budynku i rozeznanie rynku na podstawie konsultacji z projektantem, natomiast w przypadku sprzętu komputerowego na podstawie rozeznania rynku wykonanego za pomocą porównywarek cen internetowych. Dodatkowo Dyrektor wyjaśnił, że ustalenie wartości szacunkowej obydwóch zamówień odbywało się w okresie tworzenia Instytutu, tj. w styczniu 2019 r., kiedy to Instytut nie miał jeszcze zatrudnionych pracowników administracyjnych, sprzętu komputerowego oraz siedziby. Wszelkie oszacowania odbywały się telefonicznie ze sprzętu prywatnego Dyrektora i nie sporządzono notatek z ww. oszacowań.

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca jednak uwagę, że w okresie organizacji Instytutu, kiedy nie były zorganizowane jeszcze jego struktury, należało podchodzić ze szczególną starannością do dokumentowania zdarzeń, w tym dokumentowania szacowania wartości zamówienia.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość jest Dyrektor Instytutu.

(akta kontroli str.136-137, 1122-1405)

6. W listopadzie 2019 r. nie udokumentowano w postaci notatki służbowej oszacowania wartości zamówienia zakupu oprogramowania Intella Team na kwotę 81,1 tys. zł, co stanowiło naruszenie § 2 pkt 6 regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 p.z.p., obowiązującego do dnia 31 grudnia 2020 r.⁸⁸.

Dyrektor Instytutu, udzielając odpowiedzi, co do braku powyższej notatki służbowej w zakresie oszacowania wartości zamówienia, nie odniósł się merytorycznie do przedmiotowej kwestii⁸⁹.

Osobą odpowiedzialną za przygotowanie dokumentacji zamówienia był Kierownik Działu Organizacyjnego Instytutu.

(akta kontroli str. 145, 1911-1940, 2723-2718, 3671)

⁸⁶ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 22 czerwca 2022 r.

⁸⁷ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 13 czerwca 2022 r.

⁸⁸ Zarządzenie nr 7/2019 Dyrektora Instytutu Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy – prawo zamówień publicznych.

⁸⁹ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 4 lipca 2022 r.

W latach 2019-2022 (I kw.) Instytut, choć z zastrzeżeniem stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowo prowadził gospodarkę majątkowo-finansową, to jednak w sposobie jego funkcjonowania wystąpił systemowy problem w zakresie sposobu rozliczeń z tytułu sporządzanych na potrzeby sądów i prokuratur opinii. Środki na realizację zadań Instytut otrzymywał bezpośrednio z budżetu państwa. Majątek trwały Instytutu obejmował wartości niematerialne i prawne oraz maszyny i urządzenia techniczne, natomiast dla potrzeb siedziby Instytutu wynajmowano nieruchomości na warunkach komercyjnych. Zasoby majątkowe były adekwatne do potrzeb wykonywania zadań. W obszarze wykonania planowanych wydatków i realizacji dochodów, stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w istotny sposób na bieżące i efektywne zarządzanie środkami publicznymi, niemniej jednak stosowane zasady rozliczeń z organami uprawnionymi do prowadzenia postępowań powodowały zniekształcenie struktury wydatków budżetu państwa, a tym samym wpływały na transparentność i przejrzystość finansów publicznych, jak również mogły powodować zniekształcenia kalkulacji kosztów poszczególnych prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych. W ocenie NIK w Instytucie nie stosowano również standardów kontroli zarządczej określonych dla jednostek sektora finansów publicznych wskazanych w punkcie 14 części C rozdziału II *Standardów kontroli zarządczej*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Instytut w okresie objętym kontrolą prowadził działalność w zakresie sporządzania opinii na zlecenie sądów i prokuratur, prowadził badania naukowe oraz działalność upowszechniającą te wyniki, w tym wydawał zeszyty naukowe Instytutu. Wykonywane zadania finansowane były wyłącznie ze środków pochodzących z budżetu państwa.

W okresie od rozpoczęcia działalności Instytutu w 2019 r. do dnia 31 marca 2022 r. Instytut sporządził łącznie 34 opinie, w tym 19 opinii na rzecz sądów, z czego siedem uzupełniających oraz 15 opinii na rzecz prokuratur, z czego dwie uzupełniające. Instytut określił koszty wykonania ww. opinii⁹⁰ na rzecz sądów łącznie na kwotę 251,1 tys. zł, natomiast na rzecz prokuratur łącznie na kwotę 753,1 tys. zł.

W porównaniu z poniesionymi wydatkami przez jednostki sądownictwa powszechnego na wszystkie opinie wydane przez biegłych w latach 2019-2021⁹¹ w kwocie 778 mln zł (255 mln zł w 2019 r., 240 mln zł w 2020 r., 283 mln zł w 2021 r. w kwocie 283 mln zł)⁹², udział opinii wydanych przez Instytut na rzecz sądów mierzony kwotą należności z tytułu ich sporządzenia w wysokości 251,1 tys. zł stanowił jedynie znikomą wartość (0,03% wydatków sądownictwa na wszystkie opinie), co wskazuje na niewielką skalę działania Instytutu.

Instytut według stanu na dzień 31 marca 2022 r. był również w trakcie opracowywania 22 opinii, w tym na rzecz innych jednostek niż sądy i prokuratury⁹³, których zlecenia wykonania wpłynęły w latach 2019-2022 (I kw.) – i dla tych opinii koszt ich wykonania nie został jeszcze określony.

Ponadto, oprócz wyżej wskazanych opinii zakończonych i pozostających w trakcie opracowywania, w okresie 2019-2022 (I kw.) wpłynęło 38 zleceń, z czego w przypadku 15 Instytut odmówił sporządzenia opinii, a w przypadku 23 organ zlecający zrezygnował z ich opracowania przez Instytut.

⁹⁰ Koszt policzony wg stawek wynikających z rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń biegłych.

⁹¹ Wydatki dotyczą wszystkich opinii sporządzonych przez biegłych niezależnie od tematyki dziedziny.

⁹² Pismo Ministra Sprawiedliwości z 10 czerwca 2022 r.

⁹³ Zestawienie działalności opiniodawczej z 26 kwietnia 2022 r. Innymi oprócz sądów i prokuratur jednostkami były: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Komenda Wojewódzka Policji.

W zestawieniu sporządzonym przez Instytut dla potrzeb kontroli NIK w dniu 26 kwietnia 2022 r. jako przyczyny odmów sporządzenia opinii wskazano:

- ograniczone zasoby Instytutu na etapie tworzenia jednostki,
- brak kancelarii tajnej,
- niedysponowanie biegłymi specjalizującymi się w dziedzinie wyceny nieruchomości, kosztów budowy instalacji paliwowych, autostrad, wyceny maszyn, urządzeń i środków technicznych,
- niedysponowanie biegłymi specjalizującymi się w dziedzinie informatyki śledczej, zarządzania jednostką publiczną o charakterze medycznym, biegłymi specjalizującymi się w szacowaniu prawidłowości przepływów i rozliczania środków pieniężnych w postępowaniach egzekucyjnych,
- brak charakteryzowania się sprawy wysokim stopniem złożoności, dużą wartością szkody, poważnymi skutkami społecznymi lub precedensowym charakterem.

Natomiast rezygnacja ze strony instytucji zlecających następowała⁹⁴ w wyniku braku przesłania zgody Prokuratury Krajowej na wykonanie opinii przez Instytut, braku korespondencji potwierdzającej chęć dalszej współpracy przez instytucję zlecającą, zgłoszenia oficjalnej rezygnacji z powołania Instytutu do sporządzenia opinii, wycofania z sądu wniosku dowodowego przez stronę, zlecenia przez sąd wykonania opinii innemu instytutowi, a także ze względu na zaproponowany przez Instytut termin rozpoczęcia prac nad opinią.

(akta kontroli str.149-157, 833-837, 3670, 3672)

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁹⁵ ramy modelu współpracy na etapie tworzenia Instytutu zawierał tylko statut Instytutu. Instytut nie zawierał żadnych porozumień z jednostkami, na rzecz których mógłby świadczyć usługi opiniodawcze.

W czerwcu 2019 r. Instytut przesłał do sądów apelacyjnych informację wskazującą na możliwość sporządzenia przez Instytut opinii i ekspertyz. Dyrektor podał również, że *„przed rozpoczęciem działalności opiniodawczej we współpracy z Prokuraturą Krajową wypracowane zostały zasady współpracy z prokuraturami. Efektem tych ustaleń było pismo Prokuratora Krajowego z dnia 23 maja 2019 r. do prokuratur.”* W piśmie tym Prokurator Krajowy poinformował podległe mu jednostki o fakcie powołania Instytutu, o celu jego działalności oraz o możliwości i warunkach powołania Instytutu w charakterze biegłego na potrzeby prowadzonych postępowań.

Informacja o ofercie i ogólnych zasadach współpracy została również zamieszczona na stronie internetowej Instytutu. Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu⁹⁶ *„pewnym ułatwieniem byłoby opracowanie zasad współpracy w stosunku do sądów, ale z uwagi na strukturę organizacyjną i sposób funkcjonowania sądów jest to trudne. W przypadku tych jednostek postanowienie o powołaniu Instytutu jako biegłego jest decyzją jednostronną sędziego bez uprzedniej konsultacji z Instytutem, co do możliwości sporządzenia opinii i zasadności jej przyjęcia z punktu widzenia stopnia skomplikowania przedmiotu tej opinii. Zwolnienie z tego obowiązku może nastąpić w wyniku decyzji sędziego”*.

Sądy bezpośrednio zlecały Instytutowi wykonanie opinii, natomiast jednostki organizacyjne prokuratury musiały otrzymać każdorazowo akceptację Dyrektora Departamentu do Spraw Przestępczości Gospodarczej w Prokuraturze Krajowej na

⁹⁴ Zestawienie sporządzone przez Instytut w dniu 26 kwietnia 2022 r.

⁹⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

⁹⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

przekazanie Instytutowi zlecenia na wykonanie opinii. Taki obowiązek wynikał z dyspozycji zawartej ww. piśmie Prokuratora Krajowego z dnia 23 maja 2019 r.⁹⁷.

W latach 2019-2021 do Prokuratury Krajowej wpłynęło 27 wniosków o powołanie Instytutu do wykonania opinii, z czego Prokuratura Krajowa zaopiniowała pozytywnie 22 wnioski⁹⁸. Opinie były wykonywane przy wykorzystaniu własnych zasobów kadrowych Instytutu.

(akta kontroli str. 173, 204-206, 830-832)

W latach 2019-2022⁹⁹ opinie¹⁰⁰ na rzecz sądów Instytut wydawał w terminach od trzech miesięcy do jednego roku i ośmiu miesięcy od dnia ich zlecenia, a na rzecz prokuratur w terminie od 21 dni do dwóch lat i siedmiu miesięcy. Według stanu na dzień 26 kwietnia 2022 r., Instytut nie wydał na dzień 31 marca 2022 r. 22 opinii zleconych w latach 2019-2022 (I kw.), w tym czterech opinii zleconych w przedziale od dwóch lat do dwóch lat i 10 miesięcy. Zatem w tych przypadkach termin sporządzania opinii przez Instytut przekraczał również okres dwóch lat, na który zwracał uwagę Minister Sprawiedliwości, wskazując NIK przesłanki, którymi kierował się, powołując Instytut (por. dalej).

Łączne koszty funkcjonowania Instytutu za okres trzech lat 2019-2021 wyniosły 12 806,2 tys. zł. Z kolei koszt opracowania w tym okresie 34 opinii wydanych na rzecz sądów i prokuratur, wyliczony według stawek określonych w rozporządzeniu w sprawie wynagrodzeń biegłych, w analogicznym okresie¹⁰¹ wyniósł 1 004,2 tys. zł. Kwota ta stanowi równowartość wydatków z budżetu państwa, jakie poniosłyby sądy i prokuratury, gdyby opinie te sporządzali biegli inni niż Instytut.

Instytut nie prowadził ewidencji rzeczywistych kosztów w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie kosztów wykonywania poszczególnych rodzajów zadań statutowych, w tym kosztów sporządzenia opinii. Instytut przedstawił jednak w toku kontroli zestawienia powykonawcze godzin pracy pracowników naukowych ze wskazaniem ich zaangażowania w działalność opiniodawczą, naukową i organizacyjną. Wynikało z niego, że byli oni zaangażowani w realizację zadań opiniodawczych w przedziale od 51,49% do 57,43%¹⁰² swojego czasu pracy ogółem. Przyjmując prostą szacunkową kalkulację wskaźnikową, rzeczywisty koszt opracowania opinii w powyższym okresie, wyniósł co najmniej 6 593,9 tys. zł i nawet uwzględniając fakt, iż koszt ten obejmował również częściowo koszt sporządzenia rozpoczętych, lecz niezakończonych 19 opinii (nierozliczonych co do kosztu według stawek/umów), to Instytut nie zapewnił efektów, na które wskazywało Ministerstwo Sprawiedliwości, w postaci oszczędności kosztów/wydatków, na co wskazuje blisko siedmiokrotna różnica wobec kosztu w kwocie 1 004,2 tys. zł wyliczonego według stawek określonych w *rozporządzeniu w sprawie wynagrodzenia biegłych*.

W latach 2019-2022 (I kw.) koszt¹⁰³ jednostkowy sporządzenia opinii dla sądów i prokuratur, wyliczony zgodnie ze stawkami wynikającymi z *rozporządzenia w sprawie wynagradzania biegłych*, kształtował się w przedziale od 1 938,42 zł do 318 216,32 zł. Spośród 34 opinii sporządzonych w tym okresie, koszt 13 ukształtował się poniżej 10 000,00 zł, co wynikało przede wszystkim z faktu, iż były to opinie uzupełniające lub przyjęte w pierwszym okresie funkcjonowania Instytutu. Opinie, których koszt był wyższy od 50 000 zł sporządzono w całym okresie działania

⁹⁷ Pismo znak: PK VII PG 070.11.2019.

⁹⁸ Pismo Prokuratury Krajowej z dnia 29 czerwca 2022 r.

⁹⁹ W okresie do dnia 26 kwietnia 2022 r.

¹⁰⁰ Z wyłączeniem opinii uzupełniających, których okres wydania mógł wynikać z obiektywnych przesłanek, np. z konieczności opiniowania ze względu na ujawnienie nowych dowodów.

¹⁰¹ W porównaniu przyjęto uproszczenie, zaliczając koszt opinii wydanych w I kw. 2022 r. (wyliczony według stawek wynikających z rozporządzenia w sprawie wynagrodzeń dla biegłych) do kosztu opinii wydanych w porównywanym okresie. Przyjęte uproszczenie działa na korzyść Instytutu w zakresie wyliczonych relacji.

¹⁰² Wyliczeń dokonano na podstawie danych z 2020 r. i 2021 r. odrzucając dane za 2019 r. jako niereprezentatywne.

¹⁰³ Wyliczony według stawek zgodnych z rozporządzenia w sprawie wynagradzania biegłych.

Instytutu pięć¹⁰⁴. Choć kwota wynagrodzenia biegłych nie jest wprost wyznacznikiem poziomu skomplikowania i złożoności problemów będących przedmiotem opinii, to zdaniem Najwyższej Izby Kontroli struktura ilościowo-wartościowa sporządzonych przez Instytut opinii może wskazywać na zbyt mały udział opinii dotyczących trudnych merytorycznie zagadnień, w których w punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości Instytut powinien się specjalizować.

(akta kontroli str.25, 833-837, 1683-1717, 3662, 3670, 3672-3674)

Minister Sprawiedliwości, wskazując na przesłanki, którymi się kierował podejmując decyzję o utworzeniu Instytutu, wskazał NIK: „*Nie budzi żadnych wątpliwości, że udział w postępowaniach przygotowawczych, a zwłaszcza czas oczekiwań na opinie, ich jakość oraz koszt, mają istotne znaczenie dla prawidłowości i sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. Na przestrzeni ubiegłych lat, jednym z najistotniejszych problemów w funkcjonowaniu wskazanej instytucji był deficyt biegłych w określonych dziedzinach, w tym między innymi biegłych z zakresu nauk ekonomicznych i finansowych. W latach przed powołaniem Instytutu oczekiwanie na tego rodzaju opinie wynosiło od kilku miesięcy do nawet dwóch lat, co bezpośrednio w sposób negatywny wpływało na sprawność prowadzonych postępowań. Powołanie specjalistycznej jednostki opiniodawczej w zakresie wiedzy ekonomicznej i finansowej od wielu lat było postulowane w praktyce działania środowiska wymiaru sprawiedliwości. Wielokrotnie, w analizach metodyki opiniowania w sprawach gospodarczych zwracano uwagę, że stworzenie takiej instytucji ma swoje uzasadnienie zarówno procesowe, jak i ekonomiczne. Podkreślano, że istnienie specjalistycznej instytucji, której celem byłoby opracowanie analiz i opinii na zlecenie prokuratury i sądów pozwoliłoby na skrócenie okresu oczekiwania na opinie, a tym samym przyczyniłoby się do przyspieszenia prowadzonych postępowań. (...) Liczne zastrzeżenia prokuratorów budził w niektórych przypadkach poziom merytoryczny uzyskiwanych opinii, wykonanych przez biegłych nie zawsze dysponujących wystarczająco pogłębioną wiedzą ekonomiczną. Przypadki takie pociągały za sobą konieczność poszukiwania i powołania kolejnych biegłych, co wydłużało postępowanie i podwyższało jego koszty. (...) Za powołaniem specjalistycznej instytucji przemawiały także względy finansowe. Z szacunków kosztów opiniowania za 2017 rok wynikało, że powołanie placówki specjalistycznej pozwoli na wprowadzenie w tym zakresie poważnych oszczędności kosztów związanych z samym procesem opiniodawczym, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższego poziomu merytorycznego opracowywanych opinii*”.

Zestawienie ilości i wartości opinii Instytutu w odniesieniu do wartości globalnych oraz terminów sporządzenia opinii wskazuje, że Instytut wprawdzie realizował cele w zakresie wydawania opinii, jednakże w niewielkim stopniu zrealizował założenie, jakim było m.in. zmniejszenie przewlekłości postępowań w związku większą dostępnością biegłych z zakresu ekonomii i finansów dla sądów, prokuratur oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia na podstawie ustaw postępowań, w toku których dopuszczany jest dowód z opinii biegłego. Zdaniem NIK działalność Instytutu nie mogła w wymierny sposób przyczynić się do osiągnięcia ww. założeń.

(akta kontroli str.149-157, 833-837, 853-882, 3670, 3673)

Instytut prowadził również badania naukowe, których efekty mają usprawnić proces wydawania opinii i poprawić ich jakość. Wieloletni plan naukowy na lata 2019-2023 zawierał 10 tematów badań naukowych, które były, stosownie do stopnia ich realizacji, zawarte w rocznych sprawozdaniach z wykonania zadań. Instytut wskazał na prowadzenie badań naukowych w czterech tematach (obszarach) badawczych w 2019 r., siedmiu w 2020 r. oraz dziewięciu w 2021 r. Jak wskazał Dyrektor

¹⁰⁴ Opinie, których koszt przekraczał 50 000,00 zł były to opinie o wartości 59 541,50 zł, 61 680,58 zł, 67 669,30 zł, 96 023,55 zł, i 318 216,32 zł.

Instytutu¹⁰⁵, „zadania badawcze wynikają z wieloletniego planu naukowego, a także powiązanych z nim rocznych planów naukowych”. Dalej wyjaśnił¹⁰⁶, że Instytut nie nastawia się na komercjalizację wyników badań naukowych; większość badań naukowych realizuje własnymi zasobami. Podał również, że Instytut podejmował działania w obszarze współpracy naukowej, polegające na podpisaniu w dniu 20 maja 2020 r. umowy Konsorcjum Naukowego z Uniwersytetem w Białymstoku oraz Instytutem Chemii Bioorganicznej PAN i wystąpił do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o sfinansowanie projektu, którego to finansowania nie otrzymał i dlatego projekt nie został zrealizowany.

Instytut nie opracował wewnętrznych standardów badań naukowych. Dyrektor Instytutu¹⁰⁷ wyjaśnił, że w Instytucie stosowane są standardy badań naukowych, wynikające z międzynarodowej praktyki akademickiej. Wskazał również, że planowane jest sformalizowanie wdrożenia tych standardów, a także, że elementem regulującym standardy naukowe jest regulamin zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w Instytucie, który został wprowadzony zarządzeniem nr 59/2019 Dyrektora Instytutu.

Dotychczas Instytut nie prowadził prac rozwojowych, ponieważ prace rozwojowe następują po zakończeniu badań naukowych.

(akta kontroli str.37-63, 203-213, 1023-1118, 3465-3511)

Instytut nie współpracował z innymi jednostkami wykonującymi zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze. Zakres opinii wykonywanych przez Instytut, zdaniem Dyrektora Instytutu, nie pokrywał się z opiniami wydawanymi przez inne jednostki sektora finansów publicznych, np. przez Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie, którego organem założycielskim również jest Minister Sprawiedliwości. Porównanie statutów ww. instytutów nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości nie wykazuje zakresu zadań, które byłyby tożsame w obu jednostkach.

(akta kontroli str. 10, 3531)

W zakresie działalności szkoleniowej i edukacyjnej Instytut nie występował z inicjatywą prowadzenia szkoleń na rzecz prokuratorów. Biegli Instytutu przy okazji spotkań konsultacyjnych z prokuratorami wyjaśniali im mechanizmy ekonomiczne. W początkowym okresie działalności z propozycją podobnych spotkań Instytut występował kilkakrotnie wobec niektórych sądów zlecających wydanie opinii, ale sądy nie zdecydowały się na taką formę współpracy, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu, sędziowie nie mogą konsultować się z biegłymi w sprawach dotyczących wydawanych przez biegłych opinii.

Instytut prowadził nadto działalność upowszechniającą wyniki badań naukowych poprzez wydawanie Zeszytów Naukowych, a także publikacje pracowników naukowych w specjalistycznych czasopismach (np. Prokuratura i Prawo). Dodatkowo osoby, które prowadziły badania w ramach grantów otrzymanych od Instytutu w wyniku wygranych konkursów¹⁰⁸, również publikowały rezultaty tych badań. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu¹⁰⁹, pracownicy naukowcy prowadzili działalność upowszechniającą również w formie wystąpień na konferencjach naukowych.

¹⁰⁵ Pismo Dyrektora Instytutu z 10 maja 2022 r.

¹⁰⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

¹⁰⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2022 r.

¹⁰⁸ Konkursy przeprowadzane były na podstawie zarządzenia nr 12/2020 Dyrektora Instytutu z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie ogłoszenia konkursów na realizację projektów badawczych finansowanych przez Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi.

¹⁰⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 maja 2022 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi w badanym okresie podejmował działalność opiniodawczą, naukową oraz upowszechniającą wiedzę w zakresie nauk sądowych. Instytut wprowadził prawidłowo realizował cele w zakresie wydawania opinii, jednakże w niewielkim stopniu zrealizował założenia: zmniejszenia przewlekłości postępowań przygotowawczych i sądowych, uzyskania oszczędności wydatków budżetu państwa oraz zwiększenia dostępności do biegłych posiadających wystarczająco pogłębioną wiedzę ekonomiczną. NIK zauważa również, że Instytut, który powinien być w stanie zapewnić jednostkom organizacyjnym prokuratury i sądom większą dostępność do biegłych posiadających fachową wiedzę w zakresie spraw ekonomicznych i finansowych oraz sprawność w opiniowaniu na potrzeby prowadzonych postępowań, co powinno przyczynić się do przyspieszenia toku postępowań przygotowawczych i sądowych, w swojej działalności w bardzo niewielkim stopniu dokonywał sporządzania rozległych i pracochłonnych opinii, a część z opinii sporządzanych było w terminie ponad dwóch lat.

Mając na względzie cele ustanowienia jednostki, Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez Instytut działań rozpowszechniających i aktywujących, w tym organizacyjno-kadrowych, w odniesieniu do działalności opiniodawczej Instytutu w celu zwiększenia jej skali i uzyskania stanu zdolności do odpowiedzenia na potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie dostępu do fachowych, sprawnych i sporządzanych przy zachowaniu najwyższych standardów metodycznych i merytorycznych oraz pełnej niezależności opinii w skomplikowanych sprawach gospodarczych, finansowych i skarbowych.

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. Wprowadzić i stosować zasady obciążania organów uprawnionych wynagrodzeniem za sporządzenie opinii oraz zasady ewidencji należności i przychodów z tego tytułu.
2. Opracować pisemne procedury powierzania zadań pracownikom wykonującym pracę w systemie zadaniowego czasu pracy, ustalania czasu niezbędnego do wykonania powierzonych zadań, uwzględniającego wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129 Kodeksu pracy oraz sposobu rozliczania pracowników z wykonania tych zadań w ustalonym czasie.
3. Zapewnić rozwiązania organizacyjne zapewniające przestrzeganie wewnętrznych procedur w zakresie: powoływania biegłych Instytutu, składu komisji konkursowych i prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne oraz stosowanie *Standardów kontroli zarządczej*.

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 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.

Kontroler
Piotr Nagraba
główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

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

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:

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

/-/