



KNO.430.013.2017
Nr ewid. 6/2018/I/17/002/KNO

Informacja o wynikach kontroli

WYNAGRADZANIE OSÓB
KIERUJĄCYCH INSTYTUTAMI NAUKOWYMI
POLSKIEJ AKADEMII NAUK W LATACH 2014–2017

DEPARTAMENTU NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014–2017

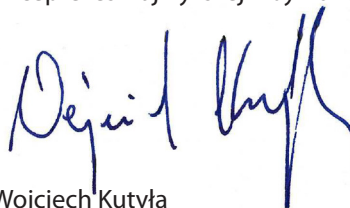
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego



Piotr Prokopczyk

Akceptuję:

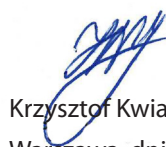
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17.05.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Wynagrodzenia miesięczne i realizacja innych form wynagradzania	17
5.1.1. Wynagrodzenia miesięczne oraz realizacja innych form wynagradzania dyrektorów instytutów naukowych PAN	17
5.1.2. Wynagrodzenia miesięczne oraz inne formy wynagradzania zastępców dyrektora i głównego księgowego	25
5.1.3. Zatrudnienie i wynagradzanie pozostałych pracowników instytutów naukowych PAN	26
5.2. Świadczenia dodatkowe	29
5.3. Nagrody roczne	35
5.4. Wypłacanie uposażeń	39
5.5. Nadzór nad sposobem wynagradzania	42
5.5.1. Działania realizowane przez Prezesa PAN w ramach sprawowanego nadzoru	43
5.5.2. Informacje w zakresie wynagrodzeń dyrektorów 64 instytutów naukowych PAN	46
6. ZAŁĄCZNIKI	49
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	49
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	54
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	58
6.4. Wynagradzanie pracowników naukowych w Europie i na świecie	59
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	61
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	62
6.7. Stanowisko Sekretarza Stanu – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	65
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	66

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Instytut naukowy PAN lub Instytut	Podstawowa jednostka naukowa Polskiej Akademii Nauk
IBB PAN	Instytut Biochemii i Biofizyki Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
IBS PAN	Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
ICHF PAN	Instytut Chemii Fizycznej Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
IFJ PAN	Instytut Fizyki Jądrowej im. Henryka Niewodniczańskiego Polskiej Akademii Nauk w Krakowie
IRWiR PAN	Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
Minister	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PAN, Akademia	Polska Akademia Nauk
Osoby kierujące instytutem naukowym PAN	Dyrektor, zastępcy dyrektora, główny księgowy instytutu naukowego PAN.
Nagroda roczna	Nagroda mogąca być przyznana, w zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań, dyrektorowi instytutu naukowego PAN, jego zastępcy i głównemu księgowemu. Nie może ona przekroczyć trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym jej przyznanie. Dyrektorowi instytutu naukowego PAN nagroda roczna jest przyznawana przez Prezesa Akademii, a jego zastępcom i głównemu księgowemu przez dyrektora instytutu naukowego PAN (art. 10 ust. 1, ust. 1 lit. b, ust. 2 i 3-4 oraz ust. 7 ustawy o wynagradzaniu).
Świadczenia dodatkowe	Świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Należą do nich: nagroda jubileuszowa przyznawana nie częściej niż co 5 lat, odprawa pieniężna w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, zwrot częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego, świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych, świadczenia z tytułu dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego (art. 11 ustawy o wynagradzaniu oraz § 2 i 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych).
Kodeks cywilny	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny ¹ .
Kodeks pracy	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy ² .
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ³ .

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Ustawa o PAN	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk ⁵ .
Ustawa o wynagradzaniu, Ustawa kominowa lub Ustawa	Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi ⁶ .
Rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania ⁷ .

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1869, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1222, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 14, poz. 139, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi PAN uwzględniło ograniczenia wynikające z tzw. ustawy kominowej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wynagrodzenie miesięczne osób kierujących instytutami naukowymi PAN było przyznawane w sposób prawidłowy i w prawidłowej wysokości?
2. Czy osobom kierującym instytutami naukowymi PAN przyznawano odpowiednie świadczenia dodatkowe w prawidłowej wysokości?
3. Czy nagrody roczne osób kierujących instytutami naukowymi PAN były przyznawane w sposób prawidłowy i w prawidłowej wysokości?
4. Czy wypłacanie wynagrodzeń osobom kierującym instytutami naukowymi PAN było realizowane w prawidłowy sposób, w tym czy gwarantowało wypłaty w prawidłowej wysokości?
5. Czy nad sposobem realizacji wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN sprawowano adekwatny i skuteczny nadzór?

Jednostki kontrolowane

Polska Akademia Nauk oraz pięć instytutów naukowych PAN

Badanie

kwestionariuszowe

64 niekontrolowane instytuty naukowe PAN

Okres objęty kontrolą

2014–2017

(do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach)

Rozwiązania przyjęte w ustawie o wynagradzaniu służyć miały przede wszystkim przeciwdziałaniu pobierania nadmiernych wynagrodzeń, których wysokości nie uzasadniały wyniki ekonomiczne jednostki, jakość świadczonej pracy i sprawowana funkcja. Swym zakresem ustawa objęła nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, agencje państwowe czy instytuty badawcze, ale także instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk.

Wprowadzony mechanizm regulacji uposażeń osób, do których ustawa ma zastosowanie, oznaczał więc, że w odniesieniu do dyrektora instytutu, jego zastępców oraz głównego księgowego wysokość wypłacanego im wynagrodzenia ograniczona została do sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego. Ograniczeniom ustawy podlegały także, mimo ich fakultatywnego charakteru, inne elementy uposażenia związane ze stosunkiem pracy, tj. świadczenia dodatkowe i nagrody roczne.

W kontekście powołanych powyżej uregulowań należy jednocześnie dostrzec, że osoby kierujące instytutami naukowymi PAN są pracownikami naukowymi (poza zastępcą dyrektora ds. administracyjnych i głównym księgowym), co skutkuje obowiązkiem realizacji przez nie jednocześnie zarówno zadań związanych z zarządzaniem jednostką, jak i prowadzenia działalności naukowej. Występowanie powyższych osób w takiej dwójrolowej roli może zatem nasręczać problemów z prawidłowym stosowaniem ustawy o wynagradzaniu.

Infografika nr 1

Zastosowanie ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zwanej „ustawą kominową”

DO KOGO MA ZASTOSOWANIE USTAWA KOMINOWA?

JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE

- przedsiębiorstwa państwowe
- państwowe jednostki organizacyjne
- samorządowe jednostki organizacyjne
- państwowe jednostki budżetowe
- instytuty badawcze
- agencje państwowe
- fundacje
- spzoz



OSOBY

- kierownicy jednostek
- zastępcy kierowników
- członkowie zarządów
- główni księgowi
- likwidatorzy jednostek
- kierownicy spzoz

ILE MOGĄ WYNOŚĆ ZAROBKI OSÓB NA STANOWISKACH KIEROWNICZYCH?

WYNAGRODZENIE MIESIĘCZNE

maksymalna kwota
to 6-krotność przeciętnego
miesięcznego wynagrodzenia
w sektorze przedsiębiorstw

- 20,7 tys. zł x 12 w 2014 roku
- 20,7 tys. zł x 12 w 2015 roku
- 25,7 tys. zł x 12 w 2016 roku
- 26,4 tys. zł x 12 w 2017 roku

369,6 tys. zł mogły wynieść w 2017 r. łączne zarobki
wraz ze świadczeniami dodatkowymi
osoby podlegającej ustawie kominowej

ŚWIADCZENIA DODATKOWE

maksymalna roczna kwota
to 12-krotność przeciętnego
miesięcznego wynagrodzenia
w sektorze przedsiębiorstw

- 41,4 tys. zł w 2014 roku
- 41,4 tys. zł w 2015 roku
- 51,4 tys. zł w 2016 roku
- 52,8 tys. zł w 2017 roku

świadczenia dodatkowe są fakultatywne i obejmują
nagrodę jubileuszową, odprawę pieniężną,
zwrot kosztów użytkowania mieszkania,
dofinansowanie usług telekomunikacyjnych

Instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk jako państwowe jednostki organizacyjne podlegają ustawie kominowej. Wyjątkiem ustawowym są szkoły wyższe.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. W infografice wykorzystano elementy graficzne pochodzące ze strony <https://www.freepik.com/free-photos-vectors/background> > BackgroundvectorcreatedbyBrgfxFreepik.com < / a >.

2. OCENA OGÓLNA

Instytuty naukowe PAN
nie stosowały się
do ograniczeń
wynikających
z ustawy kominowej

W latach 2014–2017 dyrektorzy wszystkich pięciu kontrolowanych instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk nie stosowali przepisów ustawy kominowej. Co prawda wynagrodzenia miesięczne wszystkich osób kierujących instytutami co do zasady mieściły się w limitach określonych w powołanej ustawie, to jednak wysokość ich uposażenia była dodatkowo zwiększana w nieuprawniony sposób. Działania te skutkowały wypłatą nienależnych świadczeń dodatkowych i nagród rocznych w łącznej kwocie ponad 2,7 mln zł.

Osoby kierujące instytutami naukowymi PAN otrzymywały wynagrodzenia powiększone o:

- nienależne premie, nagrody uznaniowe i dodatkowe składniki wypłacane na podstawie regulaminów wynagradzania;
- świadczenia dodatkowe wynikające z ustawy kominowej – w wysokościach powyżej limitów ustawowych;
- nienależne nagrody roczne dla osób, które nie pełniły swojej funkcji przez cały rok, za które zostały one przyznane, bądź nagrody roczne nieprawidłowo wypłacone z funduszu nagród instytutu;
- dodatkowe składniki wynagrodzenia lub inne świadczenia przyznane przez nieupoważnione osoby bądź uzyskane bez ich formalnego przyznania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że z dyrektorami czterech na pięć kontrolowanych instytutów zawarto umowy cywilnoprawne, w których występowali oni we własnym imieniu i na własną rzecz jako druga strona umowy (np. zleceńbiorca), co stwarzało ryzyko naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego na łączną wysokość 0,8 mln zł.

Sam proces wypłaty wynagrodzeń realizowany był terminowo i poza jednostkowymi przypadkami w ustalonej w instytutach wysokości.

Informacje uzyskane przez NIK z pozostałych 64 niekontrolowanych instytutów naukowych PAN⁸ potwierdzają, że proces wynagradzania dyrektorów tych jednostek był realizowany w podobny sposób. Wskazuje to na możliwość wypłacenia prawie 8 mln zł w tych instytutach w okresie 2014–2017 nienależnych wynagrodzeń, świadczeń i nagród rocznych.

Od 2015 r. Prezes PAN podejmował działania na rzecz ujednolicenia zasad określających wysokość wynagrodzeń miesięcznych dyrektorów oraz przyznawanych im dodatkowych nagród rocznych. Jednak jego bieżący nadzór nad instytutami naukowymi PAN był nierzetelny w zakresie przestrzegania przepisów ustawy kominowej przez osoby kierujące tymi jednostkami naukowymi. Uwzględniając ograniczone możliwości nadzoru, NIK zauważa, że zlecane przez Prezesa PAN audyty zewnętrzne w obszarze wynagradzania nie doprowadziły do systemowego wyeliminowania nieprawidłowości. Wydawane zaś przez Prezesa PAN opinie w sprawie zasad stosowania ustawy o wynagradzaniu były ze sobą sprzeczne. Dodatkowo sam Prezes PAN w jednostkowych przypadkach nieprawidłowo stosował przepisy ustawy.

Nierzetelny nadzór
Prezesa PAN
nad stosowaniem
ustawy kominowej

⁸ Informacje od niekontrolowanych instytutów naukowych PAN uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zgodnie z którym upoważnieni przedstawiciele NIK mają m.in. prawo do zasięgania w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wynagrodzenia miesięczne dyrektorów instytutów naukowych PAN, przyznane bezpośrednio przez Prezesa PAN, mieściły się w limitach określonych w ustawie o wynagradzaniu. W latach 2014–2015 ustalane były w wysokości niższej niż 20 727,48 zł, w 2016 r. – 25 682,34 zł, zaś w 2017 r. – 26 422,68 zł. Także w przypadku wynagrodzeń miesięcznych, przyznawanych przez dyrektorów tych instytutów pozostałym osobom kierującym kontrolowanymi jednostkami naukowymi (tj. zastępcom dyrektorów oraz głównym księgowym), uwzględniono ograniczenia ustawowe.

[str. 17–22, 25–26]

W działalności Prezesa PAN stwierdzono przypadki naruszeń ustawy kominowej w zakresie przyznawania dyrektorom instytutów naukowych świadczeń dodatkowych i nagród rocznych. Prezes PAN w 2017 r. dyrektorowi instytutu naukowego⁹ przyznał świadczenie dodatkowe z tytułu nagrody jubileuszowej w wysokości o 47 954,64 zł powyżej limitu określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu. Innemu dyrektorowi instytutu¹⁰ w 2014 r. przyznał premię (tj. nienależne świadczenie dodatkowe spoza wykazu wynikającego z ustawy o wynagradzaniu). Działanie to stanowiło naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy kominowej oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych. Prezes PAN nieprawidłowo przyznał także nagrody roczne w łącznej wysokości 25 779,70 zł dwóm dyrektorom instytutów¹¹, chociaż nie zajmowali oni swojego stanowiska przez cały rok obrotowy, tj. wbrew art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu. Faktyczna wysokość uposażeń dyrektorów, ich zastępców i głównych księgowych była zwiększana w nieuprawniony sposób także przez kierownictwa instytutów. Poza prawidłowo przyznanymi wynagrodzeniami miesięcznymi, osoby te dodatkowo pobierały nienależne w części wynagrodzenia miesięczne w łącznej wysokości 208 957,23 zł, a także nienależne w całości lub części świadczenia dodatkowe w łącznej wysokości 2 204 745,21 zł i nagrody roczne w łącznej wysokości 299 280,55 zł.

[str. 29–39]

W dwóch instytutach naukowych PAN¹² w latach 2014–2015, wbrew art. 6 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, aneksy do aktów mianowania kształtujących stosunek pracy dyrektorów tych jednostek naukowych zawierane były przez ich zastępców, czyli osoby do tego nieuprawnione. Skutkowało to wypłatą nienależnych w części wynagrodzeń w łącznej wysokości 139 076 zł.

[str. 23–24]

W jednym instytucie¹³ dyrektor dowolnie kształtował (w ciągu 10 miesięcy kontrolowanego okresu) wysokość miesięcznego wynagrodzenia bez wiedzy i zgody Prezesa PAN poprzez zwiększanie wysokości premii regulaminowej stanowiącej składnik wynagrodzenia miesięcznego. Działanie to, sprzeczne z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu, skutkowało zwiększe-

Wynagrodzenia
miesięczne zgodne
z limitami ustawowymi

Świadczenia
dodatkowe i nagrody
roczne wbrew
przepisom ustawy

Nienależne
wynagrodzenia
dyrektorów będące
skutkiem przyznania
przez osoby
nieuprawnione

Zwiększanie premii
regulaminowej
wbrew przepisom

⁹ Dot. Instytutu Maszyn Przepływowych im. R. Szwalskiego PAN.

¹⁰ Dot. Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej PAN.

¹¹ Dot. Instytutu Sławytyki PAN oraz Instytutu Immunologii i Terapii Doświadczalnej im. L. Hirszfelda PAN.

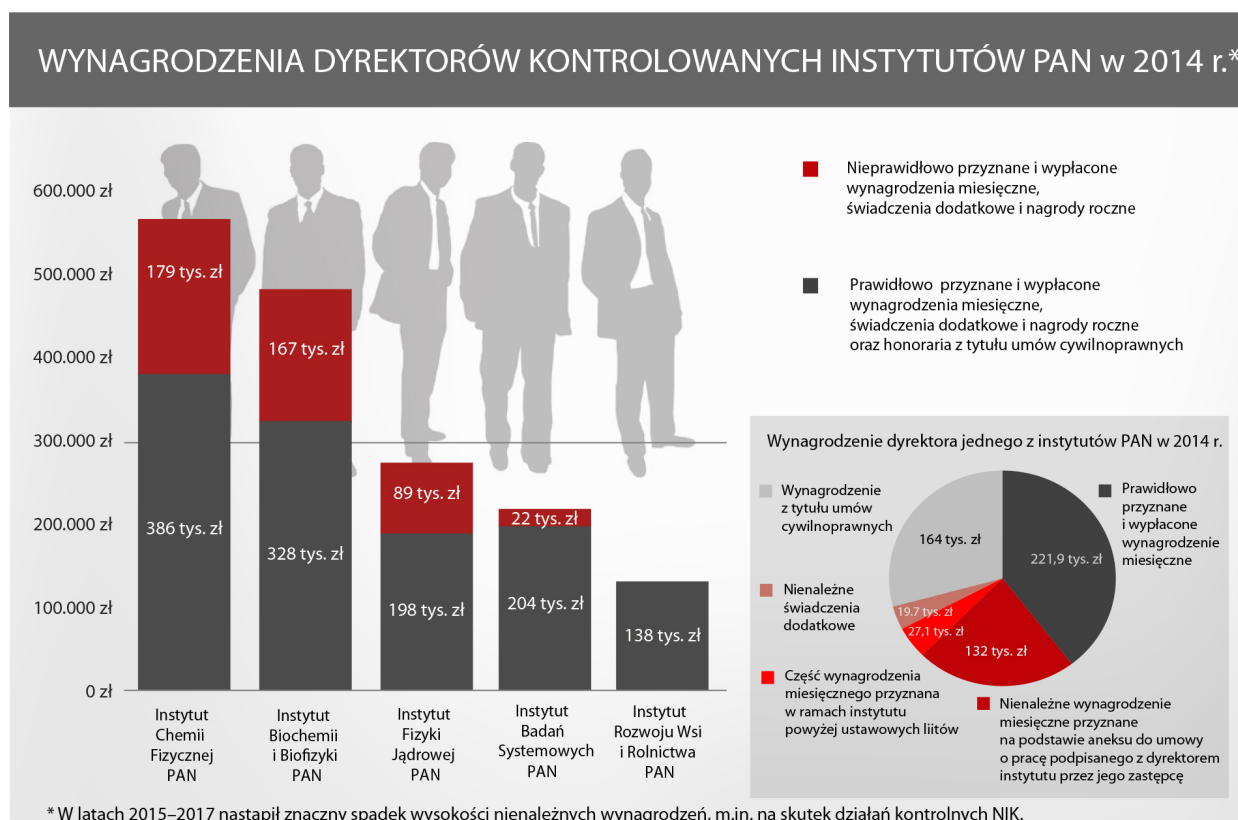
¹² Dot. IBS PAN i ICHF PAN.

¹³ Dot. ICHF PAN.

niem wysokości ustalanych miesięcznych wynagrodzeń kolejnych dyrektorów i ich zastępców, a w efekcie przekroczeniem w odpowiednich miesiącach limitu wynagrodzenia tych dyrektorów i jednego z zastępców – łącznie o 69 881,23 zł. [str. 22–23]

Infografika nr 2

Łączne uposażenie w 2014 r. (wynagrodzenie miesięczne, świadczenia dodatkowe i nagrody roczne oraz umowy cywilnoprawne) dyrektorów kierujących pięcioma kontrolowanymi instytutami naukowymi PAN



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w instytutach naukowych PAN.

Prawie 2 mln zł świadczeń poza ustawą kominową

Dyrektorzy, ich zastępcy i główni księgowi czterech¹⁴ instytutów naukowych PAN otrzymali łącznie 1 926 428,25 zł nienależnych świadczeń dodatkowych niewynikających z ustawy o wynagradzaniu, co naruszyło art. 11 ust. 1 i 2 powołanej ustawy oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, a w zakresie dodatkowego wynagrodzenia rocznego i części nagród – również art. 7 powołanej ustawy. Były to:

- premie, premie kwartalne i bilansowe oraz nagrody uznaniowe – łącznie na kwotę 1 475 512,94 zł – wypłacane w czterech instytutach¹⁵;
- dodatkowe wynagrodzenia roczne z funduszu nagród – łącznie na kwotę 225 706,62 zł – wypłacane w jednym instytucie¹⁶;

¹⁴ Oprócz IRWiR PAN.

¹⁵ Dot. IBB PAN, IBS PAN, ICHF PAN i IFJ PAN.

¹⁶ Dot. IBB PAN.

- ryczałty samochodowe i dofinansowania do ulg na przejazdy kolejną – łącznie na kwotę 179 101,76 zł – wypłacane w trzech instytutach¹⁷;
- nagrody za publikacje – łącznie na kwotę 46 106,93 zł – wypłacane w jednym instytucie¹⁸. [str. 33–34]

Osobom kierującym wszystkimi pięcioma instytutami naukowymi PAN¹⁹ wypłacono również nieprzyznane świadczenia dodatkowe z tytułu nagród jubileuszowych bądź dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego – w łącznej kwocie 209 331,07 zł. Działania te były niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1–2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych. [str. 32–33]

Ponad 200 tys. zł świadczeń bez formalnej podstawy

Świadczenia dodatkowe wynikające z ustawy o wynagradzaniu, lecz przyznane powyżej limitów ustawowych, uzyskali zastępcy dyrektorów dwóch²⁰ kontrolowanych instytutów naukowych PAN – nienależne łącznie w wysokości 10 136,21 zł. Taka sytuacja stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy kominowej. Dodatkowo w przypadku IBB PAN świadczenia (dla zastępców dyrektora oraz głównej księgowej) były błędnie naliczane w oparciu o wynagrodzenia zawierające nienależny składnik. Kwota nieprawidłowo wypłaconych w tym zakresie świadczeń wyniosła łącznie 59 831,25 zł. [str. 32]

Prawie 70 tys. zł na świadczenia powyżej limitów ustawy lub błędnie naliczonych

W dwóch kontrolowanych instytutach naukowych²¹ stwierdzono przypadki przyznawania nagród rocznych osobom, które nie pełniły swojej funkcji przez cały rok obrotowy, którego ta nagroda dotyczyła. Działaniami tymi naruszono art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu. Łączna kwota nieprawidłowości w powyższym zakresie wyniosła w tych instytutach łącznie 41 650,56 zł. [str. 38]

Nagrody roczne dla osób niepełniących funkcji cały rok w wysokości ponad 40 tys. zł

Dyrektorom, zastępcom i głównym księgowym wypłacano także nagrody roczne bez ich formalnego przyznania przez uprawniony do tego organ, tj. niezgodnie z art. 10 ust. 2–3 ustawy o wynagradzaniu – w dwóch instytutach²² łącznie na kwotę 254 965 zł. Ponadto w jednym instytucie²³ wypłacono nagrody roczne przyznane w wysokości o 2664,99 zł wyższej niż wynikająca z przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego tej osoby w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. Działanie to stanowiło naruszenie art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu. [str. 36–38]

Ponad 250 tys. zł nagród rocznych bez formalnego przyznania bądź powyżej limitów

Niezależnie od powyższych nieprawidłowości, osobom kierującym dwoma instytutami, wbrew art. 7 ustawy o wynagradzaniu, nagrody roczne wypłacono w łącznej wysokości 403 367 zł z funduszu nagród, z którego osobom tym nagroda nie przysługuje. [str. 39]

Uszczupienie funduszu nagród o ponad 400 tys. zł

¹⁷ Dot. IBB PAN, IBS PAN i IFJ PAN.

¹⁸ Dot. IBB PAN.

¹⁹ Dot. IBB PAN, IBS PAN, ICHF PAN, IFJ PAN, IRWiR PAN.

²⁰ Dot. IBB PAN i ICHF PAN.

²¹ Dot. IBB PAN i ICHF PAN.

²² Dot. IBS PAN i IFJ PAN.

²³ Dot. IBB PAN.

Ryzyko naruszenia Kodeksu cywilnego podczas zawierania umów

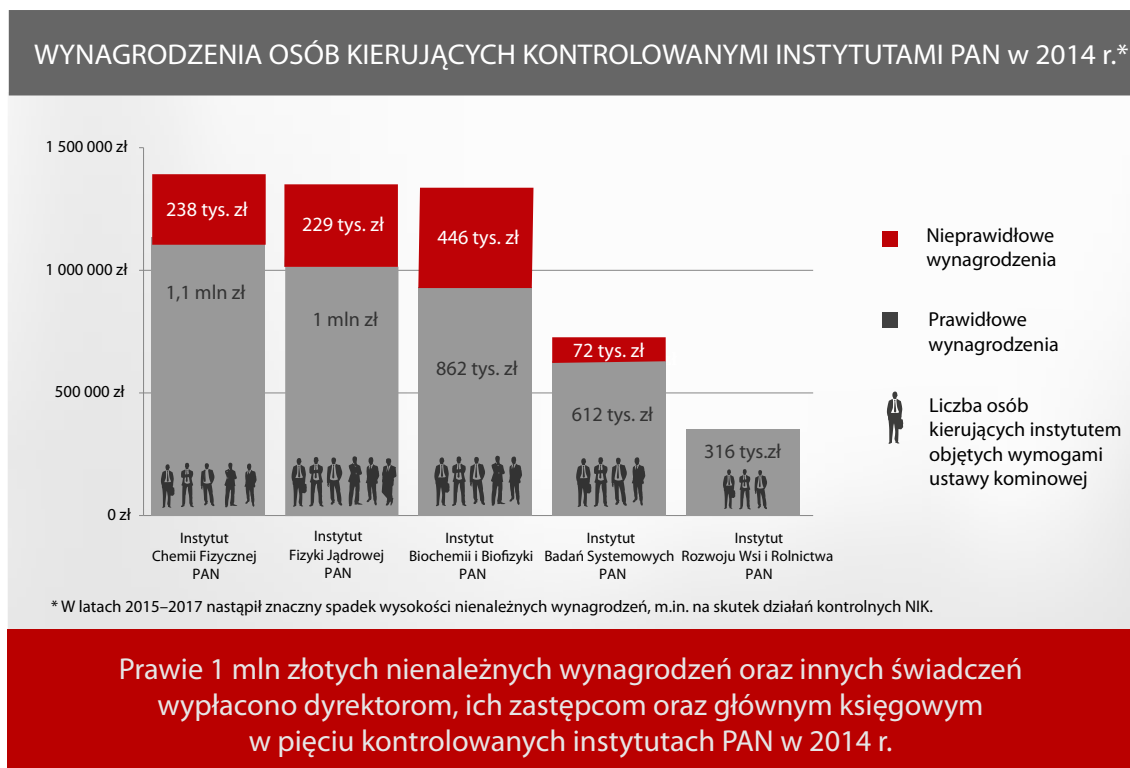
Ponadto w czterech²⁴ kontrolowanych instytutach naukowych zawierano z ich dyrektorami umowy cywilnoprawne w obszarze prowadzonej przez nich działalności naukowej – na łączną kwotę 766 316,22 zł. Dyrektorzy ci występowali we własnym imieniu i na własną rzecz – jako wykonawcy, którym instytuty zlecały wykonanie określonych prac. Takie działania stwarzało realne ryzyko naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego, zaś praktyka zawierania w imieniu tych instytutów umów przez pełnomocników nie eliminowała tego ryzyka. Zgodnie z przywołanym przepisem, czynność prawna z samym sobą dozwolona jest tylko wtedy, gdy wyłączona jest możliwość naruszenia interesu osoby prawnej – w tym przypadku interesu instytutu naukowego PAN. [str. 24]

Terminowe wypłacanie uposażeń

Wypłacanie wynagrodzeń miesięcznych, świadczeń dodatkowych i nagród rocznych w poszczególnych latach objętych kontrolą co do zasady w kontrolowanych instytutach naukowych PAN realizowane było na podstawie dokumentacji pracowniczej (umowa o pracę, akt mianowania, decyzja o przyznaniu nagrody), a także za okresy, w których pracownicy świadczyli pracę lub przebywali na płatnym urlopie wypoczynkowym. Wpłaty dokonywane były w terminach określonych regulaminami pracy oraz zgodnie z dyspozycjami pracowników (przelew/gotówka). [str. 39]

Infografika nr 3

Łączne uposażenie w 2014 r. (wynagrodzenie miesięczne, świadczenia dodatkowe i nagrody roczne oraz umowy cywilnoprawne) wszystkich osób kierujących pięcioma instytutami naukowymi PAN



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w instytutach naukowych PAN.

²⁴ Dot. IBB PAN, IBS PAN, ICHF PAN i IRWiR PAN.

Zdarzały się jednostkowe przypadki, że dokumenty księgowe, na podstawie których realizowane były wydatki, sporządzano i dekretowano nieprawidłowo, lub nie posiadały one wymaganych podpisów. W skontrolowanych instytutach stwierdzono również inne nieprawidłowości. W dwóch jednostkach naukowych²⁵ wypłacono osobom kierującym zawyżone kwoty wynagrodzeń – łącznie o 2047,26 zł. W jednej jednostce naukowej²⁶ stwierdzono wypłatę nagród jubileuszowych przed dniem, w którym dane osoby nabyły do nich prawo. W przypadku innego kontrolowanego instytutu²⁷ ujawniono poważniejsze problemy w realizacji wypłat. Księgi rachunkowe tego instytutu prowadzono z naruszeniem art. 18 ust. 1, art. 23 ust. 1 w związku z 25 ust. 1 i 2, a także art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości, tj. odpowiednio nie sporządzano prawidłowych zestawień obrotów i sald kont księgi głównej za poszczególne okresy sprawozdawcze na koniec miesiąca, nie dokonywano okresowego zamykania ksiąg rachunkowych oraz trwale nie zamknięto w terminie ksiąg rachunkowych za 2014 r. Ponadto realizacja umów cywilnoprawnych zawartych pomiędzy instytutem a dyrektorem i zastępcami była niezgodna z treścią tych umów w zakresie sposobu odbioru prac, tj. nie przestrzegano postanowień dotyczących obowiązku odebrania prac na podstawie protokołów odbioru. Co więcej, dyrektor tego instytutu zaciągał zobowiązania dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych ze swoimi zastępcami, a także zastępca dyrektora zawierał umowy z dyrektorem bez uprzedniego potwierdzenia, że zobowiązania z nich wynikające mieszczą się w planie finansowym jednostki. Dodatkowo części pracowników wypłacono wynagrodzenia zaniżone łącznie o 14 523,04 zł, zaś wszystkim pracownikom wypłacano wynagrodzenia przed ich formalnym zatwierdzeniem do wypłaty przez osobę upoważnioną – łącznie na kwotę 21 424 289 zł. [str. 39–42]

Nieprawidłowości
w dokumentacji
płacowej i pozostałe
ustalenia

Informacje uzyskane przez NIK z pozostałych 64 niekontrolowanych instytutów naukowych PAN²⁸ potwierdzają, że faktyczna wysokość uposażenia dyrektorów tych jednostek naukowych mogła być w nieuprawniony sposób zwiększana przez kierownictwa tych jednostek naukowych – w latach 2014–2017 (do sierpnia) łącznie o kwotę 7 981 648,57 zł. Poza wynagrodzeniami miesięcznymi dyrektorzy pobierali ewentualnie nienależne premie, nagrody i dodatkowe elementy wypłacane na podstawie regulaminów wynagradzania, które nie mają zastosowania do kadry zarządzającej. [str. 46–48]

Prawie 8 mln zł
nienależnych uposażeń
w pozostałych
instytutach PAN

²⁵ Dot. IBS PAN i ICHF PAN.

²⁶ Dot. IBB PAN.

²⁷ Dot. ICHF PAN.

²⁸ Informacje od niekontrolowanych instytutów naukowych PAN uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zgodnie z którym upoważnieni przedstawiciele NIK mają m.in. prawo do zasięgania w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych.

Infografika nr 4

Rodzaje przyznawanych w latach 2014–2017 (sierpień) w ramach 64 instytutów naukowych PAN dodatkowych uposażeń dla dyrektorów tych jednostek naukowych

DODATKOWE UPOSAŻENIE OSÓB KIERUJĄCYCH INSTYTUTAMI PAN

ŚWIADCZENIA DODATKOWE ZGODNE Z PRZEPISAMI

- nagroda jubileuszowa
- odprawa pieniężna
- zwrot kosztów użytkowania mieszkania
- dofinansowanie usług telekomunikacyjnych



DODATKI DO WYNAGRODZENIA USTALONE PRZEZ DYREKTORÓW INSTYTUTÓW PAN NIEZGODNIE Z PRZEPISAMI USTAWY KOMINOWEJ I ROZPORZĄDZENIA

- | | | | |
|-----------------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|
| ➤ premia zadaniowa | ➤ premia motywacyjna | ➤ dodatek stały | ➤ dodatek w formie lunchu |
| ➤ premia uznaniowa | ➤ premia kwotowa | ➤ dodatek toksyczny | ➤ dodatek szczepienny |
| ➤ premia okresowa | ➤ premia procentowa | ➤ dodatek BHP | ➤ dodatek komputerowy |
| ➤ premia publikacyjna | ➤ premia regulaminowa | ➤ dodatek szkodliwy | ➤ nagroda |

Prawie 8 mln złotych wypłacono dyrektorom instytutów naukowych PAN z naruszeniem przepisów ustawy kominowej.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych z 64 instytutów naukowych PAN. Infografika zawiera zdjęcie Pałacu Staszica w Warszawie przed II wojną światową pochodzące ze strony Wikipedia Commons, opublikowane wcześniej w książce: H. Poddębski, „Warszawa stolica Polski”, Społeczny Fundusz Odbudowy Stolicy, wyd. II, Warszawa 1949.

Nierzetelny nadzór Prezesa PAN

Kontrolerom NIK nie przedstawiono dowodów, na podstawie których można by stwierdzić, że w 2014 r. Prezes PAN realizował jakiejkolwiek działania o charakterze nadzorczym w zakresie prawidłowości stosowania ustawy o wynagradzaniu w jednostkach naukowych PAN. Dopiero od 2015 r. Prezes PAN podejmował działania zmierzające do ujednolicenia zasad wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN, w tym w zakresie przestrzegania ustawy o wynagradzaniu. Jego działania nie doprowadziły jednak do uzyskania od 28 spośród 69 instytutów naukowych PAN (40%) odpowiedzi na pismo dotyczące wysokości wynagrodzeń osób kierujących instytutami naukowymi PAN. Prezes PAN przekazał również dyrektorom instytutów naukowych PAN w ciągu ośmiu miesięcy dwie sprzeczne opinie dotyczące zakresu stosowania ustawy, pogłębiając tym chaos informacyjny w powyższym zakresie. [str. 43–46]

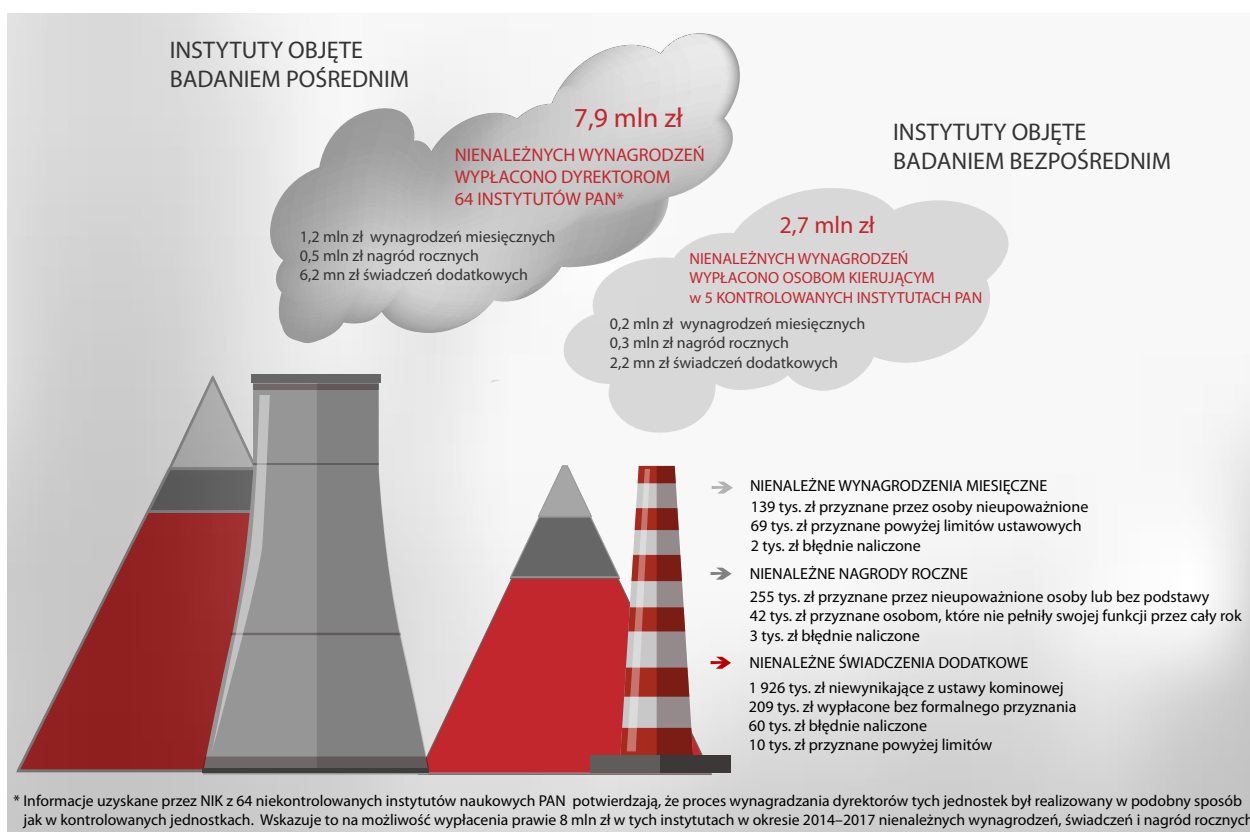
Nieskuteczna procedura odwołania dyrektora

NIK zauważyła, że w ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad jednostkami naukowymi Akademii, Prezes PAN ma ograniczone możliwości odwołania dyrektora przed upływem okresu, na który został powołany w wypadku, gdy narusza on prawo. Obowiązująca procedura odwołania zakłada, że jedynymi podmiotami mogącymi stwierdzić naruszenie prawa przez dyrektora są rada naukowa, sprawująca bieżący nadzór nad insty-

tutem lub rada kuratorów działająca w ramach wydziału właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu, ale jedynie w toku dokonywanej oceny działalności instytutu. Umożliwienie Prezydium Akademii, jako kolegialnemu organowi PAN sprawującemu, w okresie między sesjami Zgromadzenia Ogólnego Akademii, nadzór nad całokształtem jej działalności, wzmocniłoby nadzór Prezesa PAN nad instytutami naukowymi.

Infografika nr 5

Struktura nienależnych wynagrodzeń wszystkich osób kierujących w latach 2014–2017 pięcioma kontrolowanymi instytutami naukowymi PAN oraz ewentualnych nienależnych wynagrodzeń dyrektorów pozostałych 64 instytutów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w pięciu instytutach naukowych PAN oraz informacji uzyskanych z 64 instytutów naukowych PAN. W infografice wykorzystano elementy graficzne pochodzące ze strony <https://www.freepik.com/free-photos-vectors/background> Backgroundvector created by Brgfx – Freepik.com

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, w celu prawidłowej realizacji wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN, NIK wskazuje na potrzebę:

Prezes Rady Ministrów

- 1) zmiany ustawy o PAN w celu wzmocnienia nadzoru Prezesa Akademii nad instytutami naukowymi, w tym modyfikację procedury odwołania dyrektora instytutu naukowego, poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do stwierdzenia naruszenia prawa przez dyrektora o Prezydium Akademii²⁹;
- 2) podjęcia działań mających na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających prawidłowe zawieranie umów cywilnoprawnych pomiędzy instytutem naukowym PAN a dyrektorem tej jednostki naukowej, występującym jako pracownik naukowy i w konsekwencji uniknięcie ryzyka stwierdzenia nieważności umowy na skutek naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego;
- 3) podjęcia działań mających na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających skuteczne dochodzenie przez Prezesa PAN ewentualnych roszczeń na rzecz instytutów naukowych PAN – względem osób kierujących tymi jednostkami naukowymi PAN, w wypadku niedochodzenia roszczeń przez dyrektora instytutu;

Prezes PAN

- 4) podjęcia działań mających na celu opracowanie wewnętrznych procedur postępowania w zakresie monitorowania sposobu wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN;
- 5) formalnego zapoznania dyrektorów instytutów naukowych PAN oraz przewodniczących rad wydziałów z wszelkimi możliwymi składnikami wynagrodzenia miesięcznego oraz świadczeniami dodatkowymi, które mogą być przyznawane osobom kierującym tymi jednostkami naukowymi.

²⁹ Zgodnie z art. 53 ust. 8 ustawy o PAN, Prezes Akademii może, na wniosek wiceprezesa Akademii nadzorującego prace wydziału właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu, odwołać dyrektora instytutu przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 6, jeżeli narusza on prawo lub nie wykonuje należycie swoich obowiązków, co stwierdza rada naukowa lub rada kuratorów działająca w ramach wydziału właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu w toku dokonywanej oceny działalności instytutu. Obecna procedura odwołania dyrektora pomija jednak Prezydium Akademii jako podmiotu uprawnionego do stwierdzenia naruszenia prawa przez dyrektora, pomimo że zgodnie z art. 19 ustawy o PAN, Prezydium Akademii sprawuje nadzór nad wykonywaniem zadań przez jednostki naukowe i inne jednostki organizacyjne Akademii w sposób zgodny z przepisami ustawy, statutem Akademii i uchwałami Zgromadzenia Ogólnego Akademii.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wynagrodzenia miesięczne i realizacja innych form wynagradzania

Wynagrodzenia miesięczne dyrektorów instytutów naukowych PAN, z jednym wyjątkiem, były przyznawane przez Prezesa PAN w wysokościach uwzględniających ograniczenia ustawy kominowej. Przyjęty w instytutach sposób ich naliczania doprowadził jednakże w dwóch przypadkach do przekroczeń limitów ustawy łącznie o 69 740,71 zł. Wystąpiły także przypadki nieprawidłowego ustalania wynagrodzeń dyrektorów łącznie na 131 988 zł przez osoby do tego nieuprawnione. Wynagrodzenia zastępców dyrektora i głównych księgowych przyznawane były w sposób prawidłowy i w wysokościach uwzględniających ograniczenia ustawy kominowej.

Większość wynagrodzeń miesięcznych przyznana prawidłowo i w prawidłowej wysokości

5.1.1. Wynagrodzenia miesięczne oraz realizacja innych form wynagradzania dyrektorów instytutów naukowych PAN

W okresie od 2014 r. do 2017 r. (sierpień) funkcję dyrektorów 69 instytutów naukowych PAN i jednego instytutu nadzorowanego przez Prezesa PAN³⁰ pełniły łącznie 104 osoby, w tym 29 przez dwie kadencje. Pomimo, że od 2010 r. ustawa o PAN przewidywała „powoływanie” na dyrektora instytutu, do lutego 2016 r. Prezes PAN posługiwał się nieaktualną formułą „powierzenia funkcji” dyrektora instytutu naukowego PAN, co wynikało z zastosowania art. 51 ust. 3 nieobowiązującej w kontrolowanym okresie ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk³¹. Zaniechanie to ma charakter formalny, lecz mogło wpływać na błędną interpretację instytutów, że regulacjom ustawy kominowej podlegają jedynie wynagrodzenia z tytułu zarządzania, a nie także z tytułu działalności naukowej.

Liczba osób pełniących funkcje dyrektora w instytutach naukowych PAN

W latach 2014–2017 (do sierpnia) przyznawane przez Prezesa PAN wynagrodzenia miesięczne mieściły się w limitach określonych w ustawie o wynagradzaniu. W ramach przyznawanych wynagrodzeń początkowo bezpośrednio wskazywane były dwa składniki, tj.: wynagrodzenie zasadnicze – związane z zajmowanym stanowiskiem pracownika naukowego oraz dodatek funkcyjny – za sprawowanie funkcji dyrektora instytutu naukowego. Od 2016 r. Prezes PAN wskazywał bezpośrednio również dodatek za wysługę lat.

Ustalanie przez Prezesa PAN wynagrodzeń miesięcznych

Dwuskładnikowe wynagrodzenie zasadnicze

W 13 na 133 przypadki przyznanych dyrektorom instytutów naukowych PAN wynagrodzeń miesięcznych, samo wynagrodzenie zasadnicze złożone było z dwóch elementów, tj. pierwszego – z tytułu zatrudnienia na stanowisku pracownika naukowego oraz drugiego – przysługującego za pełnienie funkcji dyrektora instytutu naukowego PAN bądź za realizację prac finansowanych spoza dotacji na działalność statutową. W pozostałych 120 przypadkach wynagrodzenie zasadnicze było jednoskładnikowe.

³⁰ Tj. w instytucie utworzonym na mocy ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie (Dz. U. Nr 106, poz. 674).

³¹ Ustawa ta obowiązywała do 30 września 2010 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 469, ze zm.).

Nieprzyznanie wynagrodzenia zasadniczego

W jednym³² przypadku Prezes PAN naruszył art. 6 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu poprzez zaniechanie, mimo wnioskowania przez instytut, ustalenia wysokości zasadniczego wynagrodzenia miesięcznego dyrektora instytutu naukowego PAN w momencie powołania go w 2011 r. do pełnienia swojej funkcji. To nierzetelne działanie skutkowało otrzymaniem przez tegoż dyrektora nienależnego w części wynagrodzenia miesięcznego (za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r.) w łącznej wysokości 13 600 zł, wypłacanego na podstawie przeszeregowania z 2008 r. – jako wynagrodzenie przyznane przez swojego zastępcę w uprzednio istniejącej jednostce organizacyjnej PAN.

Kryteria warunkujące wysokość wynagrodzeń w latach 2014–2016 (styczeń)

Prezes PAN, przyznając dyrektorom instytutów naukowych PAN wynagrodzenia miesięczne, powoływał się na regulaminy wynagradzania obowiązujące w tych jednostkach naukowych. Regulaminy obowiązujące w instytutach stanowiły bowiem podstawę do określenia wysokości wynagrodzenia dyrektora danej jednostki naukowej, przy uwzględnieniu siatki płac zatrudnionych tam pracowników naukowych. Kryteria płacowe obowiązujące w tych instytutach wskazywały na warunki zatrudnienia pracowników naukowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości finansowych poszczególnych instytutów naukowych PAN. Będąc w posiadaniu regulaminów wynagradzania, Prezes PAN nie dysponował jednakże obowiązującymi w niektórych instytutach naukowych regulaminami premiowania, które stanowiły integralną część tych regulaminów wynagradzania. Przywoływanie regulaminów wynagradzania jako jednej z podstaw prawnych przyznania wynagrodzenia mogło być jednak błędnie interpretowane przez instytuty jako możliwość stosowania zapisów regulaminów bezpośrednio wobec dyrektorów tych jednostek naukowych³³. Pisma dotyczące przyznawanych wynagrodzeń miesięcznych zawierały także stwierdzenie, że „pozostałe warunki pracy nie ulegają zmianie”. Sformułowanie to miało za zadanie określić, że dyrektor instytutu naukowego PAN jest jednocześnie – w ramach jednego stosunku pracy – zarówno pracownikiem naukowym jak i osobą zarządzającą tą jednostką. Na tej podstawie wypłacane były dodatki za wysługę lat, które nie zostały bezpośrednio przyznane przez Prezesa PAN. Dodatkowo, w latach 2014–2015 zdarzyły się jednostkowe przypadki zwiększenia przez Prezesa PAN wynagrodzeń dyrektorom – w trakcie trwania ich kadencji.

Kryteria warunkujące wysokość wynagrodzeń w latach 2016 (luty) – 2017 (sierpień)

Po uzyskaniu opinii prawnej z 8 lutego 2016 r., z której wynika, że limitami ustawy o wynagradzaniu objęte jest całe wynagrodzenie (zarówno z tytułu zarządzania jak i z tytułu pracy naukowej), Prezes PAN zmienił dotychczasowe kryteria przyznawania dyrektorom instytutów naukowych PAN wynagrodzeń miesięcznych i ogłosił (bez wprowadzania regulacji wewnętrznych w tym zakresie), że wysokość przyznawanych im wynagrodzeń będzie zależna od oceny jakości działalności danej jednostki nauko-

³² Dotyczy Instytutu Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych PAN.

³³ Ustalenie miesięcznego wynagrodzenia osób kierujących instytutami PAN bezpośrednio na podstawie regulaminu wynagradzania, obowiązującego w danej jednostce naukowej, stoi w sprzeczności z art. 241²⁶ § 2 Kodeksu pracy, który stanowi, że regulamin wynagradzania lub układ zbiorowy pracy nie może określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy.

wej oraz średniej przeciętnej liczby zatrudnionych w etatach w poprzednim roku. W okresie tym Prezes PAN zwiększał wynagrodzenia kilkudziesięciu dyrektorów w trakcie trwania ich kadencji.

Zmiany wysokości wynagrodzeń dyrektorów instytutów naukowych PAN w trakcie trwania ich kadencji

- W czterech przypadkach Prezes PAN, który sprawował swoją funkcję do dnia 8 kwietnia 2015 r., przyznał dyrektorom instytutów naukowych PAN dodatki zadaniowe bądź specjalne w wysokości od 750 zł do 6500 zł – na czas określony.
- Od 2016 r. w co najmniej 30 przypadkach wysokość składników wynagrodzenia miesięcznego dyrektorów instytutów naukowych PAN wzrastała, zaś dodatkowo w siedmiu przypadkach Prezes PAN przyznał dodatkowe składniki wynagrodzenia w wysokości od 350 zł do 5000 zł. Taka dynamika wzrostu wynagrodzeń związana była z faktem, że Prezes PAN ustalił zasadę, że dyrektorzy instytutów naukowych PAN mogą zwracać się o zwiększenie wynagrodzenia miesięcznego w ramach limitów wyznaczonych przepisami ustawy o wynagradzaniu.

Działania powyższe dotyczyły realizacji projektów naukowych finansowanych spoza środków dotacji na działalność statutową i każdorazowo związane były z jednoczesnym pouczeniem, że miesięczne wynagrodzenie ustalone jako suma wszystkich składników nie może przekroczyć limitu wynikającego z art. 8 ustawy o wynagradzaniu.

Zwiększanie
wynagrodzeń
dyrektorów

Wysokość wynagrodzeń miesięcznych przyznawanych przez Prezesa PAN w latach 2014–2017 (do sierpnia) dyrektorom instytutów naukowych PAN, ze względu na stosowane kryteria, była zróżnicowana. Poszczególne składniki wynagrodzenia przyznawano w różnej wysokości i formie, tj.:

Struktura
wynagrodzeń
miesięcznych

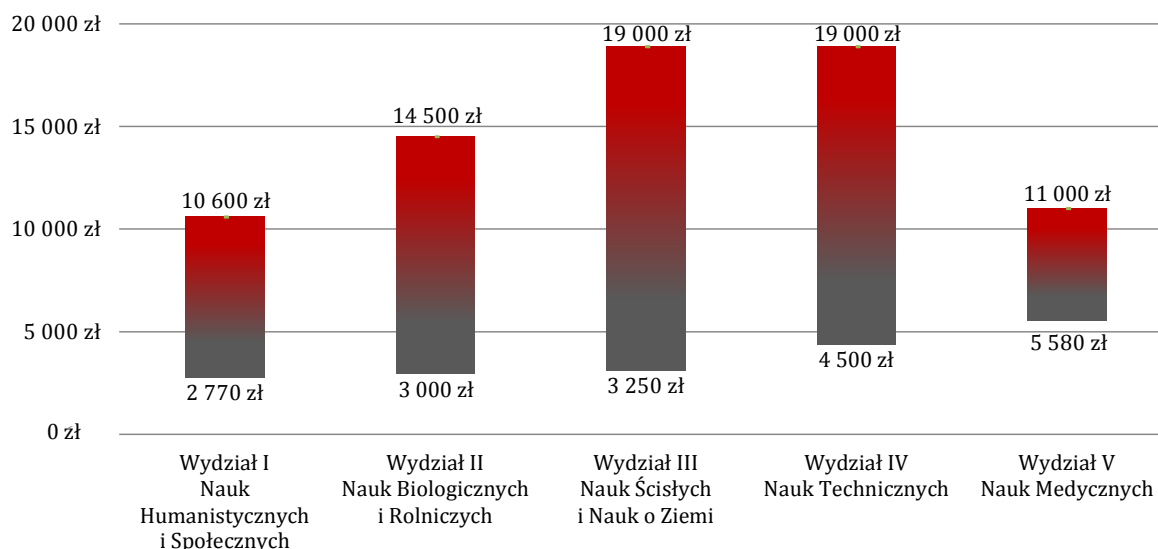
- wysokość wynagrodzenia zasadniczego dyrektorów instytutów naukowych PAN, przyznawana w stawce kwotowej, wahała się od 2 770 zł do 19 000 zł;
- wysokość dodatku funkcyjnego przyjmowała formę:
 - 1) stawki procentowej, która wahała się od 65% do 800% najczęściej w odniesieniu do minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego wskazanej w regulaminach wynagradzania tych instytutów naukowych PAN (najczęściej wynoszącej 900 zł), bądź ewentualnie w odniesieniu do wynagrodzenia wynikającego z ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę³⁴ lub rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 13 października 1997 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników placówek naukowych, pomocniczych placówek naukowych i innych jednostek organizacyjnych Polskiej Akademii Nauk³⁵;
 - 2) stawki kwotowej wynoszącej od 1000 zł do 12 000 zł;
- dodatek za wysługę lat naliczany był w oparciu o bazę, jaką stanowiło wynagrodzenie zasadnicze.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 847.

³⁵ Dz. U. Nr 128, poz. 838, ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników placówek naukowych”; rozporządzenie uchylone z dniem 1 kwietnia 2011 r.

Wykres nr 1

Rozpiętość – w ramach wydziałów Akademii – wysokości zasadniczych wynagrodzeń miesięcznych przyznanych w sposób bezpośredni przez Prezesa PAN dyrektorom instytutów naukowych PAN pełniących swoje funkcje w latach 2014–2017 (sierpień)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Akademii.

**Istotne
różnicowanie
wysokości
wynagrodzeń
kontrolowanych
instytutów**

W pięciu kontrolowanych instytutach naukowych PAN rozpiętość przyznanych przez Prezesa PAN dyrektorom tych jednostek naukowych zasadniczych wynagrodzeń miesięcznych była znaczna i kształtowała się w przedziale od 2 770 zł do 5 580 zł. Ponadto, w ramach wynagrodzenia miesięcznego przysługiwał im dodatek funkcyjny w wysokości od 1 800 zł do 12 000 zł oraz dodatek za wysługę lat. W latach 2014–2017 (czerwiec) co do zasady utrzymywał się trend wzrostowy w zakresie wysokości ich wynagrodzeń miesięcznych³⁶, co związane było z przyznawaniem przez Prezesa PAN nieznacznie wyższych wynagrodzeń kolejnym dyrektorom tych instytutów, jak również z przyznawaniem od 2016 r. dodatkowych składników dotyczących realizacji projektów naukowych finansowanych spoza środków dotacji na działalność statutową.

³⁶ Poza istotnym spadkiem w 2015 r. w stosunku do 2014 r. odnotowanym w ICHF PAN, a związanym z zaprzestaniem włączania do wynagrodzenia miesięcznego dodatkowych środków dotyczących realizacji projektów naukowych finansowanych spoza środków dotacji na działalność statutową tego instytutu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Wysokość wynagrodzeń miesięcznych uzyskanych w skali roku – naliczonych i wypłaconych dyrektorom pięciu kontrolowanych instytutów naukowych PAN w latach 2014–2017 (czerwiec)

Roczna wysokość wynagrodzeń dyrektorów instytutów naukowych PAN w latach 2014–2017 (czerwiec)				
Instytut naukowy PAN	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r. (do czerwca)
IBB PAN	165 600 zł	176 400 zł	187 200 zł	93 600 zł
IBS PAN	128 500 zł	114 660 zł	118 980 zł	59 490 zł
ICHF PAN	380 988 zł	232 992 zł	237 914 zł	133 531 zł
IFJ PAN	198 000 zł	237 600 zł	266 400 zł	144 000 zł
IRWiR PAN	121 200 zł	121 200 zł	128 484 zł	83 080 zł

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w instytutach naukowych PAN.

W latach 2014–2017 (czerwiec) w czterech³⁷ z pięciu kontrolowanych instytutów naukowych PAN wynagrodzenia ich dyrektorów naliczane były na podstawie regulaminów wynagradzania obowiązujących w tych jednostkach. Spowodowane to było przywołaniem przez Prezesa PAN powyższych regulaminów jako podstawy prawnej ich przyznania, co wraz z zapisem o niezmienności warunków pracy sprzed powołania do pełnienia funkcji dyrektora prowadziło do bezpośredniego stosowania tych regulaminów wobec dyrektorów. W związku z tym wynagrodzenia miesięczne tych dyrektorów faktycznie składały się z części przyznanej bezpośrednio przez Prezesa PAN i części nieprzyznanej wprost przez Prezesa PAN – w oparciu o regulaminy wynagradzania. Prezes PAN stwierdził, że regulaminy wynagradzania były przez niego wskazywane w celu podania kryteriów, na podstawie których przyznawał on daną wysokość wynagrodzeń.

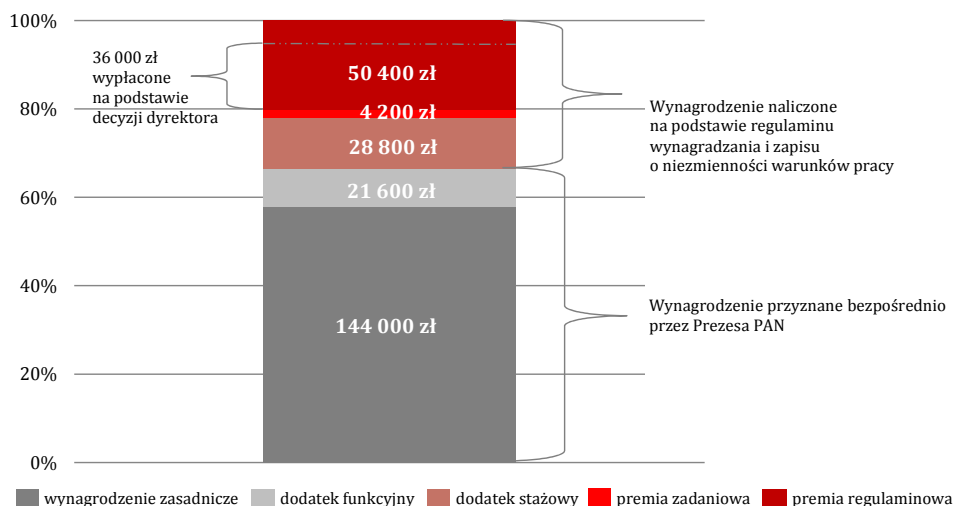
Wynagrodzenia miesięczne ustalane na podstawie regulaminów

³⁷ Dot. IBB PAN, IBS PAN, ICHF PAN, IFJ PAN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 2

Struktura wynagrodzeń uzyskanych w skali roku przez dyrektora jednego z instytutów naukowych PAN w łącznej wysokości wynoszącej 249 000 zł* – jako wynagrodzenia przyznane na 2014 r. przez Prezesa PAN



* Kwota nie zawiera dodatkowych składników przyznanych i wypłaconych nieprawidłowo w ramach działań podejmowanych przez kierownictwo instytutu

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w jednym z pięciu instytutów naukowych PAN.

Przekroczenie limitów ustawowych

Przyjęty sposób realizacji procesu wynagradzania skutkował wypłatą nieprzyznanego bezpośrednio przez Prezesa PAN dodatku stażowego w czterech instytutach³⁸, zaś w dwóch³⁹ z nich wypłatą również innych dodatkowych składników wynagrodzenia miesięcznego. Należały do nich premie regulaminowe oraz dodatki za kierowanie pracami zespołów badawczych. Działania te w ICHF PAN doprowadziły do przekroczenia limitów wynikających z ustawy o wynagradzaniu o łączną kwotę 69 740,71 zł.

Wpływ naliczania wynagrodzenia miesięcznego dyrektora instytutu naukowego PAN na podstawie regulaminu wynagradzania na przekroczenie limitów wynikających z ustawy o wynagradzaniu

W Instytucie Chemii Fizycznej PAN osobom pełniącym funkcję dyrektora wypłacono jako dodatkowy składnik wynagrodzenia miesięcznego w latach 2014–2017 (czerwiec) łącznie 170 376 zł comiesięcznej premii regulaminowej, w tym 50 376 zł z tytułu dodatkowego comiesięcznego składnika wynagrodzenia naliczanego jako 10% wynagrodzenia zasadniczego oraz 120 000 zł jako zrealizowane 10 razy w tym okresie zwiększenie tego składnika. Na podstawie bowiem decyzji kolejnych dyrektorów tej jednostki naukowej w latach 2014–2017 (czerwiec) premię regulaminową zwiększono w dziesięciu miesiącach wszystkim pracownikom instytutu, w tym kolejnym dyrektorem tego instytutu, do 110% uposażenia zasadniczego obowiązującego przed zawarciem aneksów do umów o pracę dotyczących realizacji projektów naukowych. W związku z tym, osoby pełniące funkcję dyrektora, poprzez regulację wysokości wynagrodzeń pracowników instytutu, faktycznie kształtowali wysokość własnego wynagrodzenia miesięcznego uzyskując w dziesięciu miesiącach wskazanego okresu, jako dodatkowy składnik wynagrodzenia miesięcznego, premię regulaminową – każdorazowo w wysokości 13 200 zł. Ponadto jednej

³⁸ Poza IRWiR PAN.

³⁹ Dot. IBS PAN i ICHF PAN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

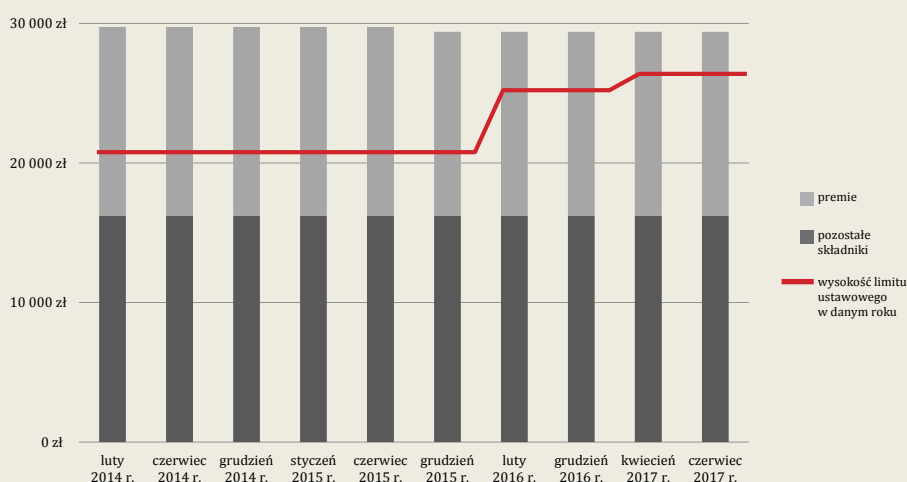
z osób pełniących funkcję dyrektora wypłacano również comiesięczną premię zadaniową za kierowanie pracami zespołu – w przeciągu półtora roku wynoszącą łącznie 6300 zł.

Działanie to skutkowało ustaleniem w dziesięciu miesiącach lat 2014–2017 (czerwiec) – co stanowiło 23,8% całego kontrolowanego okresu – wynagrodzenia miesięcznego kolejnych dyrektorów ICHF PAN w sposób nieprawidłowy, tj. w kwotach przewyższających o łączną kwotę 69 740,71 zł limity wynikające z ustawy o wynagradzaniu. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego za luty, czerwiec i grudzień 2014 r. oraz styczeń i czerwiec 2015 r. wyniosła bowiem każdorazowo 29 750 zł, zaś za grudzień 2015 r., luty i grudzień 2016 r. oraz kwiecień i czerwiec 2017 r. – 29 400 zł. Było to niezgodne z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu, ponieważ wskazane wynagrodzenia miesięczne przekroczyły kwoty stanowiące ustawowy limit, tj. dla lat 2014–2015 przekroczyły ten limit o kwoty wynoszące od 8672,52 zł do 9022,52 zł (od 41,8% do 43,5% limitu), w 2016 r. – od 3717,66 zł do 4572,87 zł (od 14,5% do 17,8% limitu) oraz w 2017 r. – każdorazowo o 3832,53 zł (14,5% limitu).

Przyczyną tej sytuacji był błąd obowiązujących w instytucie procedur, w tym obliczanie wynagrodzenia dyrektora w systemie kadrowo-płacowym oraz błędna interpretacja przepisów ustawy o wynagradzaniu zastosowana przez instytut wskazująca, że przekroczenia limitu należy kontrolować w skali roku.

Wykres nr 3

Wynagrodzenia miesięczne dyrektora ICHF PAN przekraczające limity ustawy o wynagradzaniu w latach 2014–2017 (czerwiec)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w ICHF PAN.

W dwóch⁴⁰ na pięć kontrolowanych jednostek wynagrodzenia dyrektorów zostały zwiększone przez nieuprawnione do tego osoby. W obu przypadkach byli to zastępcy dyrektorów, którzy albo dokonywali zwiększenia wynagrodzenia zasadniczego albo przyznawali dodatkową premię zadaniową. W przypadku pierwszego z instytutów naukowych PAN część wynagrodzenia miesięcznego dyrektora ustalona była nieprawidłowo łącznie na kwotę 131 988 zł (za okres od stycznia 2014 r. do września 2014 r.), w drugim zaś łącznie na kwotę 7088 zł (za okres od stycznia 2014 r.

**Zwiększanie
wynagrodzenia
przez osoby
nieuprawnione**

⁴⁰ Dot. ICHF PAN i IBS PAN.

do kwietnia 2014 r.). Powyższe działanie było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, który stanowi, że organem właściwym do ustalania wynagrodzenia miesięcznego kierowników jednostek objętych zakresem powołanej ustawy jest organ, który utworzył lub nadzoruje dany podmiot, albo któremu ten podmiot podlega. Przyczyną takich działań było, według kierownictw instytutów, niejednoznaczne stanowisko dotyczące podlegania przez te instytuty regulacjom ustawy o wynagradzaniu, niejasności interpretacyjne, a także wcześniejsza praktyka.

Tendencja spadkowa nieprawidłowych wynagrodzeń miesięcznych

Wysokość nieprawidłowo naliczonych wynagrodzeń dyrektorów instytutów naukowych PAN sukcesywnie malała w okresie objętym kontrolą, a najwyższy poziom osiągnęła w 2014 r. – 166 284,08 zł. W następnych latach kontrolowanego okresu wysokość nieprawidłowych wynagrodzeń wynosiła odpowiednio w 2015 r. – 26 717,56 zł, w 2016 r. – 8290,53 zł i w 2017 r. (czerwiec) – 7665,06 zł. Spadek wysokości nieprawidłowości można powiązać z działaniami nadzorczymi, które w tym zakresie od 2015 r. zaczął podejmować Prezes PAN.

Umowy cywilnoprawne obarczone ryzykiem naruszenia przepisu Kodeksu cywilnego

W czterech na pięć kontrolowanych instytutów naukowych PAN z dyrektorami tych jednostek naukowych zawierano umowy cywilnoprawne, w sposób stwarzający realne ryzyko naruszenia art. 108 Kodeksu cywilnego. Z jednej strony dyrektorzy występowali jako organ osoby prawnej reprezentowany przez pełnomocników, z drugiej strony zaś działając we własnym imieniu i na własną rzecz jako wykonawcy, którym kierowane przez nich instytuty zlecały wykonanie określonych prac. Praktyka zawierania w imieniu tych instytutów umów przez pełnomocników nie eliminowała tego ryzyka. Zgodnie z przywołanym przepisem, czynność prawna z samym sobą dozwolona jest tylko wtedy, gdy wyłącza możliwość naruszenia interesu osoby prawnej – w tym przypadku interesu instytutu naukowego PAN. W wyniku zawarcia umów uzyskano wynagrodzenie w łącznej wysokości 766 316,22 zł. Wysokość zawartych umów w poszczególnych jednostkach naukowych wynosiła:

- w Instytucie Chemii Fizycznej PAN – 351 191,32 zł,
- w Instytucie Biochemii i Biofizyki PAN – 275 914,90 zł,
- w Instytucie Badań Systemowych PAN – 110 710 zł,
- w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN – 28 500 zł.

We wszystkich powyższych przypadkach umowy dotyczyły realizacji badań naukowych finansowanych spoza środków dotacji na działalność statutową poszczególnych instytutów. Większość z nich zawarta została w latach 2014–2015, zaś w okresie późniejszym ewentualne badania finansowane z tego rodzaju źródeł włączane były przez Prezesa PAN do wynagrodzenia miesięcznego jako jego dodatkowy składnik bądź zwiększenie już przysługującego składnika tegoż wynagrodzenia miesięcznego. Mając zatem na uwadze potrzebę realizacji przez dyrektorów instytutów, jako specjalistów w swojej dziedzinie, zadań również poprzez formę umów cywilnoprawnych (często jako wymóg instytucji finansującej dany projekt), zauważalna jest potrzeba wypracowania formuły, która zapewni eliminację ryzyka naruszenia interesów instytutów.

5.1.2. Wynagrodzenia miesięczne oraz inne formy wynagradzania zastępców dyrektora i głównego księgowego

We wszystkich pięciu kontrolowanych instytutach naukowych PAN wysokość wynagrodzeń miesięcznych zastępców dyrektora oraz głównego księgowego, poza jednostkowym wyjątkiem, mieściła się w limitach określonych w ustawie o wynagradzaniu. Jedynie w przypadku jednego instytutu⁴¹, w związku ze zwiększaniem comiesięcznej premii regulaminowej wszystkich pracowników, jednemu zastępcy dyrektora w lutym 2014 r. wypłacono wynagrodzenie miesięczne w wysokości 20 868 zł. W efekcie osoba ta uzyskała we wskazanym miesiącu wynagrodzenie miesięczne przewyższające ustawowy limit o 140,52 zł (tj. o 0,7% limitu ustawowego).

Wynagrodzenia
poniżej limitów
ustawowych

W kontrolowanym okresie wynagrodzenia miesięczne zastępców dyrektora ds. naukowych lub naukowo-technicznych najczęściej złożone były z wynagrodzenia zasadniczego, dodatku funkcyjnego i dodatku za wysługę lat. Przyznawane były one przez osoby do tego uprawnione, tj. dyrektorów odpowiednich instytutów. Warunki ich wynagradzania zmieniane były w związku z realizacją przez nich projektów badawczych finansowanych ze środków spoza dotacji na działalność statutową tych jednostek naukowych. Łączna wysokość tych wynagrodzeń w skali roku wynosiła w latach 2014–2016:

Wysokość
przyznanych
wynagrodzeń
miesięcznych

- w IBB PAN – od 117 946,50 zł do 129 060 zł (jedno stanowisko);
- w IBS PAN – od 78 554 zł do 85 800 zł (jedno stanowisko);
- w IFJ PAN – od 158 835 zł do 229 683 zł (trzy stanowiska);
- w ICHF PAN – od 182 973,87 zł do 210 000 zł (dwa stanowiska);
- w IRWiR PAN – od 97 132 zł do 106 464 zł (jedno stanowisko).

Wynagrodzenia zastępców dyrektora do spraw ogólnych, organizacyjnych, ekonomiczno-organizacyjnych bądź administracyjnych, składające się z tych samych składników jak w przypadku zastępców ds. naukowych (również zwiększanych w związku z realizacją dodatkowych projektów badawczych), wyniosły w skali roku:

- w IBB PAN – od 73 638,85 zł do 129 060 zł (dwa stanowiska);
- w IBS PAN – od 72 960 zł do 75 920 zł (jedno stanowisko);
- w ICHF PAN – od 159 877,92 zł do 186 000 zł (jedno stanowisko);
- w IFJ PAN – od 196 490 do 201 107 zł (jedno stanowisko).

W IRWiR PAN stanowisko zastępcy dyrektora do spraw ogólnych, mimo iż przewidziane w § 9 ust. 2 statutu tego instytutu, w kontrolowanym okresie nie było obsadzone. Polityka utrzymywania wakatu była świadomą decyzją kolejnych dyrektorów IRWiR PAN i wynikała w głównej mierze z trudnej sytuacji finansowej instytutu oraz braku pewności co do wielkości spodziewanej w kolejnych latach dotacji podmiotowej.

⁴¹ Dot. ICHF PAN.

Główni księgowi pięciu kontrolowanych instytutów naukowych PAN otrzymywali wynagrodzenia miesięczne złożone z podobnych składników jak zastępcy dyrektorów. Ich wysokość w skali roku wynosiła:

- w IBB PAN – od 76 293 zł do 105 528,16 zł;
- w IBS PAN – od 106 968 zł do 107 568 zł;
- w ICHF PAN – od 139 929 zł do 150 000 zł;
- w IFJ PAN – od 113 240 zł do 192 586 zł;
- w IRWiR PAN – od 61 091 zł do 64 956 zł (od 0,5 do 0,9 etatu).

Ponadto z zastępcami dyrektora i głównymi księgowymi kontrolowanych instytutów naukowych PAN zawierano umowy cywilnoprawne w zakresie realizacji dodatkowych zadań finansowanych ze środków spoza dotacji na działalność statutową – łącznie na kwotę 834 029,50 zł. Działania te nie naruszały przepisów ustawy kominowej.

5.1.3. Zatrudnienie i wynagradzanie pozostałych pracowników instytutów naukowych PAN

Status
pozostałych
pracowników

Wynagrodzenia pozostałych osób pracujących w instytutach naukowych PAN nie są objęte ustawą o wynagradzaniu, a co za tym idzie wynagrodzenia tych osób są wolne od ograniczeń powołanej ustawy. Oprócz Kodeksu pracy, kwestia wynagrodzenia pracowników niebędących osobami kierującymi instytutami naukowymi PAN została uregulowana w ustawie o PAN. Do pracowników tych miały również zastosowanie regulaminy wynagradzania. W niektórych instytutach naukowych PAN, oprócz regulaminów wynagradzania, funkcjonowały także regulaminy nagradzania lub premiovania.

Grupy
pracownicze

W kontrolowanych jednostkach zatrudniano:

- pracowników naukowych (w tym: profesora zwyczajnego, profesora nadzwyczajnego, profesora wizytującego, adiunkta, oraz asystenta⁴²);
- pracowników badawczo-technicznych;
- pracowników bibliotecznych, dokumentacji i informacji naukowej;
- pracowników inżynierskich i technicznych;
- pracowników organizacyjno-ekonomicznych i administracyjnych;
- pracowników na stanowiskach robotniczych i obsługi.

Zatrudnienie
i struktura
wynagrodzeń

Na podstawie corocznych danych z „Informacji statystycznych o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w instytutach naukowych PAN” skorelowanych ze sprawozdaniem GUS Z-06 ustalono, że w latach 2014–2016⁴³ przeciętne zatrudnienie⁴⁴ w instytutach naukowych PAN mieściło się w przedziale od 8696,7 do 8725,5 etatów. Pomiędzy 2014 r. a 2016 r. przeciętne zatrud-

⁴² W latach 2014–2015 w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa nie było osoby zatrudnionej na stanowisku asystenta.

⁴³ Z uwagi na czas przeprowadzania kontroli (czerwiec-wrzesień 2017 r.) Polska Akademia Nauk nie dysponowała danymi za 2017 r.

⁴⁴ Rozumiane jako przeciętna liczba zatrudnionych w etatach.

nienie w 69 instytutach naukowych PAN nieznacznie wzrosło. Podobnie, na niemal niezmiennym poziomie utrzymuje się zatrudnienie pracowników naukowych. Odsetek pracowników naukowych pośród ogólnej liczby pracowników instytutów naukowych PAN w latach 2014–2016 był stały i wynosił 30%.

W odróżnieniu od stabilnego poziomu przeciętnego zatrudnienia, wynagrodzenia pracowników instytutów naukowych PAN charakteryzują się większą zmiennością. Zauważalny jest systematyczny wzrost przeciętnego wynagrodzenia pracowników. Maleje jednak jego dynamika⁴⁵. Trend wyhamowania wzrostu wynagrodzeń widoczny jest w 2016 r., kiedy to wzrost wynagrodzeń pośród ogółu pracowników mierzony rok do roku był o połowę niższy, niż w roku poprzednim. Wynagrodzenia pracowników naukowych rosły nieco wolniej niż wynagrodzenia pozostałych grup. Przeciętne wynagrodzenie pracowników instytutów naukowych PAN w latach 2014–2016 było wyższe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw i wyniosło w tych latach odpowiednio: w 2014 r. – 5181,10 zł, w 2015 r. – 5443,20 zł, w 2016 r. – 5579,30 zł.

We wszystkich pięciu kontrolowanych jednostkach naukowych PAN pracownicy otrzymywali dodatki za wysługę lat⁴⁶, nagrody jubileuszowe⁴⁷ oraz zwiększony wymiar odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy⁴⁸. Dodatek za wysługę lat wypłacany był pracownikom w wysokości 5% wynagrodzenia zasadniczego po przepracowaniu pięciu lat, a pracownikowi naukowemu 3% po przepracowaniu trzech lat. W obu przypadkach maksymalna wysokość dodatku za wysługę lat wynosiła 20% podstawy jego obliczenia. Uprawnieni pracownicy wszystkich skontrolowanych jednostek otrzymywali nagrody jubileuszowe za wieloletnią pracę. Nagroda wypłacana była co pięć lat po osiągnięciu 20 lat pracy. W odróżnieniu od osób kierujących instytutami naukowymi PAN, dla wypłacenia nagrody jubileuszowej pozostałym pracownikom nie jest niezbędne formalne jej przyznanie. Wysokość nagrody rośnie wraz z każdym pięcioletnim okresem i ustalana jest jako odpowiedni procent wynagrodzenia. Dodatkowo pracownicy instytutów naukowych PAN wraz z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy mają prawo do odprawy. Ustawa o PAN, odmiennie niż Kodeks pracy, przewiduje zwiększoną wysokość odprawy, tj. trzykrotność wynagrodzenia w odróżnieniu od jednokrotności przewidzianej Kodeksem pracy. Dodatkowo ustawa o PAN w art. 85 ust. 2 pkt 4 przewiduje utworzenie funduszu nagród. Zasady przyznawania nagród z funduszu nagród we wszystkich instytutach naukowych zawarte były w regulaminach wynagradzania, stosownie do art. 85 ust. 4 pkt 4 *in fine* ustawy o PAN. Konstrukcja nagrody z funduszu nagród zbliżona jest do dodatkowego wynagrodzenia

Składniki
wynagrodzeń
pozostałych
pracowników
instytutów

⁴⁵ Wzrosty wynagrodzeń mierzone w stosunku rok do roku wynosiły: w 2014 r. 4%, w 2015 r. 5,06% a w 2016 r. 2,50%.

⁴⁶ Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o PAN.

⁴⁷ Zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy o PAN.

⁴⁸ Zgodnie z art. 99 ustawy o PAN.

rocznego pracowników jednostek sfery budżetowej⁴⁹, z tą różnicą, że jej wypłata uzależniona jest od osiągnięcia zysku. W trakcie kontroli stwierdzono, że nagroda roczna wypłacana była w czterech⁵⁰ z pięciu skontrolowanych instytutów naukowych PAN. Dodatkowo pracownicy instytutów naukowych PAN pobierali wynagrodzenia na podstawie umów cywilnoprawnych. Umowy dotyczyły pracy realizowanej w ramach projektów grantowych (taka forma finansowania bywała wymogiem podmiotu finansującego) albo czynności w ramach przewodów doktorskich czy postępowań habilitacyjnych (na podstawie przepisów rozporządzenia obowiązującego w tym zakresie⁵¹).

Wysokość wynagrodzeń pozostałych pracowników instytutów

Wysokość wynagrodzeń pracowników pięciu kontrolowanych instytutów naukowych PAN w wybranych grupach kształtowała się następująco:

- w IBB PAN – grupą o najwyższych wynagrodzeniach byli pracownicy naukowcy. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie tej grupy wynosiło w kolejnych latach 2014–2016 odpowiednio 4349,42 zł, 4507,84 zł, i 4600,37 zł. Najniższe przeciętne miesięczne wynagrodzenia osiągały osoby zatrudnione na stanowiskach robotniczych. Wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego dla tej grupy pracowników wynosiła w poszczególnych latach odpowiednio: 2337,31 zł, 2222,83 zł oraz 2159,84 zł;
- w IBS PAN – grupą o najwyższych wynagrodzeniach w latach 2014–2016 byli pracownicy naukowcy, których przeciętne wynagrodzenie miesięczne wynosiło w kolejnych latach odpowiednio 2206,29 zł, 2512,41 zł i 2251,92 zł, przy czym z tytułu działalności finansowanej spoza środków dotacji na działalność statutową otrzymywali oni dodatkowo w tym okresie przeciętnie w skali miesiąca odpowiednio 2448,64 zł, 2394,39 zł i 2370,03 zł. W latach 2014–2016 najmniej zarabiali pracownicy na stanowiskach robotniczych i obsługi otrzymując w kolejnych latach przeciętnie miesięcznie odpowiednio – 2092,59 zł, 2336,11 zł i 2361,11 zł;
- w ICHF PAN – przeciętne wynagrodzenie miesięczne pracowników naukowych wynosiło w latach 2014–2016 odpowiednio: 3621,13 zł, 4305,55 zł, 4173,16 zł, przy czym z tytułu działalności finansowanej spoza środków dotacji na działalność statutową otrzymywali oni dodatkowo w tym okresie przeciętnie w skali miesiąca odpowiednio 2741,19 zł, 1932,24 zł i 2219,88 zł. W grupie pracowników organizacyjno-ekonomicznych i administracyjnych wysokość ich przeciętnych wynagrodzeń miesięcznych wynosiła odpowiednio 4726,33 zł, 5254,78 zł, 6058,44 zł, przy czym z tytułu działalności finansowanej spoza środków dotacji

⁴⁹ Dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. „trzynastka”) wypłacana na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 2217, ze zm.).

⁵⁰ Nagrody rocznej nie otrzymywali pracownicy IRWiR PAN ze względu na niestabilną sytuację finansową instytutu.

⁵¹ Dot. Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie wysokości i warunków wypłacania wynagrodzenia promotorowi oraz za recenzje i opinie w przewodzie doktorskim, postępowaniu habilitacyjnym oraz postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2014 r. poz. 48).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na działalność statutową otrzymywali oni dodatkowo w tym okresie miesięcznie przeciętnie odpowiednio 1364,75 zł, 312,31 zł i 408,82 zł. Pracownicy obsługi w tym okresie zarabiali miesięcznie przeciętnie odpowiednio 4289,58 zł, 4168,97 zł i 3301,14 zł;

- w IFJ PAN – grupą o najwyższych wynagrodzeniach byli pracownicy naukowcy, których wynagrodzenie miesięczne wynosiło w latach 2014–2016 przeciętnie odpowiednio: 4750 zł, 4992 zł i 5792 zł. Najniższe przeciętne wynagrodzenia miesięczne osiągały osoby zatrudnione na stanowiskach robotniczych, w której to grupie w latach objętych kontrolą wyniosło ono odpowiednio: 2249 zł, 2712 zł i 2836 zł;
- w IRWiR PAN – grupą o najwyższych wynagrodzeniach w instytucie w latach 2014–2015 byli pracownicy naukowcy. Wynagrodzenie w tej grupie w 2014 r. wynosiło miesięcznie przeciętnie 3964,16 zł i w 2015 r. – 4430,94 zł. Najmniej zarabiali pracownicy biblioteczni i dokumentacji i informacji naukowej (0,75 etatu): w 2014 r. – 2871,07 zł i w 2015 r. – 2697,17 zł. Od 2016 r. struktura wynagrodzeń pracowników IRWiR PAN uległa zmianie i grupą o najwyższych wynagrodzeniach stali się pracownicy zatrudnieni na stanowiskach badawczo-technicznych. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w tej grupie w 2016 r. wynosiło 5764,73 zł. Mniej zarabiali pracownicy naukowcy osiągając przeciętne wynagrodzenie miesięczne wynoszące 4430,94 zł.

5.2. Świadczenia dodatkowe

We wszystkich kontrolowanych instytucjach stwierdzono liczne nieprawidłowości w zakresie przyznawanych świadczeń dodatkowych. Świadczenia przyznawano powyżej limitu ustawowego, naliczano w oparciu o błędną podstawę co skutkowało ich nieuprawnionym zawyżeniem, a także wypłacano bez ich faktycznego przyznania, bądź przyznania przez nieuprawnioną do tego osobę. Ponadto przyznawano liczne świadczenia niewynikające z ustawy kominowej.

Osobom kierującym instytucjami naukowymi PAN mogą być przyznane, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, świadczenia dodatkowe, o których mowa w art. 11 ust. 1 powołanej ustawy, tj. świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Przyznanie świadczeń ma charakter uznaniowy. Świadczenia te zostały szczegółowo wymienione w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych. Należą do nich: nagroda jubileuszowa przyznawana nie częściej niż co pięć lat, odprawa pieniężna w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, zwrot częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego, świadczenia związane z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych, świadczenia z tytułu dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego – wszystkie w wysokości do 25% wyższej niż ustalona w regulaminie wynagradzania,

Liczne nieodpowiednie świadczenia dodatkowe oraz świadczenia w nieprawidłowej wysokości

Zasady przyznawania świadczeń dodatkowych

zakładowym i ponadzakładowym układzie zbiorowym pracy oraz w odrębnych przepisach. W związku z tym wszelkie świadczenia innego rodzaju niewskazane powyżej są nienależne. Stosownie zaś do art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, maksymalna wartość świadczeń dodatkowych przyznanych w ciągu roku nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób, tj. dla lat 2014–2015 łącznie nie mogła przekroczyć kwoty 41 454,96 zł, dla 2016 r. – kwoty 51 364,68 zł, a dla 2017 r. – kwoty 52 845,36 zł. Zgodnie z art. 7 powołanej ustawy osobom tym nie przysługuje prowizja od zysku, nagroda z zakładowego funduszu nagród oraz roszczenie z tytułu udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej.

Świadczenia dodatkowe przyznawane przez Prezesa PAN

Z okazji jubileuszu pracy zawodowej dyrektorom instytutów naukowych PAN przyznawano nie częściej niż co pięć lat świadczenie dodatkowe w formie nagrody jubileuszowej, co było zgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych. Prezes PAN, pełniący swoją funkcję do dnia 8 kwietnia 2015 r., przyznał w 2014 r. jedną⁵² nagrodę jubileuszową bez wskazywania kwotowo jej wysokości. Prezes PAN, pełniący swoją funkcję od dnia 9 kwietnia 2015 r., również przyznał w 2015 r. jedną⁵³ nagrodę jubileuszową bez wskazania kwotowo jej wysokości, zaś w 2016 r. sześć nagród jubileuszowych⁵⁴ i w 2017 r. trzy nagrody jubileuszowe⁵⁵ – w formie stawki procentowej wynagrodzenia miesięcznego od 100% do 400% – w zależności od rodzaju jubileuszu (liczby lat pracy). Niewskazywanie nagród jubileuszowych w stawce kwotowej wynikało z pośredniego odwołania się do art. 98 ust. 2 ustawy o PAN – obowiązującego w tym zakresie pracowników naukowych zatrudnionych w Akademii. Wskazany przepis, jak również odpowiednie zapisy regulaminów wynagradzania obowiązujących w tych instytutach określają bowiem wysokość nagród jubileuszowych w stawkach procentowych w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia miesięcznego.

Nieprzyznawanie innego rodzaju świadczeń

W okresie objętym kontrolą Prezes PAN nie przyznawał innych świadczeń dodatkowych, w tym odpraw pieniężnych, zwrotów częściowych kosztów użytkowania udostępnionego lokalu mieszkalnego, w tym mieszkania służbowego, świadczeń związanych z korzystaniem z częściowo odpłatnych usług telekomunikacyjnych oraz świadczeń z tytułu dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, majątkowego oraz osobowego. Monitoring w zakresie potrzeb dotyczących przyznawania tych świadczeń w latach 2014–2017 (sierpień) nie był prowadzony.

Nielegalna premia przyznana przez Prezesa PAN

Prezes PAN, w związku z pismem zastępcy dyrektora, przyznał w 2014 r. dyrektorowi Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej PAN premię. Wskazana premia została przyznana dyrektorowi

⁵² Dot. Dyrektora Instytutu Biologii Medycznej PAN.

⁵³ Dot. Dyrektora Instytutu Medycyny Doświadczalnej i Klinicznej im. M. Mossakowskiego PAN.

⁵⁴ Dot. Dyrektora Instytutu Botaniki im. W. Szafera PAN, Instytutu Fizjologii Roślin im. F. Górskiego PAN, Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej, Centrum Fizyki Teoretycznej, Instytutu Chemii Fizycznej PAN oraz Instytutu Biocybernetyki i Inżynierii Biomedycznej im. M. Nałęcz PAN.

⁵⁵ Dot. Dyrektora Instytutu Historii im. Tadeusza Manteuffla PAN, Instytutu Oceanologii PAN oraz Instytutu Maszyn Przepływowych im. R. Szewalskiego PAN.

w wysokości 40% trzymiesięcznego wynagrodzenia z odwołaniem do regulaminu wynagradzania obowiązującego w tym instytucie naukowym PAN. Świadczenie to, ze względu na objęcie dyrektora instytutu regulacjami ustawy kominowej, nie mieściło się jednak w katalogu świadczeń dodatkowych wskazanych w art. 11 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych i w związku z tym było w całości świadczeniem nienależnym. Obecny Prezes PAN wyjaśnił, że nie zna podstawy prawnej jak i przesłanki przyznania przez swojego poprzednika przedmiotowej premii oraz nie wie, w jakiej faktycznie kwocie została przyznana⁵⁶. Prezes PAN, sprawujący funkcję do dnia 8 kwietnia 2015 r., powołując się na upływ czasu i brak dostępu do dokumentacji, nie był w stanie udzielić wyjaśnień w tej sprawie.

W 2017 r. Prezes PAN przyznał świadczenie dodatkowe z tytułu nagrody jubileuszowej w kwocie 100 800 zł dyrektorowi Instytutu Maszyn Przepływowych im. R. Szewalskiego PAN. Wysokość tej nagrody została przyznana jako 400% jego wynagrodzenia miesięcznego wynoszącego 25 200 zł. Działanie to było niezgodne z art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, który stanowi, że maksymalna wartość świadczeń dodatkowych przyznawanych w danym roku nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób, tj. dla 2017 r. – kwoty 52 845,36 zł. Skutkiem tego było uzyskanie przez dyrektora świadczenia dodatkowego w części nienależnej wynoszącej 47 954,64 zł. W sierpniu 2017 r. Dyrektor dokonał zwrotu na rzecz instytutu kwoty 47 955 zł. Prezes PAN stwierdził, że nagrodę jubileuszową przyznano w wysokości wskazanej w art. 98 ustawy o PAN, zaś art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu interpretował w ten sposób, że świadczenia dodatkowe nie mogą przekroczyć dwunastokrotności jego przeciętnego wynagrodzenia za pracę.

Zastępcy dyrektorów i główni księgowi kontrolowanych instytutów naukowych PAN otrzymywali, wśród świadczeń dodatkowych, nagrody jubileuszowe, które z dwoma wyjątkami mieściły się w limitach określonych ustawą o wynagradzaniu. Wysokość tych świadczeń warunkowana była długością stażu pracy i wysokością wynagrodzenia. W zależności od jednostki naukowej, wysokość nagród jubileuszowych w kontrolowanym okresie wahała się:

- w IBB PAN – od 28 980 zł do 52 346,25 zł;
- w IBS PAN – od 15 414,56 zł do 34 486,72 zł;
- w ICHF PAN – od 15 500 zł do 62 000 zł;
- w IFJ PAN – od 12 294 zł do 25 200 zł.

W IRWiR PAN w kontrolowanym okresie zastępcom dyrektora i głównej księgowej nie przyznawano nagród jubileuszowych.

Świadczenie
przyznane
przez Prezesa PAN
prawie 50 tys. zł
powyżej limitu

Nagroda
jubileuszowa
zastępców
dyrektorów
i głównych
księgowych

⁵⁶ Najwyższa Izba Kontroli wniosła o ustalenie wysokości przyznanej przez Prezesa PAN premii, a następnie o podjęcie działań mających na celu spowodowanie jej zwrotu.

Nagrody jubileuszowe ponad 10 tys. zł powyżej limitu ustawy kominowej

W przypadku dwóch kontrolowanych instytutów⁵⁷ dyrektorzy przyznali swoim zastępcom świadczenia dodatkowe w formie nagród jubileuszowych w wysokościach powyżej limitów wynikających z ustawy o wynagradzaniu. Przyznane nagrody wyniosły 52 346,25 zł (w 2016 r.) i 62 000 zł (w 2017 r.), podczas gdy maksymalna wartość łączna świadczeń dodatkowych dla tych lat nie mogła przekroczyć 51 364,68 zł (w 2016 r.) i 52 845,36 zł (w 2017 r.). Działania te stanowiły naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, a ich skutkiem było wypłacenie świadczeń w części nienależnej wynoszącej łącznie 10 136,21 zł⁵⁸. W przypadku IBB PAN przyczyną tych nieprawidłowości było naliczenie nagrody na podstawie obowiązujących w instytucie statutu i regulaminów wynagradzania (bez uwzględnienia przepisów ustawy kominowej), zaś w przypadku ICHF PAN – błąd procedur kadrowo-płacowych.

Świadczenia naliczane w oparciu o błędną podstawę – zawyżone o prawie 60 tys. zł

W jednym instytucie naukowym PAN⁵⁹ zastępcom dyrektora i głównej księgowej błędnie naliczano wysokość świadczeń dodatkowych – jako bazę przyjmując wynagrodzenia zawyżone o nienależne premie kwartalne. W efekcie trzem osobom wypłacono nagrody jubileuszowe w części nienależnej wynoszącej łącznie 45 716,25 zł oraz jednej osobie odprawę pieniężną w części nienależnej w wysokości 14 115 zł. Na nieprawidłowe naliczanie świadczeń wpłynęło ich obliczanie na podstawie obowiązujących w instytucie statutu i regulaminów wynagradzania, bez uwzględnienia przepisów ustawy kominowej przy ustalaniu wysokości bazy do obliczenia tych świadczeń.

Wypłacenie ponad 200 tys. zł formalnie nieprzyznanych świadczeń

W czterech z pięciu kontrolowanych instytutów wypłacane były nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, pomimo nieprzyznania ich przez odpowiedni organ. Działania te były niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych. Na podstawie tych przepisów świadczenia dodatkowe (w tym nagrody jubileuszowe i odprawy pieniężne) może przyznać dyrektorowi instytutu – właściwy organ z własnej inicjatywy lub na umotywowany wniosek m.in. statutowego organu nadzorczego, zaś zastępcom dyrektora – organ lub osoba właściwa w sprawach czynności z zakresu prawa pracy. Osoby kierujące uzyskały zatem świadczenia dodatkowe w formie nagród jubileuszowych i odpraw pieniężnych w związku z przejściem na emeryturę w sposób nieuprawniony – na łączną kwotę 208 183,20 zł, z tego:

- w IBB PAN – 57 250 zł – wypłacone w 2016 r. dyrektorowi, czego przyczyną było działanie jedynie na podstawie art. 98 ustawy o PAN, bez uwzględnienia ograniczeń ustawy kominowej;
- w IBS PAN – 71 997,95 zł – wypłacone w latach 2014–2016 zarówno dyrektorowi jak i jego zastępcom, działanie realizowane również jedynie na podstawie art. 98 ustawy o PAN, bez uwzględnienia ograniczeń ustawy kominowej;

⁵⁷ Dot. IBB PAN i ICHF PAN.

⁵⁸ Już w trakcie kontroli na rzecz ICHF PAN wpłynęło 9189,64 zł tytułem zwrotu nadpłaty wraz z odsetkami.

⁵⁹ Dot. IBB PAN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w IFJ PAN – 50 400 zł – wypłacona w 2014 r. dyrektorowi, który uważał, że działanie takie było prawidłowe;
- w IRWiR PAN – 28 535,25 zł – wypłacone w latach 2015–2016 kolejnym dyrektorom instytutu ze względu na błędną interpretację, że nagroda ta związana jest ze stażem pracy, a nie pełnieniem funkcji kierowniczej.

W ICHF PAN osoby nim kierujące uzyskały bez uprzedniego przyznania przez odpowiedni organ świadczenie dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego w łącznej wysokości 1149,87 zł. Działanie takie było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, który stanowi, że osobom tym świadczenia dodatkowe przyznaje właściwy organ z własnej inicjatywy lub na umotywowany wniosek m.in. statutowego organu nadzorczego. Kierujący instytutem wyjaśnił, że wszyscy członkowie dyrekcji przystąpili do dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego zanim zostali członkami dyrekcji, a zakres tego ubezpieczenia był identyczny jak zakres ubezpieczenia zdrowotnego każdego innego pracownika.

Formalnie nieprzyznane
a wypłacone kwoty
na ubezpieczenie
zdrowotne

Ponadto w czterech na pięć kontrolowanych instytutów naukowych PAN w latach 2014–2016 stwierdzono praktyki przyznawania świadczeń, które nie wynikają z ustawy o wynagradzaniu. Łączna kwota nienależnie wypłaconych świadczeń wynosi 1 926 428,25 zł, a na jej wysokość składają się:

Prawie 2 mln zł
świadczeń
niewynikających
z ustawy kominowej

- premie, premie kwartalne i bilansowe oraz nagrody uznaniowe – łącznie na kwotę 1 475 512,94 zł – wypłacane w czterech instytutach⁶⁰;
- dodatkowe wynagrodzenia roczne z funduszu nagród – łącznie na kwotę 225 706,62 zł – wypłacane w jednym instytucie⁶¹;
- ryczałty samochodowe i dofinansowania do ulg na przejazdy koleją – łącznie na kwotę 179 101,76 zł – wypłacane w trzech instytutach⁶²;
- nagrody za publikacje – łącznie na kwotę 46 106,93 zł – wypłacane w jednym instytucie⁶³.

Działania powyższe stanowią naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, bowiem przyznane świadczenia nie mieszczą się w katalogu określonych tam świadczeń dodatkowych.

Przyczynami tych nieprawidłowości były odpowiednio:

- w IBB PAN – uznanie przez dyrektora, że ustawa o PAN jest aktem prawnym o charakterze szczególnym w stosunku do innych ustaw i nie uwzględnia w swojej treści, aby w zakresie wynagrodzenia miały zastosowanie ograniczenia zawarte w ustawie kominowej. Ponadto stwierdzono, że należy wykluczyć, aby rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych uchylało prawa pracownicze zagwarantowane w innych ustawach;

⁶⁰ Dot. IBB PAN, IBS PAN, ICHF PAN i IFJ PAN.

⁶¹ Dot. IBB PAN.

⁶² Dot. IBB PAN, IBS PAN i IFJ PAN.

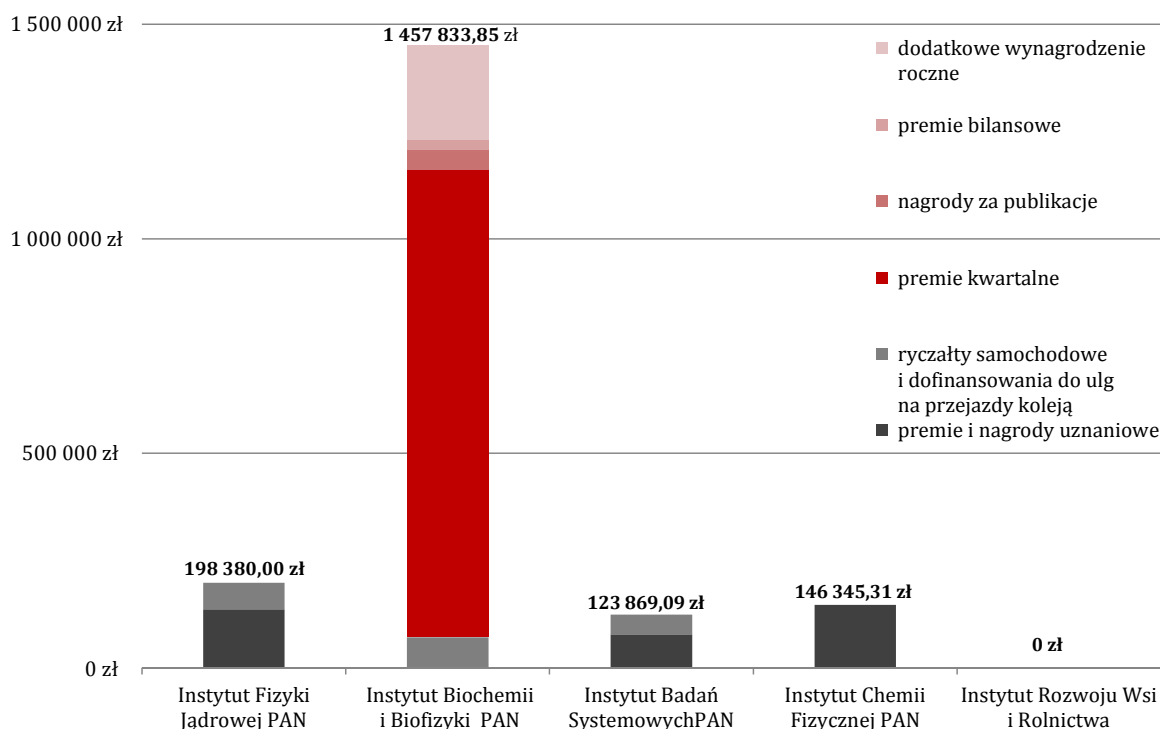
⁶³ Dot. IBB PAN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w IBS PAN – wypłacanie ryczałtu samochodowego na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy⁶⁴ – mając na względzie fakt, że instytut nie utrzymuje samochodu służbowego. W przypadku nagród uznaniowych przyczyną było uznanie dopiero w 2016 r., w związku z opinią Prezesa PAN, że instytuty naukowe PAN podlegają regulacjom ustawy kominowej (całości wynagrodzeń, a nie tylko z tytułu zarządzania);
- w ICHF PAN – uznanie tych świadczeń za nagrody roczne, pomimo że ich przyznanie jak i wypłata następowała przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego przez Prezesa PAN i sprawozdania z działalności instytutu przez Radę Naukową ICHF PAN. Przyznanie dyrektorowi instytutu tych środków przez jego zastępców wynikało także z praktyki stosowanej w ICHF PAN;
- w IFJ PAN – uznanie, że realizowane działania były prawidłowe.

Wykres nr 4

Wysokość nieprawidłowo przyznanych w latach 2014–2017 świadczeń dodatkowych, które nie wynikają z ustawy o wynagradzaniu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w pięciu instytutach naukowych PAN.

⁶⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 27, poz. 271, ze zm.

5.3. Nagrody roczne

We czterech kontrolowanych instytutach stwierdzono liczne nieprawidłowości w zakresie przyznawanych nagród rocznych. Nagrody te przyznawano powyżej limitu ustawowego, a także wypłacano bez ich faktycznego przyznania, bądź przyznawano przez nieuprawnione do tego osoby. Ponadto nagrody przyznawano osobom pomimo niesprawowania przez nich stanowiska przez cały rok, za który zostały przyznane oraz bez odpowiedniego uzasadnienia wymaganego ustawą kominową. Dodatkowo część nagród wypłacano z nieprawidłowego źródła finansowania.

Nagrody roczne przyznawane w sposób nieprawidłowy i w nieprawidłowej wysokości

Osobom kierującym instytutami naukowymi PAN może być przyznana (w zależności od osiągniętych wyników finansowych lub stopnia realizacji innych zadań), na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o wynagradzaniu, nagroda roczna. Jej wysokość nie może przekroczyć trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. Dyrektorowi instytutu naukowego PAN nagrodę roczną przyznaje Prezes Akademii, natomiast zastępcom dyrektora i głównemu księgowemu instytutu – dyrektor instytutu. Nagroda roczna może być przyznana osobie kierującej instytutem naukowym PAN, jeżeli zajmowała ona swoje stanowisko przez cały okres, za który została ona przyznana. Przyznanie nagrody ma charakter uznaniowy. Wystąpienie wyżej powołanych przesłanek stanowi podstawę do jej przyznania, ale jej nie gwarantuje. Ustawa nie określa wysokości nagrody rocznej, limitując jedynie jej maksymalną wysokość. Wysokość nagrody powinna mieć uzasadnienie w sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej instytutu naukowego PAN.

Zasady przyznawania nagród rocznych

Prezes PAN w latach 2014–2015 nie przyznawał nagród rocznych dyrektorom instytutów naukowych PAN. Natomiast w czerwcu 2016 r. ustalił zasady ubiegania się o nagrodę roczną przez dyrektorów tych jednostek naukowych. Wytyczne w tym zakresie zostały przekazane wszystkim dyrektorom instytutów naukowych PAN. Do stosowania wprowadzono wzór wniosku o przyznanie nagrody rocznej (przewidujący uzasadnienie jej przyznania), który po wypełnieniu zgodnie z przepisami ustawy o wynagradzaniu miał być przesyłany przez instytuty naukowe PAN do Prezesa PAN. W 2016 r. Prezes PAN w oparciu o złożone przez instytuty naukowe PAN wnioski, przyznał 17 nagród rocznych w wysokościach od 7483,70 zł do 56 880 zł, a w 2017 r. (do sierpnia) – 13 nagród rocznych w wysokościach od 5000 zł do 56 880 zł. Nagrody te przyznawane były na podstawie oceny wyników finansowych lub stopnia realizacji zadań przez daną jednostkę naukową. Prezes PAN w pismach, w których określał wysokość przyznanych nagród rocznych, nie informował o zakazie ich wypłaty z funduszu nagród, wynikającym z art. 7 ustawy o wynagradzaniu.

Nagrody roczne przyznawane przez Prezesa PAN

Pomimo rozpoczęcia od 2016 r. procesu przyznawania nagród rocznych z uwzględnieniem zamówionych opinii prawnych, Prezes PAN nieprawidłowo przyznał niektóre z nich na łączną kwotę 67 239,70 zł, tj.:

Ponad 65 tys. zł nagród rocznych przyznanych nieprawidłowo przez Prezesa PAN

- nagrody za 2015 r. dla dwóch⁶⁵ dyrektorów instytutów naukowych PAN w łącznej wysokości 25 779,70 zł, tj. pomimo że nie zajmowali oni swojego stanowiska przez cały rok obrotowy. Powyższe działania były niezgodne z art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu, z którego wynika, że nagroda roczna może być przyznana uprawnionemu, który zajmował swoje stanowisko przez cały rok obrotowy. Prezes PAN stwierdził, że w wymienionych przypadkach miał do czynienia z sytuacją, w której pracownik przepracował cały rok obrotowy pełniąc w ciągu roku dwie różne funkcje, z których każda objęta jest regulacją przepisów ustawy o wynagradzaniu. W pierwszym okresie pracownik zajmował bowiem stanowisko zastępcy dyrektora, w drugim – dyrektora. Zdaniem Prezesa PAN, tym samym przesłanka przepracowania określonego czasu jak i zajmowania określonego stanowiska zostały spełnione. Prezes PAN działał w ten sposób, pomimo że nagroda roczna jest dodatkowym i nieobligatoryjnym wynagrodzeniem, które może zostać przyznane po spełnieniu ściśle określonych przesłanek, zaś naruszony przepis powołanej ustawy wyraźnie wskazuje, że nagroda roczna może być przyznana jedynie w przypadku, gdy konkretne stanowisko było zajmowane przez daną osobę przez cały rok obrotowy;
- nagrody roczne dla trzech⁶⁶ dyrektorów instytutów naukowych PAN w łącznej kwocie 41 460 zł, na podstawie wniosków, które nie spełniały formalnych wymogów art. 10 ust. 4 ustawy o wynagradzaniu. Wnioski o ich przyznanie nie zawierały bowiem oceny wyników finansowych i stopnia realizacji innych zadań w stosunku do roku badanego i roku poprzedzającego rok badany. Prezes PAN stwierdził, że wymienione nagrody roczne przyznał zgodnie z wnioskami sporządzonymi przez organ nadzoru jakim są rady naukowe, które dysponują pełną wiedzą odnośnie do oceny wyników finansowych i stopnia realizacji innych zadań, w tym z poprzednich lat budżetowych.

Ponad 70 tys. zł
na nagrody roczne
dla dyrektorów
przyznane przez
nieupoważnione
osoby

Pomimo ustawowego wymogu przyznawania nagród rocznych dyrektorom instytutów naukowych PAN wyłącznie przez Prezesa PAN jako jedynego uprawnionego do tego organu, w dwóch⁶⁷ kontrolowanych instytutach ich dyrektorzy skorzystali z przyznanych w ramach tych jednostek naukowych nagród o charakterze nagród rocznych. Efektem tych działań była wypłata tym dyrektorom w latach 2014–2015 nienależnych nagród w łącznej kwocie 70 823 zł. Działania te naruszały art. 10 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, który stanowi, że nagrodę roczną dyrektorowi instytutu naukowego PAN może przyznać właściwy organ na umotywowany wniosek rady nadzorczej lub innego statutowego organu nadzorczego – zatem w przypadku instytutu naukowego PAN – Prezes Akademii na wniosek Rady Naukowej tego instytutu. Przyczyną nieprawidłowych wypłat, zdaniem jednego z instytutów, był fakt, że władze Polskiej Akademii Nauk dopiero w 2016 r.

⁶⁵ Dot. Instytutu Sławistyki PAN (18 296 zł) oraz Instytutu Immunologii i Terapii Doświadczalnej im. L. Hirszfelda PAN (7483,70 zł).

⁶⁶ Dot. Instytutu Medycyny Doświadczalnej i Klinicznej im. M. Mossakowskiego PAN (13 720 zł), Europejskiego Regionalnego Centrum Ekohydrologii PAN (10 440 zł) oraz Instytutu Sławistyki PAN (17 300 zł).

⁶⁷ Dot. IBS PAN i IFJ PAN.

przyjęły jednoznaczne stanowisko, iż Akademia i instytuty naukowe PAN, pomimo niewymienienia ich *explicite* przez ustawodawcę w art. 1 ustawy o wynagradzaniu, podlegają jej regulacjom. Zdaniem drugiego z instytutów – wypłata nagród realizowana była prawidłowo.

Przykład sposobu realizacji wypłat nienależnych nagród rocznych dyrektorowi instytutu naukowego PAN

W latach 2014–2015 dyrektorowi Instytutu Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego PAN w sposób nieuprawniony zostały wypłacone nagrody roczne w kwocie ogółem 45 733 zł. Na podstawie trzech ogólnych decyzji (z 7 lipca 2014 r., 24 marca 2015 r. oraz 9 lipca 2015 r.) tenże dyrektor polecił, na podstawie regulaminu wynagradzania pracowników IFJ oraz uchwał Rady Naukowej w sprawie podziału zysku za lata 2013 i 2014 (odpowiednio nr 2/2014 z 7 kwietnia 2014 r. i nr 2/2015 z 13 kwietnia 2015 r.), wypłatę nagród pracownikom tegoż instytutu naukowego PAN z funduszu nagród. Tym samym dyrektor tej jednostki naukowej sam przyznał sobie nagrodę roczną. Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu. Trzy listy płac, na których ujęto również wypłatę dla dyrektora tego instytutu, zostały zatwierdzone przez główną księgową oraz Zastępcę Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych IFJ PAN. Ponadto nagrodę roczną za 2013 r. wypłacono dwukrotnie – pierwszą w lipcu 2014 r., natomiast drugą w marcu 2015 r., pomimo braku do tego podstaw w regulacjach wewnętrznych. Co więcej, również źródło finansowania nagrody rocznej dla dyrektora – fundusz nagród instytutu – było nieprawidłowe. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy o wynagradzaniu, osobom kierującym instytutem nie przysługuje nagroda z funduszu nagród.

W latach 2014–2017 (czerwiec) nagrody roczne otrzymywali zastępcy dyrektorów i główni księgowi czterech⁶⁸ na pięć kontrolowanych instytutów naukowych PAN. Było to związane z ich fakultatywnym charakterem. Wysokość nagród wypłaconych poszczególnym osobom kierującym tymi jednostkami naukowymi, z pominięciem jednego przypadku, wahała się od 9500 zł do 29 650,56 zł i nie przekroczyła trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody, co było zgodne z art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu.

W przypadku jednego instytutu naukowego PAN⁶⁹, zastępca dyrektora otrzymał nagrodę roczną w wysokości powyżej limitu ustawowego. Wysokość przyznanej w 2017 r. nagrody rocznej za 2016 r. wyniosła bowiem 29 820 zł, a do jej wyliczenia nie przyjęto, wbrew art. 10 ust. 7 ustawy o wynagradzaniu, przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego tej osoby w roku poprzedzającym jej przyznanie. Błąd w obliczeniu tej nagrody rocznej polegał na przyjęciu jako bazy wysokości wynagrodzenia wypłacanego przez osiem miesięcy 2016 r. (tj. po jego zwiększeniu). Nie uwzględniono zaś, że przez cztery miesiące wynagrodzenie miesięczne tej osoby było niższe. W związku z tym, wysokość nagrody rocznej została zawyżona w nieuprawniony sposób o kwotę 2664,99 zł.

Nagrody roczne pozostałych osób kierujących instytutami

Nagroda roczna powyżej limitu ustawowego

⁶⁸ Oprócz IRWiR PAN.

⁶⁹ Dot. IBB PAN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nagrody roczne w wysokości ponad 40 tys. zł pomimo niesprawowania stanowiska przez cały rok

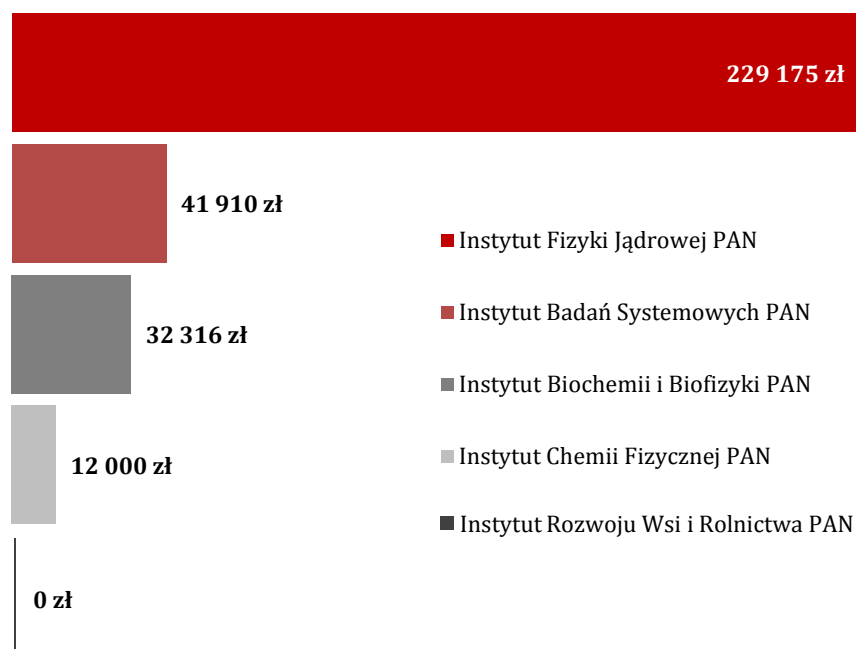
W dwóch⁷⁰ kontrolowanych instytutach naukowych PAN stwierdzono przypadki przyznawania w latach 2016–2017 nagród rocznych osobom, które nie pełniły swojej funkcji przez cały rok obrotowy, którego ta nagroda dotyczyła. Działaniami tymi naruszono art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu, a przyczyną były błędy w sposobie naliczania nagród. W przypadku jednej osoby, w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i rozwiązaniem umowy o pracę (główna księgowa rozwiązała umowę o pracę, po czym po dwóch dniach zawarto z nią nową umowę), nastąpiło przerwanie ciągłości stosunku pracy. Łączna kwota nieprawidłowości w powyższym zakresie wyniosła w tych instytutach 41 650,56 zł.

Ponad 180 tys. zł nagród rocznych bez formalnego przyznania

W jednym instytucie naukowym PAN⁷¹ nagrody roczne dla zastępców dyrektora i głównego księgowego wypłacane były pomimo ich formalnego nieprzyznania, tj. w związku z ogólną dyspozycją dyrektora wydaną wobec wszystkich pracowników instytutu na podstawie regulaminu wynagradzania obowiązującego w tej jednostce naukowej. Powyższe działanie stanowiło zatem naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy o wynagradzaniu, zgodnie z którym nagrodę roczną przyznaje organ lub osoba właściwe dla tych osób w sprawach czynności z zakresu prawa pracy. Wypłacone w ten sposób nie należne nagrody roczne w latach 2014–2015 wyniosły łącznie 183 442 zł. Co więcej, powyższe nagrody roczne za 2013 r. wypłacono dwukrotnie, tj. po raz pierwszy w 2014 r., a następnie zwiększone dodatkową kwotą w 2015 r. – pomimo braku podstaw do takiego działania w postaci regulacji wewnętrznych.

Wykres nr 5

Wysokość nieprawidłowo przyznanych nagród rocznych w kontrolowanych instytutach naukowych PAN w latach 2014–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie kontroli w pięciu instytutach naukowych PAN.

⁷⁰ Dot. IBB PAN i ICHF PAN.

⁷¹ Dot. IFJ PAN.

Niezależnie od powyżej wskazanych nieprawidłowości, w dwóch⁷² na pięć kontrolowanych instytutów naukowych PAN w latach 2014–2016 osobom kierującym tymi jednostkami naukowymi wypłacano nagrody roczne z funduszu nagród. Działanie to stanowiło naruszenie art. 7 ustawy o wynagradzaniu. Łączna wysokość stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości wynosi 403 367 zł.

Nieprawidłowe
źródło finansowania
nagród rocznych

5.4. Wypłacanie uposażeń

Wynagrodzenia miesięczne, świadczenia dodatkowe i nagrody roczne co do zasady wypłacane były terminowo, co do zasady w ustalonej w instytutach wysokości. Stwierdzono przypadki nieprawidłowości w wysokości realizacji wypłat, kompletności dokumentacji płacowej, a także przypadek jednego instytutu z licznymi naruszeniami ustawy o rachunkowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Wypłata uposażeń

Wypłacanie wynagrodzeń miesięcznych, świadczeń dodatkowych i nagród rocznych we wszystkich kontrolowanych instytutach naukowych PAN, poza jednostkowymi przypadkami, znajdowało odzwierciedlenie w stosownej dokumentacji pracowniczej (umowa o pracę, akt mianowania i powołania, decyzja o przyznaniu nagrody). Wysokość wynagrodzeń w nich wskazanych była tożsama z kwotami wypłacanymi na podstawie list płac.

Wynagrodzenia
wypłacano
na podstawie
dokumentacji
pracowniczej

Wynagrodzenia należne w danym miesiącu ujmowane były w księgach rachunkowych w tym samym okresie (miesiącu). We wszystkich skontrolowanych instytutach naukowych PAN wynagrodzenie za pracę wypłacane było z dołu raz w miesiącu, a termin wypłaty wynagrodzenia przypadał między 26 a ostatnim dniem miesiąca. Uposażenia były wypłacane zgodnie z dyspozycją pracowników przelewem na rachunek bankowy lub gotówką.

Terminowa wypłata
wynagrodzeń

Kontrola wykazała jednostkowe nieprawidłowości w zakresie realizacji wypłat:

Jednostkowe
nieprawidłowości
w realizacji wypłat
w wysokości
ok. 140 tys. zł

- w przypadku jednego⁷³ instytutu naukowego PAN dwie nagrody jubileuszowe osób kierujących tą jednostką naukową, w łącznej wysokości wynoszącej 109 596,25 zł, zostały wypłacone w 2016 r. jeszcze przed terminem nabycia do nich prawa. Świadczenia te wypłacono miesiąc wcześniej, łącznie z wynagrodzeniem miesięcznym. Przyczyną tego działania była zmiana programu kadrowo-płacowego;
- w dwóch⁷⁴ instytutach naukowych PAN stwierdzono wypłatę odpowiednio w 2014 r. i 2016 r. uposażeń w wysokościach wyższych niż wynikające z dokumentacji pracowniczej – łącznie na kwotę 944,76 zł. W pierwszym z nich dotyczyło to nadpłaty wynagrodzenia miesięcznego o 255,43 zł, czego przyczyną była omyłka rachunkowa. W drugim zaś przypadku zastępca dyrektora został powołany na stanowisko dyrektora tegoż instytutu w połowie miesiąca, a wynagrodzenie wypłacono jak za cały miesiąc pełnienia funkcji dyrektora, podczas gdy powinno ono

⁷² Dot. IBS PAN i IFJ PAN.

⁷³ Dot. IBB PAN.

⁷⁴ Dot. ICHF PAN i IBS PAN.

być ustalone proporcjonalnie, tj.: 15 dni ze składnikami jak dla zastępcy dyrektora i 16 dni ze składnikami jak dla dyrektora. Działanie to skutkowało wypłatą wynagrodzenia miesięcznego zawyżonego o 689,33 zł;

- w przypadku jednego⁷⁵ instytutu naukowego PAN głównej księgowej wypłacano w latach 2014–2015 (do września) dodatek funkcyjny zawyżony łącznie o 1102,50 zł, co spowodowane było dokonaniem zmiany naliczania tego składnika wynagrodzenia z formy procentowej na kwotową. Ponadto głównej księgowej wypłacano w latach 2014–2015 premię zadaniową w łącznej wysokości 16 800 zł za czynności, które mieściły się w zakresie jej podstawowych obowiązków;
- w jednym⁷⁶ z kontrolowanych instytutów naukowych PAN wypłacanie w latach 2014–2017 pracownikom (również osobom kierującym tym instytutem) premii regulaminowych realizowane było w zaniżonej wysokości łącznie dla wszystkich pracowników o 14 523,04 zł. Przyczyną takiego działania była nieprawidłowa kontrola wypłat wynagrodzeń.

Nierzetelna
dokumentacja wypłat
wynagrodzeń

W przypadku jednego⁷⁷ instytutu naukowego PAN sposób opisu dowodów księgowych dotyczących wynagrodzeń pracowników (listy płac, polecenia przelewu, polecenia księgowania) nie spełniał wszystkich wymagań określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz w zasadach (polityce) rachunkowości wprowadzonej w tej jednostce naukowej. Przyjęta w powyższym zakresie praktyka nie wypełniała również obowiązków wynikających z art. 54 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁸. Stwierdzono bowiem braki stosownych podpisów na dokumentach księgowych⁷⁹. Dodatkowo w dwóch przypadkach dokumenty księgowe nie zostały opatrzone datą dokonanej kontroli formalno-rachunkowej i merytorycznej, a także brak było wymaganej prawem dekretacji. Wszystkie skontrolowane polecenia księgowania (50 szt.) nie zawierały podpisów osób je sporządzających, a także nie posiadały podpisu osoby zatwierdzającej. Główna księgowa stwierdziła, że data wskazana na liście płac jest równoznaczna z datą podpisania przez osoby upoważnione.

Nierzetelna
dokumentacja
wypłat z umów
cywilnoprawnych

W dwóch instytutach naukowych PAN⁸⁰ kontrola wykazała nieprawidłowości w dokumentacji dotyczącej wypłacania należności z tytułu realizacji umów cywilnoprawnych. W pierwszym z nich dwanaście rachunków wystawionych przez zleceniobiorców nie posiadało podpisu osób dokonujących sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym, co stanowi wymóg ustawy o rachunkowości oraz wewnętrznych regulacji obowiązujących w tej jednostce. Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było niedopa-

⁷⁵ Dot. ICHF PAN.

⁷⁶ Dot. ICHF PAN.

⁷⁷ Dot. IFJ PAN.

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁷⁹ Braki dotyczyły zestawień przelewów. Na 50 skontrolowanych dowodów księgowych: w 22 przypadkach brakowało podpisu osoby sporządzającej dokument, na siedmiu brakowało podpisu osoby upoważnionej (głównej księgowej lub innej upoważnionej osoby), a na 48 dowodach brakowało podpisu upoważnionego zastępcy dyrektora.

⁸⁰ Dot. IBB PAN i ICHF PAN.

trzenie. W przypadku drugiego instytutu wypłata wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych odbywała się w sposób sprzeczny z zawartą umową. Zgodnie z jej postanowieniami odbiór prac należało bowiem dokumentować w formie protokołu, czego zaniechano w 11 spośród 15 przypadków. Osoba kierująca instytutem wyjaśniła, że rachunek wystawiony przez wykonawcę umowy spełniał rolę protokołu odbioru pracy. Kontrola wykazała, że wszystkie rachunki wystawione przez wykonawców umów cywilnoprawnych rozliczonych w latach 2014–2015 (dotyczące osób kierujących instytutem) nie zawierają dat oraz pieczętek osób je akceptujących, bądź co najmniej czytelnych podpisów tych osób. Nie sposób zatem ustalić, czy dochowane zostały terminy wykonania dzieła, a przelew środków na rachunek danego wykonawcy z tytułu wykonania umowy dokonywany był po zaakceptowaniu rachunku przez osobę merytorycznie odpowiedzialną za odbiór pracy i po sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym przez właściwą osobę.

W przypadku jednego⁸¹ z kontrolowanych instytutów naukowych PAN stwierdzono, że w latach 2014–2017 (do maja) w księgach rachunkowych tej jednostki naukowej nie dokonywano trwałych zapisów, co skutkowało brakiem prawidłowych zestawień obrotów i sald kont księgi głównej. Zaniechanie to stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Ponadto naruszono art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, który wskazuje na obowiązek zamykania miesiąca. Trwałe zamykanie ksiąg poszczególnych miesięcy (niekoniecznie w kolejności od stycznia do grudnia) danego roku miało bowiem miejsce w roku następnym. Powyższe doprowadziło do sytuacji, że księgi rachunkowe tego instytutu nie były prowadzone na bieżąco. W konsekwencji, na koniec każdego okresu sprawozdawczego nie sporządzano prawidłowych zestawień obrotów i sald kont księgi głównej, czym naruszono art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald. Ponadto sprawozdanie za 2014 r. tej jednostki naukowej zostało sporządzone na podstawie niezaksięgowanych akceptacji dekretów⁸². Ponadto nieodwracalne zamknięcie ksiąg rachunkowych tego instytutu za 2014 r. zostało dokonane ze 177-dniowym opóźnieniem⁸³, co stanowiło naruszenie art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 5 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy, przy czym zamknię-

Księgi rachunkowe prowadzono z licznymi naruszeniami przepisów ustawy o rachunkowości

⁸¹ Dot. ICHF PAN.

⁸² Tzn. znajdujących się w „buforze” systemu tzw. akceptacji, które – zgodnie z opisem programu księgowego, w którym prowadzone są księgi rachunkowe tej jednostki naukowej – można wycofać, a zapis z wycofaną akceptacją traktowany jest tak, jak dokument niezaksięgowany i możliwe jest dokonywanie w nim wszelkich zmian łącznie z usuwaniem pozycji lub całego dokumentu.

⁸³ Sprawozdanie finansowe za 2014 r. zostało zatwierdzone przez Prezesa PAN 30 czerwca 2015 r., zaś trwałe zamknięcie ksiąg rachunkowych nastąpiło 8 stycznia 2016 r.

cie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe. Osoba kierująca instytutem stwierdziła, iż w instytucie tym obowiązują procedury bezpieczeństwa, które uniemożliwiają modyfikację lub ukrycie zapisów. Ponadto codziennie sporządzane są kopie bezpieczeństwa. Dodatkowo stwierdziła, że księgi rachunkowe poszczególnych miesięcy nie były zamykane, ponieważ nie wymaga tego wprost ustawa o rachunkowości. Trwałe zamykanie ksiąg poszczególnych miesięcy danego roku miało miejsce w roku następnym, w taki sposób, że ostatni miesiąc był zamykany w trybie ustawowym. Ponadto stwierdzono, że tak późne zamknięcie ksiąg rachunkowych instytutu za 2014 r. było wynikiem przejścia na nowy program księgowy. Poprzedni program w sposób automatyczny robił to sam, w związku z czym główna księgowa zapomniała trwale zamknąć księgi rachunkowe za 2014 r. w ustawowym terminie. Powodem pozostawienia w 2014 r. otwartych okresów miesięcznych, zdaniem kierujących instytutem, był ponadnormatywny nakład pracy spowodowany dużą liczbą pozyskanych przez instytut projektów, obciążenie ICHF PAN realizowanym audytem zewnętrznym oraz wprowadzanie nowego systemu księgowego w zakładzie doświadczalnym instytutu.

Wypłaty
wynagrodzeń
przed formalnym
zatwierdzeniem
list płac

W ICHF PAN stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na dokonywaniu wypłat przed zatwierdzeniem list płac przez dyrektora instytutu, co było niezgodne z załącznikiem nr 6 do obowiązującej instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Uposażenia wypłacane były na podstawie dokumentu „Wykaz wybranych składników wynagrodzenia wypłaty”, który nie posiadał żadnych zatwierdzeń. Na jego podstawie tworzono dopiero listę płac, która była zatwierdzana przez dyrektora już po wydatkowaniu środków. W skrajnym przypadku wynagrodzenia wypłacono sześć dni przed zatwierdzeniem listy płac⁸⁴. Łącznie w wyżej opisany sposób, tj. przed zatwierdzeniem listy płac, w kontrolowanym okresie wypłacono 21 424 289 zł⁸⁵.

5.5. Nadzór nad sposobem wynagradzania

Nierzetelny
i nie w pełni skuteczny
nadzór Prezesa PAN

Pomimo niejednoznaczności zapisów stosowanych przez Prezesa PAN przy przyznawaniu wynagrodzeń miesięcznych dyrektorom instytutów naukowych PAN, nie można potwierdzić, by w 2014 r. Prezes PAN realizował jakiegokolwiek działania o charakterze nadzorczym w zakresie prawidłowości stosowania ustawy o wynagradzaniu w tych jednostkach naukowych PAN. Dopiero od 2015 r. Prezes PAN podejmował działania zmierzające do ujednolicenia zasad wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN, w tym w zakresie przestrzegania ustawy o wynagradzaniu, jednak ze względu na brak spójności i konsekwencji, działania te nie były w pełni skuteczne. Ponadto przeprowadzone na zlecenie Prezesa PAN

⁸⁴ Dotyczy wynagrodzenia za styczeń 2014 r., (wypłacono 22 stycznia 2014 r. a lista płac za styczeń 2014 r. zatwierdzona została 28 stycznia 2014 r.), oraz wynagrodzenia za grudzień 2015 r. (wypłacono 23 grudnia 2015 r., a lista płac za grudzień 2015 r. zatwierdzona została 29 grudnia 2015 r.).

⁸⁵ W 2014 r. – 6 483 724,22 zł, w 2015 r. – 5 683 593,69 zł, w 2016 r. – 6 967 006,14 zł, a w 2017 r. (do 20 lipca) – 2 289 964,95 zł.

audyty zewnętrzne w niektórych instytutach naukowych PAN nie wpłynęły na jednoznaczne wewnętrzne uregulowanie zasad prawidłowego wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska w instytutach naukowych PAN oraz systemowe wyeliminowanie nieprawidłowości w instytutach w tym zakresie.

5.5.1. Działania realizowane przez Prezesa PAN w ramach sprawowanego nadzoru

Prezes Akademii, zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o PAN, sprawuje bieżący nadzór nad jednostkami naukowymi Akademii, w tym instytutami naukowymi PAN. W Akademii w żadnym akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym nie zostały określone zasady wykonywania tego nadzoru. Jako komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację zadań Prezesa PAN w zakresie ustawy o wynagradzaniu, Prezes PAN wskazywał Biuro Organizacyjno-Prawne i Spraw Osobowych (do dnia 31 grudnia 2015 r.)⁸⁶, a następnie Zespół do Spraw Osobowych⁸⁷ – przypisując tym komórkom zadania przygotowywania i prowadzenia dokumentacji kadrowej dyrektorów jednostek naukowych PAN. Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, że w latach 2014–2015 (marzec) w Akademii nie przygotowywano procedur w kwestii stosowania przepisów ustawy o wynagradzaniu. W toku kontroli nie przedstawiono również dokumentacji potwierdzającej realizację przez Prezesa PAN w 2014 r. jakichkolwiek działań o charakterze nadzorczym w zakresie prawidłowości stosowania ustawy o wynagradzaniu w instytutach naukowych PAN.

Charakter nadzoru sprawowanego przez Prezesa PAN

Problem prawidłowości stosowania w instytutach naukowych PAN ustawy o wynagradzaniu pojawił się w związku ze zleconym w 2015 r. przez Prezesa PAN audytem zewnętrznym w ICHF PAN, obejmującym swym zakresem również zagadnienie prawidłowości wynagradzania kadry kierowniczej tej jednostki naukowej⁸⁸. Autorzy raportu z powyższego audytu stwierdzili naruszenia przepisów ustawy o wynagradzaniu. Po zapoznaniu się z wynikami, Prezydium PAN zaleciło Dyrektorowi ICHF PAN złożenie informacji o podjętych działaniach naprawczych i ich skutkach, co zostało zrealizowane we wskazanym terminie⁸⁹. Wyniki audytu w ICHF PAN wraz ze stanowiskiem Prezydium PAN 30 września 2015 r. przekazano do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W związku z wątpliwościami dyrektorów instytutów naukowych PAN, dotyczącymi interpretacji stosowa-

Audyty zewnętrzne w instytutach naukowych PAN

⁸⁶ Zgodnie z regulaminem działalności Kanclerza Akademii i Kancelarii Akademii, wprowadzonym uchwałą nr 8/2011 Prezydium PAN z dnia 22 lutego 2011 r.

⁸⁷ Zgodnie z regulaminem działalności Kanclerza Akademii i Kancelarii Akademii, wprowadzonym uchwałą nr 54/2015 Prezydium PAN z dnia 22 września 2015 r., który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

⁸⁸ W 2015 r. Prezes PAN, korzystając z uprawnienia przysługującego mu zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o PAN, zlecił przeprowadzenie audytów w trzech instytutach naukowych PAN (dot. Instytutu Środowiska Rolniczego i Leśnego w Poznaniu, Instytutu Immunologii i Terapii Doświadczalnej im. Ludwika Hirszfelda we Wrocławiu oraz ICHF PAN). Zakres tych audytów obejmował zasady wynagradzania pracowników jednostek naukowych PAN. Jedynie w ostatnim z nich dotyczył on m.in. dokonania analizy zasad wynagradzania kadry kierowniczej.

⁸⁹ Zgodnie z przedstawioną informacją wprowadzone w Instytucie zmiany polegały na ustaleniu dla zastępców dyrektora ds. naukowych i ds. ogólnych oraz głównej księgowej wyłącznie wynagrodzenia zasadniczego (bez świadczeń dodatkowych).

nia w instytutach naukowych PAN przepisów ustawy o wynagradzaniu, a także prawdopodobieństwem ich naruszenia w kolejnych jednostkach naukowych, w 2017 r. na zlecenie Prezesa PAN przeprowadzone zostały kolejne audyty zewnętrzne w IBB PAN, IFJ PAN oraz ponownie w ICHF PAN. Celem tych audytów była ocena prawidłowości działalności wspomnianych instytutów w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o wynagradzaniu oraz uzyskanie rekomendacji działań naprawczych. Audytem objęto lata 2014–2016. Wyniki wszystkich audytów wykazały nieprawidłowości w badanym obszarze. Audytorzy zarekomendowali rozważenie prawnych możliwości odzyskania środków nienależnie wypłaconych oraz zwiększenie nadzoru nad instytutami, w tym poprzez upowszechnienie stanowiska co do interpretacji stosowania przepisów ustawy o wynagradzaniu. Po zapoznaniu się z wynikami audytów Prezydium PAN 6 lipca 2017 r. zaleciło Prezesowi PAN zawiadomienie właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o możliwości naruszenia w tych instytutach dyscypliny finansów publicznych, a także zaleciło zapoznanie właściwych rad naukowych i rad kuratorów z wynikami audytów. Wyniki audytów wraz ze stanowiskami Prezydium PAN zostały przekazane 11 lipca 2017 r. do Ministra. Dodatkowo 8 sierpnia 2017 r. do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych skierowane zostały zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenia dyscypliny finansów publicznych w trzech ww. instytutach.

Sprzeczne informacje dotyczące stosowania przepisów ustawy o wynagradzaniu

W związku z zrealizowanym w 2015 r. audytem zewnętrznym i stwierdzonymi w jego trakcie nieprawidłowościami, Prezes PAN rozpoczął realizację innych działań o charakterze nadzorczym. W celu doprecyzowania sposobu stosowania ustawy o wynagradzaniu, Akademia zleciła zewnętrznym kancelariom prawnym przygotowanie opinii prawnych w tym zakresie. W efekcie, w ciągu około ośmiu miesięcy Prezes PAN przekazał instytutom naukowym PAN dwie informacje dotyczące stosowania ustawy o wynagradzaniu, które jednak okazały się niespójne (wzajemnie sprzeczne). W opinii z 23 czerwca 2015 r. co prawda wskazano, że do instytutów naukowych PAN mają zastosowanie przepisy ustawy o wynagradzaniu, jednakże określono, że ograniczeniom tej ustawy podlega tylko wynagrodzenie wypłacone z tytułu czynności zarządzania jednostką organizacyjną, a niedopuszczalne jest ograniczanie wynagrodzenia pracowników naukowych z tytułu wykonywanej pracy naukowej. W kolejnej opinii prawnej z 8 lutego 2016 r. wskazano, że limitami ustawy o wynagradzaniu objęte jest całe wypłacane wynagrodzenie. Ta interpretacja przepisów wskazała brak podstaw prawnych do dokonywania podziału wynagrodzenia dyrektora instytutu naukowego PAN na składniki podlegające ograniczeniu ustawy o wynagradzaniu oraz na składniki, których wskazane limity nie dotyczą i w związku z tym całe wynagrodzenie miesięczne dyrektora takiej jednostki naukowej podlega limitom wynikającym z powołanej ustawy, w tym także wynagrodzenia lub dodatki z projektów badawczych finansowanych ze środków spoza dotacji na działalność statutową. Przedłożenie instytutom naukowym PAN dwóch odmiennych opinii w przedmiotowym zakresie powodowało, że instytuty naukowe PAN działając według wytycznych Akademii z 2015 r. kierowały się zasadą oddzielenia wynagrodzeń wynikających z zarządzania i pracy naukowej, natomiast w świetle kolejnego stanowiska z 2016 r.

dotychczasowym postępowaniem naruszały przepisy ustawy. W efekcie, po zakończeniu audytów zewnętrznych skierowane zostały przez Prezesa PAN zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe wytyczne i zalecenia, przed ich przekazaniem instytutom naukowym PAN, nie były uprzednio konsultowane ani z Prezesem Rady Ministrów jako organem nadzorującym PAN, ani z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego jako dysponentem środków pochodzących z budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie Akademii – w celu wypracowania jednolitej interpretacji.

Brak konsekwencji w działaniu Prezesa PAN uwidocznił się również w związku z prośbą Prezesa PAN skierowaną do dyrektorów instytutów naukowych PAN o przekazanie informacji dotyczącej wyników przeprowadzonych kontroli wewnętrznych i podjętych czynności pokontrolnych w zakresie stosowania ustawy o wynagradzaniu przez wszystkie jednostki naukowe. W przekazanym do instytutów naukowych piśmie z dnia 31 lipca 2015 r. Prezes PAN przedstawił stanowisko władz Akademii w zakresie stosowania ustawy o wynagradzaniu oraz zwrócił się o udzielenie informacji o wysokości wynagrodzeń osób kierujących instytutami naukowymi PAN. Odpowiedzi udzieliło 41 spośród 69, tj. 59% instytutów naukowych PAN. Ze złożonych przez instytuty informacji wynikało, że w żadnej z jednostek nie nastąpiło przekroczenie limitów wynagrodzenia kadry kierowniczej z tytułu zarządzania. Brak odpowiedzi z pozostałych instytutów Prezes PAN uznał za przesłankę do stwierdzenia, że dyrektorzy tych instytutów po przeprowadzonej kontroli stwierdzili, że w ich jednostkach nie wystąpiły nieprawidłowości w stosowaniu ustawy o wynagradzaniu. Zauważyć jednak należy, że Instytut Chemii Bioorganicznej PAN załączył zamówioną przez siebie opinię prawną, z treści której wynikało, że instytuty naukowe PAN nie są objęte zakresem podmiotowym ustawy o wynagradzaniu, co może wskazywać, że w instytucie tym przepisy ustawy kominowej mogły nie być przestrzegane. Prezes PAN nie podjął dalszych działań w celu precyzyjnego wyjaśnienia tej kwestii, tj. nie zlecił audytu w tym instytucie.

Brak skutecznego monitoringu

Również w 2016 r. Prezes PAN podejmował działania mające na celu informowanie dyrektorów tych jednostek naukowych o sposobie stosowania ustawy o wynagradzaniu, m.in.:

- 21 kwietnia 2016 r. zwołane zostało posiedzenie Rady Dyrektorów Jednostek Naukowych PAN, podczas którego odniesiono się do pisma Prezesa PAN z dnia 9 marca 2016 r. oraz opinii prawnych dotyczących ustawy o wynagradzaniu;
- 28 kwietnia 2016 r. odbyło się spotkanie Prezesa PAN z dyrektorami instytutów naukowych, podczas którego omawiano stosowanie zasad ustawy o wynagradzaniu;
- 13 maja 2016 r. Prezes PAN przekazał dyrektorom wszystkich instytutów naukowych pismo Ministra Skarbu Państwa z dnia 4 kwietnia 2016 r. skierowane do MNiSW, w którym podzielił on stanowisko, iż dyrektor instytutu naukowego PAN może wykonywać pracę naukową w wymiarze, który nie wpływa na realizację jego zadań jako dyrektora tej jednostki naukowej, aczkolwiek bez możliwości pobierania z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia;

Inne działania nadzorcze podejmowane przez Prezesa PAN

- 9 czerwca 2016 r., w związku z możliwością przyznawania nagrody rocznej, Prezes PAN przekazał instytutom naukowym PAN szczegółowe informacje w tym zakresie oraz załączył wzór wniosku o przyznanie nagrody rocznej;
- 23 czerwca 2016 r. Prezes PAN zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu wyłączenia instytutów naukowych PAN spod działania przepisów ustawy o wynagradzaniu. Ponadto Prezes PAN wraz z przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego podjął działania zmierzające do przygotowania propozycji nowelizacji ustawy o PAN w zakresie istotnego zwiększenia funkcji nadzorczych Prezesa PAN nad jednostkami naukowymi;
- 7 lipca 2016 r. podczas posiedzenia Rady Dyrektorów Jednostek Naukowych również poruszano kwestie związane z przedstawieniem szczegółowych danych o stanie przestrzegania w latach 2014–2016 przepisów ustawy o wynagradzaniu w instytutach naukowych PAN. W przypadku wątpliwości instytuty te zobowiązane były do udzielania dodatkowych wyjaśnień;
- 16 listopada 2016 r. odbyło się spotkanie kierownictwa Akademii z dyrektorami jednostek naukowych PAN. Podczas tego spotkania omówione zostały zasady wynagradzania dyrektorów, jak również zostały one przekazane instytutom w dniu 29 listopada 2016 r. w formie pisemnej. Zgodnie z przyjętymi w PAN zasadami, wysokość wynagrodzenia dyrektorów tych jednostek naukowych odtąd uzależniona jest od oceny jakości działalności instytutu naukowego PAN oraz od przeciętnej liczby zatrudnionych w danym instytucie pracowników w poprzednim roku. Ponadto poruszono kwestie przestrzegania przepisów ustawy o wynagradzaniu oraz przedstawiono wyniki analizy w zakresie bieżących wynagrodzeń dyrektorów instytutów naukowych PAN.

5.5.2. Informacje w zakresie wynagrodzeń dyrektorów 64 instytutów naukowych PAN

Informacja
od 64 instytutów
naukowych PAN

NIK uzyskała, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje o wynagrodzeniach dyrektorów niekontrolowanych 64 instytutów naukowych PAN. Analiza kartotek ich wynagrodzeń wskazuje na możliwości występowania nieprawidłowości⁹⁰.

Ryzyko
nieprawidłowości
w wynagradzaniu
dyrektorów

Niezależnie od tego, że wynagrodzenia miesięczne dyrektorów instytutów naukowych PAN nie przekraczały limitów ustawy o wynagradzaniu, to w każdym roku objętym weryfikacją stwierdzono ryzyko praktyki wypłacania dyrektorom tych jednostek naukowych dodatkowych świadczeń i nagród rocznych – niezgodnie z przepisami powołanej ustawy – w łącznej wysokości 7 981 648,57 zł⁹¹, co wskazuje dodatkowo na brak w pełni skutecznego nadzoru Prezesa PAN w tym zakresie. Kwota ewentu-

⁹⁰ Na podstawie przedłożonych dokumentów nie stwierdzono ryzyka nieprawidłowości w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

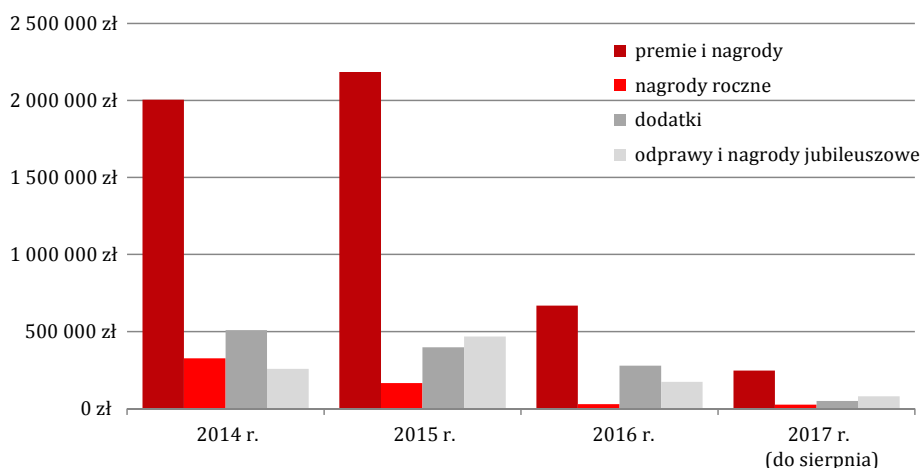
⁹¹ W 2014 r. na kwotę 3 155 766,39 zł, w 2015 r. kwotę 3 240 040,21 zł, w 2016 r. kwotę 1 179 875,17 zł i w 2017 r. (do dnia 31 sierpnia) kwotę 405 966,80 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

alnych nieprawidłowości w tych jednostkach naukowych wynikała z danych przekazanych do NIK i może ulec zmianie, w tym zwiększeniu po weryfikacji uposażeń pozostałych osób kierujących tymi jednostkami naukowymi. Oszacowane nieprawidłowości polegały w szczególności na wypłacie dodatkowych składników wynagrodzenia miesięcznego, wypłacie nagród rocznych, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych bez ich formalnego przyznania przez Prezesa PAN.

Wykres nr 6

Łączna wysokość uposażeń wskazanych jako ewentualnie nieprawidłowo przyznane dyrektorom – w podziale na ich rodzaj (w ramach 64 instytutów naukowych PAN)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych z 64 instytutów naukowych PAN.

Najwyższe kwoty ewentualnie nieprawidłowo wypłaconych środków stwierdzono w latach 2014–2015. W 2016 r. nastąpił zaś znaczący spadek, zarówno pod względem liczby instytutów naukowych PAN mogących naruszać przepisy ustawy o wynagradzaniu, jak i pod względem wysokości ewentualnie nieprawidłowo wypłaconych uposażeń⁹². Jednakże w 2017 r. nadal występowało ryzyko nieprawidłowości w 35 instytutach naukowych PAN⁹³.

Najczęstszymi ewentualnymi naruszeniami przepisów powołanej ustawy było wypłacanie dodatków do wynagrodzenia miesięcznego, które nie zostały przyznane przez Prezesa PAN, np.: tzw. dodatku szkodliwego, dodatku toksycznego, dodatku komputerowego, dodatku stałego, czy dodatku za pracę w grancie. Łącznie z tego tytułu w 131 przypadkach wypłacono kwotę 1 233 504,11 zł. Ponadto w okresie objętym kontrolą stwierdzono 201 przypadków wypłaty świadczeń takich jak np.: premia, premia kwartalna, premia roczna, premia procentowa, premia i nagroda uznaniowa, nagroda za publikacje, nagroda za patenty. Łączna kwota środków finansowych wydatkowanych na ten cel wyniosła 5 078 951,29 zł.

Dyrektorzy instytutów naukowych PAN pobierali także ryczałty samochodowe oraz korzystali z dofinansowania do legitymacji kolejowych. Łączna kwota wydatkowanych na ten cel środków w 53 przypadkach wyniosła 147 733,44 zł.

Wypłacanie składników niewynikających z ustawy o wynagradzaniu

Wypłacanie innych dodatków

⁹² W 2016 r. spadek w zakresie nieprawidłowo wydatkowanych kwot wyniósł 63,5% r/r.

⁹³ Według stanu na sierpień 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Świadczenia i nagrody roczne nieprzyznane przez Prezesa PAN

W 42 przypadkach wypłacane były nagrody roczne bez ich przyznania przez Prezesa PAN – łącznie na kwotę 544 558,95 zł. Dodatkowo stwierdzono prawdopodobieństwo, że część nagród rocznych finansowanych było z funduszu nagród, co stanowi naruszenie art. 7 ustawy o wynagradzaniu. Dyrektorom instytutów naukowych PAN wypłacane były również nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne bez ich przyznania przez Prezesa PAN. Łącznie stwierdzono 28 przypadków pobrania takich odpraw i nagród jubileuszowych na łączną kwotę 976 850,78 zł.

Zwroty nienależnie pobranych uposażeń

Z przekazanych przez 64 instytuty naukowe PAN informacji wynika, że w przypadku czterech z nich nastąpił zwrot środków z tytułu nienależnych świadczeń – w łącznej wysokości 149 912,80 zł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi PAN uwzględniało ograniczenia wynikające z tzw. ustawy kominowej?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy wynagrodzenie miesięczne osób kierujących instytutami naukowymi PAN było przyznawane w sposób prawidłowy i w prawidłowej wysokości?
2. Czy osobom kierującym instytutami naukowymi PAN przyznawano odpowiednie świadczenia dodatkowe w prawidłowej wysokości?
3. Czy nagrody roczne osób kierujących instytutami naukowymi PAN były przyznawane w sposób prawidłowy i w prawidłowej wysokości?
4. Czy wypłacanie wynagrodzeń osobom kierującym instytutami naukowymi PAN było realizowane w prawidłowy sposób, w tym czy gwarantowało wypłaty w prawidłowej wysokości?
5. Czy nad sposobem realizacji wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN sprawowano adekwatny i skuteczny nadzór?

Kontrolą objęto sześć jednostek, w tym: Polską Akademię Nauk oraz pięć instytutów naukowych PAN.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2014–2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach) oraz lata wcześniejsze, o ile miały wpływ na realizację przedmiotu kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 14 czerwca do dnia 9 listopada 2017 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od 64 instytutów naukowych PAN uzyskano informacje dotyczące wysokości uposażeń dyrektorów tych jednostek naukowych.

Działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

Kontrola pn. „Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017” (nr I/17/002) została podjęta z własnej inicjatywy NIK. Sugestię w sprawie przeprowadzenia kontroli zgłosiła Szefowa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ponadto Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP złożyła propozycję tematu do planu pracy NIK na 2018 r. pn. „Wynagrodzenia w instytutach Polskiej Akademii Nauk”. Kontrolę poprzedziły analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych potencjalnych obszarów (problemów) związanych z wynagradzaniem osób kierujących instytutami naukowymi PAN.

Pozostałe informacje

Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego. Skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników tych jednostek. W czterech przypadkach działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie oceniono negatywnie, zaś w pozostałych dwóch przypadkach przyjęto formułę oceny opisowej⁹⁴.

W dniu 30 listopada 2017 r. Prezes PAN zgłosił pięć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 9 listopada 2017 r. W podjętej w dniu 5 stycznia 2018 r. uchwale właściwy zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w całości dwa zastrzeżenia, uwzględnił w części jedno zastrzeżenie oraz oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Wszystkie kontrolowane instytuty naukowe PAN złożyły zastrzeżenia:

- 1) Dyrektor Instytutu Biochemii i Biofizyki Polskiej Akademii Nauk złożył w dniu 7 listopada 2017 r. cztery zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 października 2017 r. W podjętej w dniu 23 stycznia 2018 r. uchwale właściwy zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w części jedno zastrzeżenie i oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie;
- 2) Dyrektor Instytutu Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk złożył w dniu 21 listopada 2017 r. osiem zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 października 2017 r. W podjętej w dniu 23 stycznia 2018 r. uchwale właściwy zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w części pięć zastrzeżeń i oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie;
- 3) Dyrektor Instytut Chemii Fizycznej Polskiej Akademii Nauk złożył w dniu 10 listopada 2017 r. dziewięć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 października 2017 r. W podjętej w dniu 23 stycznia 2018 r. uchwale właściwy zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w całości jedno zastrzeżenie, uwzględnił w części cztery zastrzeżenia oraz oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie;
- 4) Instytut Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego Polskiej Akademii Nauk złożył w dniu 7 listopada 2017 r. 11 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 października 2017 r. W podjętej w dniu 23 stycznia 2018 r. uchwale właściwy zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w całości trzy zastrzeżenia oraz oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie;
- 5) Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa złożył w dniu 9 listopada 2017 r. dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 października 2017 r. W podjętej w dniu 23 stycznia 2018 r. uchwale właściwy zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w części jedno zastrzeżenie oraz oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 23 wnioski pokontrolne.

⁹⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

Wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa PAN dotyczyły:

- wprowadzenia regulacji wewnętrznych porządkujących zasady wynagradzania dyrektorów instytutów naukowych PAN;
- podjęcia działań mających na celu weryfikację i usunięcie nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy o wynagradzaniu w odniesieniu do dyrektorów 64 instytutów naukowych PAN, co do których uzyskano informacje o wysokości ich wynagrodzeń;
- ustalenia stanu faktycznego w zakresie stosowania ustawy o wynagradzaniu w odniesieniu do pozostałych osób kierujących instytutami naukowymi PAN (tj. zastępców dyrektorów i głównych księgowych tych jednostek naukowych) oraz podjęcia odpowiednich działań mających na celu usunięcie ewentualnych nieprawidłowości;
- podjęcia działań mających na celu spowodowanie zwrotu wypłaconych Dyrektorowi Instytutu Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych PAN za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. nienależnych w części wynagrodzeń miesięcznych w łącznej wysokości 13 600 zł brutto;
- ustalenia wysokości premii przyznanej przez Prezesa PAN pismem z dnia 18 grudnia 2014 r. Dyrektorowi Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej PAN, a następnie podjęcia działań mających na celu spowodowanie zwrotu nienależnie przyznanej premii;
- podjęcia działań mających na celu spowodowanie zwrotu przyznanych w łącznej wysokości 25 779,70 zł brutto Dyrektorowi Instytutu Sławiastyki PAN oraz Dyrektorowi Instytutu Immunologii i Terapii Doświadczalnej im. L. Hirszfelda PAN nienależnych nagród rocznych za 2015 r.;
- podjęcia działań mających na celu zwiększenie nadzoru nad Zespołem do Spraw Osobowych Kancelarii PAN w zakresie prowadzenia spraw związanych z przyznawaniem dyrektorom instytutów naukowych PAN świadczeń dodatkowych oraz nagród rocznych.

W wystąpieniach skierowanych do kierujących pięcioma instytutami naukowymi PAN wnioskowano m.in. o:

- dokonanie przez dyrektorów tych instytutów naukowych PAN zwrotu na rzecz tych jednostek naukowych faktycznie wypłaconych środków uzyskanych z tytułu nienależnych w części wynagrodzeń miesięcznych w łącznej wysokości 141 133,38 zł brutto, nienależnych świadczeń dodatkowych w łącznej wysokości 797 035,77 zł brutto, nienależnych nagród rocznych w łącznej wysokości 70 823 zł brutto;
- spowodowanie zwrotu na rzecz instytutów naukowych PAN przez zastępców dyrektorów tych jednostek naukowych faktycznie wypłaconych środków uzyskanych z tytułu nienależnych świadczeń dodatkowych w łącznej wysokości 933 326,29 zł brutto oraz nienależnych nagród rocznych w łącznej wysokości 201 643 zł brutto;
- spowodowanie zwrotu na rzecz instytutów naukowych PAN przez głównych księgowych tych jednostek naukowych faktycznie wypłaconych środków uzyskanych z tytułu nienależnych w części wynagrodzeń miesięcznych w łącznej wysokości 1102,50 zł brutto, nienależnych

świadczeń dodatkowych w łącznej wysokości 303 643,06 zł brutto oraz nienależnych nagród rocznych w łącznej wysokości 44 337 zł brutto;

- przekazanie kwoty 98 559 zł nagród rocznych wypłaconych w jednym z instytutów na fundusz nagród;
- podjęcie działań mających na celu zwiększenie nadzoru nad odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi instytutów naukowych PAN w zakresie prowadzenia spraw związanych z wynagradzaniem osób kierujących tymi jednostkami naukowymi, a także w zakresie wykonywania obowiązków określonych ustawą o rachunkowości oraz regulacjami wewnętrznymi tych jednostek naukowych.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych przez Prezesa Akademii wynika, że wszystkie siedem wniosków pokontrolnych znajduje się w trakcie realizacji. W przypadku kontrolowanych instytutów naukowych PAN:

- Dyrektor Instytutu Biochemii i Biofizyki Polskiej Akademii Nauk poinformował, że zrealizował jeden wniosek, zaś pozostałe dwa wnioski nie zostały zrealizowane;
- Dyrektor Instytutu Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk poinformował, że podjęto działania w celu realizacji wszystkich czterech wniosków pokontrolnych;
- Dyrektor Instytutu Chemii Fizycznej Polskiej Akademii Nauk poinformował, że zrealizował wszystkie cztery wnioski pokontrolne i na rzecz tego instytutu zwrócono kwotę wynoszącą łącznie 293 953,73 zł, a na rzecz pracowników – zaległe 14 523,05 zł wraz z odsetkami. Ponadto Dyrektor poinformował, że dokonana zostanie zmiana na stanowisku głównego księgowego Instytutu;
- Dyrektor Instytutu Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego Polskiej Akademii Nauk poinformował, że zrealizował jeden wniosek, zaś w przypadku pozostałych dwóch podjęto działania w celu ich realizacji;
- Dyrektor Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk poinformował, że zrealizował wszystkie dwa wnioski i na rzecz tego instytutu zwrócono kwotę wynoszącą łącznie 28 535,25 zł.

Finansowe rezultaty kontroli

We wszystkich kontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe rezultaty kontroli na kwotę ogółem 24 612 044,63 zł, z tego 2 990 181,29 zł wydatkowanych z naruszeniem prawa oraz 21 621 863,30 zł wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. Na rzecz kontrolowanych instytutów zwrócono łącznie 415 572,40 zł, zaś w trakcie kontroli na rzecz niekontrolowanych instytutów zwrócono 124 296,76 zł.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Polska Akademia Nauk	prof. dr hab. Jerzy Duszyński	O
2.		Instytut Biochemii i Biofizyki Polskiej Akademii Nauk	prof. dr hab. Piotr Zielenkiewicz	N
3.		Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk	prof. dr hab. Sławomir Zadrozny	N
4.		Instytut Chemii Fizycznej Polskiej Akademii Nauk	prof. dr hab. Marcin Opałło	N
5.		Instytut Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego Polskiej Akademii Nauk	prof. dr hab. Marek Jeżabek	N
6.		Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk	dr hab. Monika Stanny	O

* Zastosowane skróty: N – ocena negatywna, O – ocena opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Dyrektor
jako organ wykonawczy
instytutów naukowych
Polskiej Akademii Nauk

Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o PAN, podstawową jednostką naukową Akademii jest instytut naukowy, który nabywa osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru instytutów Polskiej Akademii Nauk, o czym stanowi art. 48 ust. 1 ustawy o PAN. Stosownie do art. 46 ust. 2, art. 52 i art. 53 ust. 1 powołanej ustawy, organem wykonawczym instytutu jest dyrektor, który nim kieruje i składa oświadczenia woli w imieniu instytutu. Dyrektor, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o PAN, kieruje bieżącą działalnością instytutu, odpowiada za gospodarowanie mieniem zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 72 ust. 1, oraz odpowiada za wynik finansowy działalności instytutu. Na stanowisko dyrektora może być powołana osoba posiadająca co najmniej stopień naukowy doktora, zarówno będąca pracownikiem instytutu, jak i spoza tej jednostki naukowej (art. 53 ust. 3 i 5 ustawy o PAN). W przypadku powołania osoby pochodzącej spoza instytutu, na czas pełnienia funkcji dyrektora instytutu Prezes Akademii, stosownie do art. 53 ust. 5 ustawy o PAN, nawiązuje z nią stosunek pracy na stanowisku pracownika naukowego. Dyrektor instytutu pełni swoją funkcję przez 4 lata w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 53 ust. 6 ustawy o PAN). Liczbę, sposób powoływania i odwoływania zastępców dyrektora instytutu oraz zakres ich zadań, zgodnie z art. 53 ust. 9 ustawy o PAN, określa statut instytutu.

Zastosowanie ustawy
o wynagradzaniu
do instytutów
naukowych PAN

Stosownie do art. 1 pkt 2 ustawy o wynagradzaniu, powołana ustawa ma zastosowanie do państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną⁹⁵, które nie są jednocześnie agencjami państwowymi, czy instytutami badawczymi lub podmiotami, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych, oraz nie są szkołami wyższymi. Mając na uwadze, że instytut naukowy PAN jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, zgodnie z art. 2 pkt 1, 2 i 4 ustawy o wynagradzaniu, znajduje ona zastosowanie do kierowników tych jednostek organizacyjnych, zastępców kierowników oraz głównych księgowych tych jednostek, tj. do dyrektora, zastępców dyrektora oraz głównego księgowego instytutów naukowych PAN.

Wynagrodzenie
miesięczne
według ustawy
o wynagradzaniu

Wskazany powyżej osobom, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej stanowiącej podstawę zatrudnienia przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, wyłącznie wynagrodzenie miesięczne. Na podstawie art. 5 ust. 2 i 3, osobom, o których mowa w art. 2 pkt 1–4 i pkt 10, mogą być przyznane odpowiednio świadczenia dodatkowe i nagroda roczna. Pod pojęciem wynagrodzenia należy rozumieć całe uposażenie otrzymywane przez dyrektora, niezależnie od tytułu prawnego do jego otrzymania. Dotyczy to również innych form zatrudnienia, w szczególności umów cywilnoprawnych, a także wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem podmiotami objętymi zakresem uregulowania tej ustawy. Oznacza to, że pobieranie innego wynagrodzenia niż miesięczne nie jest możliwe, poza

⁹⁵ Bez względu na ich formę organizacyjno-prawną.

świadczeniami dodatkowymi i nagrodą roczną, których wysokość również podlega ograniczeniom wynikającym z powołanej ustawy. Za przyjęciem zaproponowanego stanowiska przemawia również orzecznictwo sądowe. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2003 r.⁹⁶, przepis art. 5 ustawy o wynagradzaniu ma charakter ściśle bezwzględnie obowiązujący i poza przewidzianymi w nim wyjątkami dopuszcza przyznanie pracownikowi jedynie wynagrodzenia miesięcznego. Należy również podkreślić, że pod pojęciem wynagrodzenia nie należy rozumieć wynagrodzenia składającego się z jednego składnika. Może ono być wieloskładnikowe, w tym oprócz wynagrodzenia zasadniczego również np.: dodatek stażowy, dodatek funkcyjny, dodatek naukowy, a wysokość poszczególnych składników wynagrodzenia może być określona kwotowo, bądź jako mnożniki, z tym zastrzeżeniem, że ich sumaryczna wartość nie może przekroczyć ustawowego maksimum.

Ustawodawca, posługując się art. 2 ust. 1 ustawy o wynagradzaniu, wskazał, że wynagrodzenie dyrektora instytutu podlega regulacjom ustawy kominowej. Z art. 53. ust 5 ustawy o PAN wynika, że objęcie funkcji kierowniczej w instytucie naukowym PAN przez pracownika tego instytutu nie wiąże się z powstaniem nowego stosunku pracy. Dotychczasowy stosunek pracy pozostaje w mocy, z tą różnicą, że dochodzi powołanie do pełnienia funkcji kierowniczych. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest zachowanie przez dyrektora statusu pracownika naukowego. Ponadto zauważyć należy, że w sytuacji, gdy dyrektorem zostaje osoba spoza instytutu, na czas pełnienia funkcji dyrektora nawiązuje się z nią stosunek pracy na stanowisku pracownika naukowego.

Status dyrektora
instytutu naukowego PAN

Wysokość wynagrodzenia osób kierujących instytutami naukowymi PAN, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu, wynieść może maksymalnie sześciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dla lat 2014 i 2015 – kwota 20 727,48 zł⁹⁷, dla 2016 roku – 25 682,34 zł⁹⁸, w 2017 r. – 26 422,68 zł⁹⁹). Zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy, organem właściwym do ustalania wynagrodzenia miesięcznego dyrektorów instytutów jest m.in. organ, który utworzył lub nadzoruje dany podmiot, albo któremu ten podmiot podlega. Kompetencja ustalania wynagrodzenia miesięcznego dyrektora instytutu naukowego PAN przysługuje zatem Prezesowi PAN, bowiem stosownie do art. 22 ust. 3 ustawy o PAN, to Prezes Akademii sprawuje bieżący nadzór nad jednostkami naukowymi PAN.

Ustalanie
wynagrodzenia
miesięcznego

⁹⁶ Sygn. akt I PK 290/02, LEX nr 119673.

⁹⁷ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2009 r. (Dz. Urz. GUS Nr 1, poz. 4). Zgodnie z treścią art. 29e i 29f ustawy o wynagrodzeniu, podstawę ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia w latach 2014 i 2015 stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2009 r.

⁹⁸ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2015 r. (Dz. Urz. GUS, poz. 2).

⁹⁹ Na podstawie Obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. (Dz. Urz. GUS, poz. 3).

Przedmiotowe wynagrodzenie nie może być ustalane bezpośrednio na podstawie regulaminu wynagradzania obowiązującego w danym instytucie naukowym PAN. Stosownie bowiem do art. 241²⁶ § 2, w związku z art. 77² § 5 Kodeksu pracy, regulamin wynagradzania nie może określać warunków wynagradzania pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy oraz osób zarządzających zakładem pracy na innej podstawie niż stosunek pracy, zatem nie może określać również warunków wynagradzania miesięcznego osób kierujących instytutem naukowym PAN. Na podobnym stanowisku stanął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 marca 2005 r.¹⁰⁰, w którym stwierdził, że przyznawanie premii (w wyroku mowa o premiach kwartalnych) nie jest możliwe. Dodatkowo, zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 ustawy o wynagradzaniu, osobom, o których mowa w art. 2 tej ustawy, tj. również osobom kierującym instytutami naukowymi PAN, nie przysługuje prowizja od zysku, nagroda z funduszu nagród oraz roszczenie z tytułu udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej.

Inne świadczenia pieniężne

Ponadto, poza wynagrodzeniem miesięcznym, osobom kierującym instytutami naukowymi PAN mogą być przyznane:

- 1) na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, świadczenia dodatkowe, o których mowa w art. 11 ust. 1 powołanej ustawy, tj. świadczenia z tytułu zatrudnienia, w tym: bytowe, socjalne, komunikacyjne, oraz ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania, zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach. Świadczenia te zostały szczegółowo wymienione w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych. Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu, maksymalna wartość świadczeń dodatkowych przyznanych w ciągu roku nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego tych osób, tj. dla lat 2014–2015 łącznie nie może przekroczyć kwoty 41 454,96 zł, dla 2016 r. – kwoty 51 364,68 zł, dla 2017 r. – kwoty 52 845,36 zł. Zgodnie zaś z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych¹⁰¹, świadczenia dodatkowe przyznaje: osobom wymienionym w art. 2 pkt 1 ustawy, zatrudnionym w podmiotach, o których mowa w art. 1 pkt 1–7 ustawy – właściwy organ z własnej inicjatywy lub na umotywowany wniosek rady nadzorczej albo innego statutowego organu nadzorczego, zaś osobom innym niż wymienione w pkt 1 – organ lub osoba właściwe w sprawach czynności z zakresu prawa pracy
- 2) na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o wynagradzaniu, nagroda roczna, której wysokość, zgodnie z art. 10 ust. 7 powołanej ustawy, nie może przekroczyć trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. Organem uprawnionym do przyznania powyższego świadczenia dyrektorowi instytutu naukowego PAN, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy jest właściwy organ

¹⁰⁰ Sygn. Akt II CK 471/04, LEX nr 156992.

¹⁰¹ W brzmieniu sprzed 18 listopada 2017 r.

nadzorczy, zaś dla zastępców dyrektora instytutu i głównego księgowego instytutu – zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o wynagradzaniu – organ lub osoba właściwa w sprawach czynności z zakresu prawa pracy.

Zgodnie z art. 13 ustawy o wynagradzaniu, postanowienia umów o pracę oraz innych aktów stanowiących podstawę nawiązania stosunku pracy albo umów cywilnoprawnych ustalające wynagrodzenie miesięczne, nagrodę roczną, odprawę oraz wartość świadczeń dodatkowych, w wysokości wyższej niż maksymalna dopuszczona ustawą, są nieważne z mocy prawa w odniesieniu do tej części, która przewyższa kwotę maksymalną określoną w ustawie.

Na podstawie art. 15 ustawy o wynagradzaniu, informacje o wynagrodzeniu osób podlegających przepisom ustawy oraz o nagrodach rocznych, świadczeniach dodatkowych i odprawach są jawne i nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy handlowej.

Inne świadczenia
pieniężne

Jawność informacji
o wynagrodzeniach

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880, ze zm.).
4. Ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2191, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
7. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1222, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87).
10. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. z 2017 r. poz. 1869, ze zm.).
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz. U. Nr 14, poz. 139, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie rejestru instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. Nr 236, poz. 1558).
13. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu finansowania i gospodarki finansowej Polskiej Akademii Nauk i jej instytutów naukowych (Dz. U. Nr 254, poz. 1707, ze zm.).

6.4. Wynagradzanie pracowników naukowych w Europie i na świecie

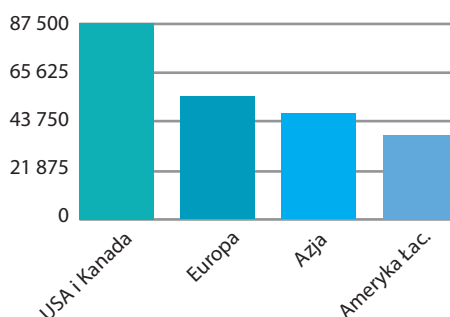
W krajach Unii Europejskiej nie ma odpowiednika ustawy o wynagradzaniu. Jedynie w ustawodawstwie hiszpańskim znaleźć można ograniczenia w zakresie wynagradzania osób kierujących spółkami z udziałem mienia publicznego. Maksymalna wysokość wynagrodzeń ustalana jest w statucie podmiotu. Polska jest stąd jedynym państwem w krajach Unii Europejskiej, w którym osoby kierujące jednostkami naukowymi objęte są limitami wynagrodzeń.

Biorąc zaś pod uwagę sytuację naukowców na całym świecie, zauważyć można, że osiągają oni wynagrodzenia zróżnicowane pod względem ich wysokości. Najwyższe średnie wynagrodzenia osiągają pracownicy naukowcy w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz Kanadzie i są one o ponad jedną trzecią wyższe niż w Europie. Najniższe średnie wynagrodzenia otrzymują pracownicy naukowcy pracujący w Ameryce Łacińskiej. Zauważalny jest wzrost średnich wynagrodzeń w nauce w stosunku rok do roku. Trend ten nie występuje natomiast w Stanach Zjednoczonych Ameryki i Kanady, gdzie ma on tendencję spadkową. Najwyższe zaś wynagrodzenia oferują specjalizacje z biotechnologii, genetyki i biochemii.

Infografika nr 6

Średnie wynagrodzenia pracowników naukowych na świecie

38%
O TYLE NIŻSZE
SĄ WYNAGRODZENIA
EUROPEJSKICH
NAUKOWCÓW
W PORÓWNANIU
Z AMERYKAŃSKIMI



dane za 2016 r., kwoty w USD

Źródło: The Scientist Magazine, Listopad 2016.

Poziom satysfakcji pracowników można powiązać z wysokością wynagrodzenia. Najwyższą satysfakcję (67% respondentów) osiągają amerykańscy i kanadyjscy pracownicy naukowcy, gdzie wynagrodzenia są najwyższe. W Ameryce Łacińskiej, gdzie wynagrodzenia są najniższe zadowolenie z pracy osiąga jedynie 50,3% pracowników naukowych. Dla Europy wskaźnik ten wynosi 58,2% respondentów.

Na tle Europy wynagrodzenia polskich pracowników naukowych mieszczą się poniżej średniej europejskiej¹⁰².

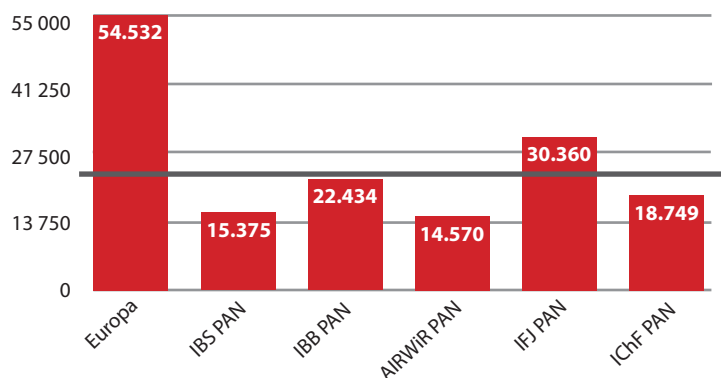
¹⁰² Średnioroczne wynagrodzenie ustalono na podstawie akt kontroli w ten sposób, że sumę wynagrodzeń pracowników naukowych wraz z premiami, nagrodami i wynagrodzeniami za pracę w grantach oraz praw autorskich podzielono przez liczbę etatów pracowników naukowych. Do przeliczenia wynagrodzenia posłużono się średnim kursem NBP na podstawie tabeli z dnia 29 lipca 2016 roku, która odpowiada kursowi dolara przyjętym w The Scientist Magazine.

Infografika nr 7

Średnie wynagrodzenia pracowników naukowych na świecie w stosunku do kontrolowanych instytutów naukowych PAN

23 406 \$

**ŚREDNIO ROCZNE
WYNAGRODZENIE
PRACOWNIKA
NAUKOWEGO
W SKONTROLOWANYCH
INSTYTUTACH
NAUKOWYCH PAN
W 2016 R.**



dane za 2016 r., kwoty w dolarach

Linią oznaczono poziom średniego rocznego wynagrodzenia w kontrolowanych instytutach naukowych PAN.

Źródło: Opracowanie własne NIK (1 USD = 3,9364 PLN).

Mając na uwadze powyższe zauważyć jednakże należy, że wynagrodzenia dyrektorów kontrolowanych instytutów naukowych PAN są co najmniej dwukrotnie wyższe od średnich wynagrodzeń pozostałych pracowników naukowych instytutu. Dodatkowo uposażenia dyrektorów trzech instytutów naukowych PAN przewyższają średnie roczne wynagrodzenia pracowników naukowych w Europie. W jednym przypadku dyrektor osiąga wynagrodzenie wyższe niż przeciętne roczne wynagrodzenie pracownika naukowego w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz Kanadzie.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Prezes Polskiej Akademii Nauk

Informację o wynikach kontroli opublikowano na stronie internetowej:
<http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER NAUKI
I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO
Jarosław Gowin

BKA.ZKK.193.2.2018

Warszawa, dnia 5 lipca 2018 r.

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli – Wynagradzanie osób kierujących instytucjami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014-2017*, przekazanej przy piśmie z dnia 19 czerwca 2018 r., znak: KNO.430.013.2017 (I/17/002).

Obowiązująca ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *Polskiej Akademii Nauk*² (dalej: *ustawa o PAN*) rozdziela nadzór nad Polską Akademią Nauk (dalej: PAN albo Akademia) pomiędzy Prezesa Rady Ministrów, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: Minister) i Prezesa PAN.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy o PAN*, nadzór nad PAN, w tym nad jednostkami naukowymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi Akademii w zakresie zgodności działania ich organów z przepisami ustawy, statutem Akademii lub statutami jednostek naukowych, z wyłączeniem gospodarki finansowej, sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Działalność Akademii jest finansowana ze środków pochodzących z budżetu państwa (cz. 67 – Polska Akademia Nauk oraz cz. 28 – Nauka – dotacja statutowa dla jednostek PAN) i z innych źródeł. Prezes Akademii, wykonując zadania i kompetencje dysponowania budżetem Akademii (cz. 67), podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw nauki, m.in. przekazuje plany i sprawozdania finansowe.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego opiniuje ponadto wnioski PAN w sprawie reorganizacji jednostek PAN oraz w sprawach związanych z gospodarką finansową instytutów, w zakresie określonym przepisami *ustawy o PAN* (np. najem, dzierżawa, sprzedaż nieruchomości, tworzenie spółek prawa handlowego). Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego może wnioskować do Prezesa Rady Ministrów o uchylenie uchwał organów Akademii tylko w sprawach gospodarki finansowej, w przypadku stwierdzenia niezgodności

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

² t. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1869

uchwały z przepisami ustawy lub statutem Akademii (uchyla Prezes Rady Ministrów w drodze decyzji administracyjnej).

Z kolei nadzór bieżący nad jednostkami naukowymi Akademii i innymi jednostkami organizacyjnymi sprawuje Prezes PAN. W ramach sprawowanego nadzoru, Prezes Akademii – zgodnie z art. 25 ust. 3 *ustawy o PAN* – w uzasadnionych przypadkach może zlecić przeprowadzenie audytu w jednostce naukowej Akademii lub innej jednostce organizacyjnej Akademii. Wyniki audytu wraz ze stanowiskiem Prezydium Akademii – zgodnie z ust. 4 ww. przepisu – Prezes PAN przedkłada niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw nauki. W latach 2015-2017 Prezes PAN przekazał Ministrowi wyniki audytów przeprowadzonych w 6 instytutach naukowych³, z których 4 dotyczyły przestrzegania przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁴ (dalej: *ustawy kominowej*). Były to:

- Instytut Chemii Fizycznej – pismo z dnia 30 września 2015 r. (sygn. GP-103/2015) oraz pismo z dnia 11 lipca 2017 r. (sygn. GP-64/2017);
- Instytut Biochemii i Biofizyki – pismo z dnia 11 lipca 2017 r. (sygn. GP-62/2017);
- Instytut Fizyki Jądrowej im. H. Niewodniczańskiego – pismo z dnia 11 lipca 2017 r. (sygn. GP-63/2017).

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli objęła dodatkowo:

- Instytut Badań Systemowych – audytowany w 2016 r. pod kątem legalności i efektywności działania Centrum Zastosowań Matematyki i Inżynierii (wyniki audytu przekazane pismem z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. GP-105/2016);
- Instytut Rolnictwa i Rozwoju Wsi – wcześniej nieaudytowany.

Ze względu na sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad instytutami PAN w zakresie zgodności działania ich organów z przepisami *ustawy o PAN*, statutem PAN lub statutami jednostek organizacyjnych, wyniki audytów były każdorazowo przekazywane do KPRM.

W związku z wynikami audytów, Minister kierował do Prezesa PAN pisma dotyczące konkretnych działań, jakie Akademia zamierza podjąć w odniesieniu do ww. instytutów, wraz z prośbą o przekazanie harmonogramu tych działań. Równocześnie, ze względu na wskazane w audytach nieprawidłowości związane ze stosowaniem *ustawy kominowej*, Minister, pismem z dnia 29 października 2015 r.⁵, przekazał Prezesowi PAN rekomendację zweryfikowania zasad przestrzegania ww. ustawy w innych instytutach naukowych PAN.

Dodatkowo, w związku z wątpliwościami związanymi ze stosowaniem *ustawy kominowej* w odniesieniu do osób kierujących instytutami naukowymi PAN, Minister, pismem z dnia 16 marca 2016 r.⁶, wystąpił o opinię w tym zakresie do Ministra Skarbu Państwa. Uzyskana opinia została niezwłocznie przekazana Prezesowi PAN wraz z prośbą o zapewnienie przestrzegania przepisów *ustawy kominowej* przez instytuty naukowe PAN oraz poinformowanie o podjętych działaniach⁷.

Z uwagi na brak innych kompetencji nadzorczych, Minister nie miał możliwości podejmowania działań innych niż niewładcze, w formie pytań, rekomendacji, opinii i monitorowania rozwoju spraw.

³ jeden z instytutów był dwukrotnie audytowany, przy czym pierwszy audyt miał szerszy zakres

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1222 i 2371

⁵ sygn. DN.ZN.178.130.2015.1.MLN

⁶ sygn. DN.ZN.178.60.2016.2.MS

⁷ pismo MSP z dnia 4 kwietnia 2016 r., przekazane PAN przy piśmie z dnia 4 maja 2016 r., sygn. DN.ZN.178.60.2016.3.MS

Jednocześnie, dostrzegając problemy wynikające z nieprecyzyjnych przepisów *ustawy o PAN*, w odpowiedzi na postulat Prezesa PAN z 23 czerwca 2016 r.⁸ o wszczęcie prac legislacyjnych dotyczących *ustawy kominowej*, Minister uczestniczył w dyskusjach z KPRM i Prezesem PAN na temat wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach *ustawy o PAN*, zwiększających rolę nadzorczą Prezesa Akademii nad jednostkami naukowymi Akademii.

Z uwagi na zaprezentowany przez Akademię w połowie 2017 r. projekt założeń dotyczący powołania, struktury i zasad funkcjonowania Uniwersytetu Polskiej Akademii Nauk oraz toczące się wewnątrz PAN dyskusje na temat przyszłości Akademii i jej miejsca w nowym systemie szkolnictwa wyższego i nauki, wyraziłem pogląd, że zmiana *ustawy o PAN* powinna opierać się na gruntownej refleksji dotyczącej funkcjonowania Akademii, zamiast fragmentarycznych nowelizacji korygujących stwierdzone nieprawidłowości.

Z wyrazami szacunku,



⁸ sygn. GP-55/2016

6.7. Stanowisko Sekretarza Stanu – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

SEKRETARZ STANU
SZEFE KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

COA.WN.5871.5.2018.AKP

Warszawa, dnia 6 lipca 2018 r.

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Łon nam Pimc Prezydent!

uprzejmie dziękuję za Informację o wynikach kontroli *Wynagradzanie osób kierujących instytucjami naukowymi Polskiej Akademii Nauk w latach 2014–2017*, która została przeprowadzona na wniosek Szefa KPRM, który działając w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, w grudniu 2016 r. zwrócił się do Pana Prezesa ze stosownym pismem.

Powodem tego wystąpienia były sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach w wynagradzaniu kadry kierowniczej instytutów naukowych PAN i niemożność ustalenia przez służby Polskiej Akademii Nauk, czy decyzje dotyczące wynagradzania kierujących instytutami nie naraziły na uszczerbek finansów publicznych.

Wyniki kontroli potwierdzają ww. nieprawidłowości i wskazują na brak systemowego podejścia do zarządzania tymi zagadnieniami w PAN. Podzielając powszechną opinię o ważnej roli Akademii i jej wkładzie w rozwój i upowszechnianie nauki, w tym przez prowadzenie badań i prac rozwojowych, należy także zwrócić uwagę na bezwzględny obowiązek przestrzegania prawa przy wydatkowaniu środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia kierujących instytutami PAN. Wyniki kontroli, przekazane przez Pana Prezesa, wskazują na pilną konieczność uporządkowania tego obszaru.

Uprzejmie informuję, że wspólnie z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, który jest odpowiedzialny za nadzór nad gospodarką finansową Akademii, dokonamy pogłębionej analizy wniosków przedstawionych przez Izbę w celu przyznania Prezesowi Akademii adekwatnych narzędzi nadzorczych, służących zapewnieniu bezwzględnego przestrzegania prawa w nadzorowanych przez niego instytutach naukowych PAN. Zwróciłem się także do Prezesa PAN o pilne przekazanie Prezesowi Rady Ministrów informacji o rodzajach i skutkach dotychczas podjętych działań na rzecz przestrzegania zasad wynagradzania w instytutach naukowych PAN.

Do wiadomości:

Pan Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego

2 *ponum*
w zastępstwie
Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Paweł Szysz
Sekretarz Stanu
Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KNO.430.013.2017

Warszawa, dnia 16 lipca 2018 r.

**Opinia do stanowisk
Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
w sprawie Informacji o wynikach kontroli – *Wynagradzanie osób kierujących instytutami naukowymi
Polskiej Akademii Nauk w latach 2014–2017***

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.) przedstawiam opinię do stanowisk Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2018 r. oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wskazujące na brak systemowego podejścia do zarządzania wynagradzaniem osób kierujących instytutami naukowymi Polskiej Akademii Nauk. Przyjmujemy także do wiadomości, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego realizował działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości w powyższym zakresie, a Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wystąpił do Prezesa Akademii o uzyskanie informacji co do rodzajów i skutków dotychczas podjętych działań na rzecz przestrzegania zasad wynagradzania osób kierujących instytutami naukowymi PAN.

Zauważamy również, że najwyższe kwoty błędnie wypłaconych środków stwierdzono w latach 2014-2015, zaś od 2016 r. nastąpił znaczący spadek wysokości nieprawidłowo wypłaconych uposażeń, w tym na skutek działań podejmowanych od 2015 r. przez Prezesa PAN. Podkreślić jednak należy, że w 2017 r. nadal zdarzały się przypadki nieprawidłowości w wynagradzaniu kadry kierowniczej instytutów naukowych PAN. Sytuacja ta wskazuje na pilną potrzebę zapewnienia skutecznych mechanizmów bezwzględnego przestrzegania prawa przy wydatkowaniu w tym zakresie środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że zapowiadana wspólna analiza wniosków NIK przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego doprowadzi do zapewnienia adekwatnych narzędzi nadzorczych Prezesa Akademii nad działalnością instytutów naukowych PAN. Wierzymy także, że będzie ona źródłem refleksji co do sposobu funkcjonowania Akademii w nowym systemie szkolnictwa wyższego i nauki w kontekście zapewnienia jak najbardziej wydajnego systemu wynagradzania pracowników naukowych pełniących funkcje kierownicze w jednostkach naukowych PAN.