



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.001.04.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska

1. Tomasz Nowakowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96887 z dnia 5 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Emilia Dolecka, główny specjalista k.p.¹, upoważnienie do kontroli nr 96898 z dnia 29 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 393-394)

3. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96904 z dnia 9 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1139-1140)

Jednostka
kontrolowana

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Krucza 5/11d, Warszawa 00-548 (dalej „IOŚ” albo „Instytut”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Barbara Gworek – Dyrektor

(dowód: akta kontroli str. 8)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego IOŚ w 2015 r.

Zakres kontroli obejmował:

- realizację planu finansowego;
- rzetelność ksiąg rachunkowych;
- prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań;
- wykonanie zadań.

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy realizował m.in. prace naukowo-badawcze, finansowane ze środków dotacji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także wykonywał ustawowe zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: KOBiZE), finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW). Dla realizacji zadań KOBiZE, w strukturze IOŚ, utworzony został Zakład KOBiZE.

III. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena i jej
uzasadnienie

Wykonanie planu finansowego Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w 2015 r., zarówno w zakresie przychodów jak i wydatków, było wyższe od planowanego. Poniesione wydatki ze środków pochodzących z dotacji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) oraz Narodowego

¹ Do dnia 15 marca 2016 r. inspektor k.p.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pozwoliły, w ocenie NIK, na realizację zadań statutowych Instytutu, a także wykonywanie zadań KOBiZE.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji przychodów. Nie stwierdzono także niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków pochodzących z dotacji udzielonych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 stycznia 2016 r. w IOŚ wydatkowano kwotę 1.176,1 tys. zł, w tym w 2015 r. – 184,6 tys. zł na usługi medyczne, świadczone na podstawie umowy zawartej z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych³ (Pzp),
- w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych m.in. nie przestrzegano przepisów Pzp,
- niegospodarnie wydatkowano środki na usługi transportowe na rzecz Zakładu KOBiZE,
- księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem zasad, określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (uor).

Poza tym, z opóźnieniem w stosunku do wymaganego terminu, złożone zostało sprawozdanie statystyczne PNT-01⁵ za 2014 r., a za 2015 r. sprawozdanie to nie zostało złożone do dnia 30 marca 2016 r. Fakt uzyskania z Urzędu Statystycznego zgody na przekazanie sprawozdań w innym terminie nie został udokumentowany.

IV. Wyniki kontroli

1. Przychody

W planie finansowym IOŚ na 2015 r.⁶, zaplanowano przychody w kwocie 26.000,0 tys. zł, z tego:

- prace badawcze i rozwojowe 7.350,0 tys. zł;
- operacje finansowe – 650,0 tys. zł;
- granty Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – 250,0 tys. zł;
- dotacje – 17.750,0 tys. zł, z tego:
 - ✓ dotacja podmiotowa MNiSW – 2.250,0 tys. zł;
 - ✓ dotacja z NFOŚiGW na finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami – 15.500,0 tys. zł.

Zaplanowane na 2015 r. przychody z dotacji, w tym z budżetu państwa stanowiły 68,3% planowanych przychodów ogółem i były o 308,8 tys. zł niższe niż przychody z dotacji uzyskane w 2014 r.

Łączne przychody IOŚ w 2015 r. wyniosły 29.576,9 tys. zł i były o 13,8% wyższe od zaplanowanych. Przychody z dotacji stanowiły 55,3% uzyskanych przychodów ogółem i wyniosły 16.355,7 tys. zł, tj. 92,1% planowanej na 2015 r. kwoty dotacji (90,6% przychodów uzyskanych z tego tytułu w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 98-166A, 485-486, 503-531)

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164.

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

⁵ Sprawozdanie o działalności badawczej i rozwojowej (B+R).

⁶ Zarządzenie Nr 3/2015 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 2 lutego 2015 r. w sprawie ustalania Planu finansowego IOŚ-PIB na rok 2015.

Z tytułu dwóch dotacji podmiotowych przekazanych przez MNiSW w 2015 r.⁷, IOŚ uzyskał przychody w kwocie 3.307,1 tys. zł. Natomiast kwota otrzymana z MNiSW w 2015 r. była o 9,0 tys. zł wyższa i wyniosła 3.316,1 tys. zł. Wyższe wpływy stanowiły różnicę pomiędzy przeniesioną na 2015 r. kwotą niewykorzystanej w 2014 r. dotacji na utrzymanie Specjalnego Urzędu Badawczego „Puszcza Borecka” (SPUB) (465,3 tys. zł), a kwotą niewykorzystaną na ten cel z dotacji przyznanej w 2015 r. (474,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 103-106, 166- 166A, 503-531, 1625-1679)

IOŚ otrzymał w 2013 r. dotację Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w wysokości 488,1 tys. zł na utrzymanie SPUB, z której to kwoty, w 2013 r., wydatkował 196,3 tys. zł (tj. 40,2% przyznanej dotacji). Niewykorzystana kwota dotacji została przesunięta na 2014 r. Z kolei w 2014 r. IOŚ otrzymał, na utrzymanie SPUB, dotację w wysokości 520,0 tys. zł⁸. W 2014 r. na utrzymanie SPUB wykorzystano łącznie 346,5 tys. zł (z tego 291,8 tys. zł z dotacji przyznanej w 2013 r. i 54,7 tys. zł z dotacji przyznanej w 2014 r.).

Dyrektor Departamentu Nauki w MNiSW wyjaśniła, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, że „(...) zgodnie z art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki¹⁰ środki finansowe przyznane na finansowanie działalności statutowej jednostki naukowej niewykorzystane w danym roku kalendarzowym pozostają w jednostce na rok następny, z przeznaczeniem na cel, na który zostały przyznane. (...) Dotacje na utrzymanie (...) specjalnego urzędu badawczego Instytut otrzymywał w połowie roku (...), a środki finansowe przekazywane były w ratach nie rzadziej niż raz na kwartał (...). W związku z powyższym Instytut mógł wydatkować środki niewykorzystane w danym roku, w roku następnym na zapewnienie ciągłości działań związanych z utrzymaniem specjalnego urzędu badawczego w pierwszych miesiącach kolejnego roku (...) Jednostki składają roczne i końcowe raporty z wykorzystaniem przyznanych środków finansowych, zawierające rozliczenie finansowe i merytoryczne przyznanych dotacji. Raporty podlegają ocenie zespołów specjalistycznych.”

(dowód: akta kontroli str. 105, 518-523, 776-778)

Kierownik Zakładu SPUB wyjaśnił: „Przygotowując wniosek o udzielenie dotacji na SPUB, opieram się na wyliczeniu kosztów działania SPUB w roku poprzednim. Wyliczenie takie otrzymuję w pierwszym kwartale każdego roku z działu księgowości. Ponadto z Działu Ekonomicznego otrzymuję wyliczenie kosztów działania Zakładu. Czyli składając w 2014 r. wniosek o dotację na rok 2015 r. bazowałem na danych za rok 2013 r. Na podstawie otrzymanych danych jestem w stanie oszacować koszty działania i utrzymania SPUB w kolejnym roku i oszacować wysokość dotacji. Obliczenia, które otrzymuję z Działu Księgowości obejmują wydatki w podziale na poszczególne grupy, takie jak: np. materiały, usługi obce, wynagrodzenia, delegacje, indywidualne koszty zakładu”

(dowód: akta kontroli str. 1100-1101)

⁷ Na utrzymanie potencjału badawczego w 2015 r. w wysokości 2.796,1 tys. zł (decyzja Nr 4309/E-218/S/2015 z dnia 3 marca 2015 r.) oraz w wysokości 520,0 tys. zł na finansowanie kosztów związanych z utrzymaniem w 2015 r. specjalnego urzędu badawczego (SPUB) pn. Stacja Kompleksowego Monitoringu Środowiska „Puszcza Borecka” (Skrót Stacji KMS Puszcza Borecka) Nr 4309/E-218/SPUB/2015 z dnia 22 czerwca 2015 r.

⁸ Decyzja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 4309/E-218/SPUB/2014 z dnia 28 maja 2014 r.

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096.

¹⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 1620 ze zm.

Na podstawie Porozumienia zawartego przez IOŚ w 2015 r. z NFOŚiGW i Ministrem Środowiska¹¹ (dalej: „Porozumienie KOBIZE”), Instytut uzyskał z NFOŚiGW zapewnienie finansowania zadań KOBIZE (w formie dotacji) w kwocie do 16.340,2 tys. zł, z której do wypłaty w formie zaliczek w 2015 r. przewidziano w tym Porozumieniu 15.523,2 tys. zł. W 2015 r. IOŚ uzyskał wpływ na rachunek bankowy z tego tytułu w wysokości 14.298,0 tys. zł. Według rozliczenia otrzymanych z NFOŚiGW zaliczek w 2015 r.¹² na finansowanie zadań KOBIZE wykorzystano i rozliczono 13.908,2 tys. zł (89,6% kwoty zaliczek przewidzianych w Porozumieniu na 2015 r.), a pozostałą niewykorzystaną kwotę (389,8 tys. zł) zwrócono 29 lutego 2016 r. na rachunek bankowy NFOŚiGW.

Przyczyną uzyskania niższych od przewidzianych w Porozumieniu wpływów (o 1.225,2 tys. zł) było niepełne wykorzystanie przekazanych do IOŚ zaliczek w I i II kwartale 2015 r. (1.139,2 tys. zł) oraz niewykorzystanie środków planowanych na wydatki inwestycyjne (86,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 113-163, 167)

Pomimo znacznego przekroczenia (o 13,8%) planu finansowego na 2015 r. w zakresie przychodów, w tym przekroczenia o 47,0% planu przychodów z dotacji podmiotowej MNiSW, Dyrektor IOŚ nie zmieniła planu finansowego. (Zagadnienie dotyczące nieskorygowania planu finansowego zostało omówione w punkcie „Wydatki”).

(dowód: akta kontroli str. 166A)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej przychodów nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki/Koszty

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym IOŚ na 2015 r. zaplanowano koszty w kwocie 25.000,0 tys. zł, tj. na poziomie 85,2% kosztów poniesionych w 2014 r., w tym w szczególności:

- wynagrodzenia i naliczone od nich składki – 21.000,0 tys. zł;
- koszty majątkowe – 300,0 tys. zł;
- usługi obce – 1.500,0 tys. zł;
- materiały i energia – 800,0 tys. zł;
- amortyzacja – 900,0 tys. zł;
- podróże służbowe i ryczałty – 400,0 tys. zł;

W ramach tych kosztów zaplanowano koszty zadań Zakładu KOBIZE w kwocie 15.500,0 tys. zł.

W 2015 r. plan finansowy Instytutu nie był zmieniany.

Łączne koszty poniesione w 2015 r. wyniosły 28.211,3 tys. zł i były o 12,8% wyższe od kosztów planowanych. Istotne przekroczenie kosztów poniesionych w 2015 r.

¹¹ Porozumienie 48/2015/WN50/OA-P0-HE/D zawarte w dniu 19 lutego 2015 r. pomiędzy Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym, Ministrem Środowiska i Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego przedmiotem jest określenia zasad finansowania zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, wraz z aneksem z dnia 30 grudnia 2015 r.

¹² Stanowiącego załącznik nr 4 do pisma znak EF-3322/4/1/16/KO/2016 z dnia 29 lutego 2016 r. skierowanego do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska.

w stosunku do planu nastąpiło (według danych na dzień 29 stycznia 2016 r.¹³) w pozycjach:

- usługi obce – poniesione koszty wyniosły 3.102,6 tys. zł, tj. o 106,8% więcej niż planowano;
- podróże służbowe i ryczałty – poniesione koszty wyniosły 641,5 tys. zł, tj. o 60,4% więcej niż planowano.

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły (według danych na dzień 31 marca 2016 r.) – 22.257,7 tys. zł i były o 6,0% wyższe od planowanych.

(dowód: akta kontroli str.98-99, 166-166A, 1625-1679)

Ze środków pochodzących z dotacji MNiSW, w 2015 r., IOŚ wydatkował łącznie kwotę 3.307,1 tys. zł, z tego 2.796,1 tys. zł na utrzymanie potencjału badawczego oraz 511,0 tys. zł na utrzymanie SPUB (z tego 465,3 tys. zł ze środków niewykorzystanych w 2014 r., a 45,7 tys. zł ze środków przyznanych na 2015 r.). Niewykorzystana w 2015 r. kwota dotacji (474,3 tys. zł) została przeniesiona na 2016 r.

Na koszty utrzymania SPUB w 2015 r. składały się wynagrodzenia z pochodnymi – 262,8 tys. zł (w tym 231,2 tys. zł z dotacji z roku 2014), materiały i energia – 23,6 tys. zł (w tym 21,6 tys. zł z dotacji z roku 2014), usługi obce – 140,7 tys. zł (w tym 140,4 tys. zł dotacji roku 2014), inne koszty – 9,3 tys. zł (z dotacji 2014 r.), koszty pośrednie – 74,6 tys. zł (w tym 62,8 tys. zł z dotacji roku 2014).

Zastępca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej¹⁴ środki finansowe przyznane na finansowanie działalności statutowej niewykorzystane w danym roku kalendarzowym pozostają w jednostce na rok następny, z przeznaczeniem na cel, na jaki zostały przyznane.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że: „W 2013 r., pierwszym roku otrzymania dotacji SPUB, ze względu na krótki czas na zaplanowanie i realizację prac (4 miesiące), określono priorytety oraz rozpoczęto przygotowania do rzetelnego oraz optymalnego korzystania z przyznanych środków w roku bieżącym i następnym (2014). (...) W 2014 r. rozpoczęto realizację zaplanowanych w roku 2013 działań przewidzianych do sfinansowania ze SPUB. Prace zaplanowano w ten sposób, aby mogły być zakończone w przypadku braku otrzymania dotacji SPUB 2014. (...) W roku 2014 otrzymano decyzję o przyznaniu dotacji na kolejny rok SPUB 2014, a po otrzymaniu decyzji rozpoczęto ponowne planowanie priorytetów oraz przygotowania do optymalnego wykorzystania przyznanych środków. (...) W roku 2015 rozpoczęto realizację zaplanowanych działań przewidzianych do finansowania z pozostałych środków ze SPUB 2014. (...) W roku 2015 otrzymano decyzję o przyznaniu środków na kolejny rok (SPUB 2015). (...)”

Kierownik Zakładu SPUB wyjaśnił, że „Dotacja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznawana jest na utrzymanie SPUB. Zakład wykonuje prace zarówno wykorzystując SPUB, jak i takie, które nie wymagają wykorzystania SPUB

¹³ Ze względu na fakt, że termin sporządzenia bilansu upłynął 31 marca 2016 r., kontrolującym przedstawiono jedynie wstępne dane w tym zakresie, wg stanu na dzień 29 stycznia 2016 r. oraz pełne dane, według stanu na dzień 31 marca 2016 r. dotyczące wydatków: wynagrodzenia i naliczane od nich składki, płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań, koszty majątkowe.

¹⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 90 – uchylone z dniem 25 maja 2015 r. przez ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o zasadach nauki oraz niektórych innych ustaw (art. 1 pkt 18 lit. e) - Dz. U. poz. 249.

(np. ekspertyzy). SPUB wykorzystywany jest do działań związanych z realizacją umów zawartych przez Instytut z podmiotami zewnętrznym(...) prac badawczych realizowanych na podstawie wniosków złożonych do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (...), prac naukowych wykonywanych w ramach dotacji statutowej przyznanej Instytutowi. SPUB nie jest wykorzystywany do celów realizacji prac komercyjnych. (...) Planując koszty utrzymania SPUB w poszczególnych latach biorę pod uwagę coroczne koszty stałe, takie jak np. wynagrodzenia z pochodnymi obserwatorów, (...), koszty zakupu mediów, serwisów, wzorcowania, materiałów eksploatacyjnych SPUB. Ponadto biorę pod uwagę koszty niezbędnych remontów w celu utrzymania urządzenia w ruchu – np. remontu ogrodzenia, hangaru, drogi. Koszty te planowane są na okres 18 miesięcy od przyznania dotacji na utrzymanie SPUB, ze względu na to, że decyzja MNiSW o przyznaniu tej dotacji wydawana jest na ogół w połowie roku. (...) Terminy prac remontowych infrastruktury budowlanej planowane są tak, by ich zakończenie było możliwe do końca roku kalendarzowego, w którym, zostały one rozpoczęte. Nie jest możliwe rozpoczęcie prac w jednym roku kalendarzowy i ich zakończenie w następnym, ponieważ wiązałoby się to z zamrożeniem środków finansowych na dane prace, i w przypadku jakichkolwiek nieprzewidzianych sytuacji, zwłaszcza awarii urządzenia pomiarowego, mogłoby się okazać, że zabrakło środków na usunięcie tej awarii. Nie zdarzyło się, by prace remontowe infrastruktury budowlanej nie zostały wykonane w terminie”.

(dowód: akta kontroli, str. 518 – 531, 1074-1138)

Na realizację zadań KOBiZE Instytut wydatkował w 2015 r., kwotę 13.908,2 tys. zł (tj. 97,3% środków otrzymanych z NFOŚiGW w formie zaliczek), w tym na zakupy inwestycyjne wydatkowano 348,6 tys. zł, tj. 44,7% planowanej kwoty (z tego w I kwartale nie wydatkowano środków na zakupy inwestycyjne, pomimo że zaplanowano je w wysokości 104,1 tys. zł, w II kwartale wydatkowano 4,7 tys. zł, tj. 1,8% zaplanowanej kwoty, w III kwartale wydatkowano 229,3 tys. zł, tj. 77,7% zaplanowanej kwoty, w IV kwartale wydatkowano 114,6 tys. zł, tj. 91,7% zaplanowanej kwoty).

(dowód: akta kontroli, str. 113-163, 1049)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że przyczyną niskiego wykonania planu zakupów inwestycyjnych było m.in. zrezygnowanie z rozbudowy serwerowni „W związku z premierą w lipcu 2015 r. systemu operacyjnego Windows 10 dla komputerów klienckich wstrzymano rozbudowę serwerowni do czasu przeanalizowania wpływu nowo kupowanych komputerów z nową wersją systemu na środowisko serwerowe.”

(dowód: akta kontroli, str. 1141-1147)

Zgodnie z Porozumieniem KOBiZE w Instytucie wykonywano zadania KOBiZE, wymienione w ustawie dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji¹⁵, które zostały w tym Porozumieniu ujęte w sześciu zadaniach, w tym zadanie piąte zostało określone jako: „Organizacja i koordynacja prac związanych z realizacją zadań KOBiZE (zabezpieczenie administracyjne, techniczne oraz obsługa prawna, koszty dotyczące siedziby KOBiZE na ul. Chmielnej 132/134)”. W pierwszych trzech kwartałach 2015 r. do kosztów zadań bezpośrednich w IOŚ naliczano koszty pośrednie w wysokości 15% kosztów bezpośrednich. Łączna kwota kosztów pośrednich w trzech pierwszych kwartałach 2015 r. wyniosła 1.344,2 tys. zł. Koszty pośrednie obliczone według zasad określonych w Porozumieniu KOBiZE wyniosły w IV kwartale 2015 r. 0,67% kosztów bezpośrednich, tj. 21,4 tys. zł. Ostateczne roczne rozliczenie kosztów

¹⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 2273 ze zm.

pośrednich w 2015 r. nastąpiło przy zastosowaniu zasad określonych w Porozumieniu KOBiZE. Koszty te wyniosły ok.11,2% kosztów bezpośrednich, co stanowiło kwotę 1.365,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 113-162, 852-966, 1049)

W Sprawozdaniu z realizacji zadań KOBiZE za rok 2015 wykazano, że w ramach zadania 5. KOBiZE wykonano następujące rodzaje prac:

- 1) udział w pracach nad opracowaniem propozycji zmian regulacji prawnych dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz zarządzaniu emisjami oraz opiniowanie projektów zmian prawa w tym zakresie;
- 2) węzłowe zagadnienia formalne związane z realizacją zadań KOBiZE lub stosowaniem przepisów z zakresu handlu uprawnieniami do emisji i zarządzania emisjami;
- 3) przygotowanie projektów umów na realizację usług bądź dostaw w związku z realizacją zadań KOBiZE;
- 4) wsparcie administracyjne realizowanych zadań KOBiZE;
- 5) wsparcie techniczne realizowanych zadań KOBiZE.

Zadanie 6. KOBiZE: „Przygotowanie projektów raportów w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z Konwencji Klimatycznej i Protokołu z Kioto zgodnie z wymogami zawartymi w wytycznych określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej lub umowach międzynarodowych” wykonywane było przez Zakład Ochrony Klimatu.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że w ramach zadania piątego realizowano „zasadniczo wszystkie przepisy prawa i porozumienia dotyczące zadań KOBiZE.(...) Prace realizowane w ramach zadania 5 (wykazane w Sprawozdaniu za 2015 r. na str. 74-81) mają charakter merytoryczny i ekspercki. Polegają one na bezpośredniej realizacji zadań KOBiZE określonych w ustawie, a zatem generują koszty o charakterze bezpośrednim. Zadanie polegające na opracowywaniu propozycji zmian regulacji prawnych oraz opiniowaniu projektów zmian prawa w zakresie systemu handlu uprawnieniami do emisji mają swoje odzwierciedlenie w treści zadań określonych w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. o i lit. p ustawy o systemie zarządzania emisjami. Rozwiązywanie zagadnień formalnych związanych z realizacją zadań KOBiZE lub stosowaniem przepisów prawa wynika bezpośrednio z treści art. 3 ust. 3 pkt 10 lit. n ustawy, natomiast przygotowanie projektów raportów rządowych (pkt 6 sprawozdania), stanowi wyraz realizacji zadania określonego w art. 11b ustawy o systemie zarządzania. W tym zakresie działania wykonywane w ramach zadania 5 nie polegają na obsłudze innych zadań KOBiZE (1-4 i 6), ale stanowią bezpośrednio realizację zadań ustawowych KOBiZE”. Podała ponadto, że: „(...) Podział harmonogramu rzeczowo-finansowego projektu KOBiZE na zadania (...) nastąpił na skutek ówczesnych wymagań Ministerstwa Finansów w związku z przechodzeniem budżetu państwa na układ zadaniowy. Wyodrębnienie liczby i tematyki poszczególnych zadań KOBiZE w tym ww. zadania 5. nastąpiło w wyniku szczegółowych negocjacji stron porozumienia i było uwzględniane przy opracowywaniu kolejnych porozumień. Nie posiadamy takiej wiedzy m.in. w związku z upływem 6 lat, kto pierwotnie zaproponował wyodrębnienie tego zadania.”

(dowód: akta kontroli str. 589-592, 797-798, 850-851, 1141-1147, 1619-1620)

Przeprowadzona w IOŚ, przez NFOŚiGW, kontrola realizacji zadań wykonywanych w ramach Porozumienia KOBiZE nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 799-816)

W 2015 r. w IOŚ przeprowadzono pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów Pzp, w wyniku których zawarto 10 umów na łączną kwotę 1.607,5 tys. zł¹⁶. Ponadto w IOŚ złożono 887 wniosków zakupowych o wartości poniżej 30.000 Euro. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzono na podstawie Regulaminu zamówień publicznych i zakupów Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 9-97)

W dniu 15 stycznia 2009 r. Dyrektor IOŚ zawarł z LUX MED Sp. z o.o. umowę na udzielanie świadczeń zdrowotnych pracownikom Zakładu KOBiZE. Wyłonienie wykonawcy usługi nastąpiło z pominięciem przepisów Pzp. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 stycznia 2016 r. w IOŚ wydatkowano z tytułu powyższej umowy 1.173,1 tys. zł, w tym w 2015 r. kwotę 184,6 tys. zł.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła: „(...) *Pracownicy pozostałych zakładów od ponad 15 lat korzystają ze świadczeń medycznych w Falck Medycyna Spółka z o.o. (...). Instytut zapewnia pracownikom badania wstępne, okresowe i kontrolne.*”

Umowa zawarta pomiędzy Instytutem a *Falck Medycyna Spółka z o.o.* obejmuje jedynie badania wstępne i okresowe pracowników, rozpoznanie czynników szkodliwych występujących w środowisku pracy, ocenę ryzyka zawodowego (...), udział lekarza Falck sprawującego opiekę nad zakładem w komisjach BHP oraz monitorowanie stanu zdrowia zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 406-465, 472-475, 1051-1057)

W dniu 12 sierpnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług medycznych dla pracowników KOBiZE.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że „(...) *Nowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na warunkach określonych w specyfikacji SIWZ, wszczęto ponieważ wpłynął odpowiedni wniosek Zakładu KOBiZE. Ponieważ tylko ten Zakład skierował wniosek w tej sprawie nie rozważano objęcia usługą innych pracowników IOŚ-PIB, kierując się przesłankami podanymi w odpowiedzi (...) powyżej.*”

(dowód: akta kontroli, str. 346, 462-465, 472-475)

Postępowanie to zostało unieważnione z powodu niepodpisania umowy. W uzasadnieniu zawiadomienia podano: „*Zamawiający nie zwrócił się do Wykonawców z prośbą o przedłużenie terminu związania ofertą, a Wykonawca terminu związania ofertą nie przedłużył. Nie ma możliwości kontynuowania postępowania, gdyż ważność ofert wygasła.*” W dniu 21 stycznia 2016 r. zostało wszczęte ponowne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług medycznych dla pracowników KOBiZE, które zostało unieważnione w dniu 19 lutego 2016 r. i tego samego dnia wszczęto kolejne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego świadczenie usług medycznych dla pracowników IOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 356, 1159-1163)

¹⁶ W przypadku dwóch zamówień: Zakup aparatury badawczej oraz sprzętu laboratoryjnego dla potrzeb Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego oraz: Zakup kontenera, urządzeń pomiarowych oraz systemu akwizycji i przetwarzania danych na potrzeby Stacji KMS Puszcza Borecka dopuszczono składanie ofert częściowych – każde z tych zamówień składało się z czterech części. W wyniku tych dwóch postępowań zawarto osiem umów. Postępowanie: „Świadczenie usług medycznych dla pracowników zakładu KOBiZE w IOŚ-PIB zostało unieważnione z powodu niepodpisania umowy. W wyniku pozostałych dwóch postępowań zawarto dwie umowy.

¹⁷ Stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 9/2014 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 3 czerwca 2014 w sprawie zasad i trybu postępowania przy realizacji zamówień publicznych i zakupów w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym.

Zobowiązania IOŚ na koniec 2015 r. wyniosły (według stanu na 5 lutego 2016 r.) 3.296,0 tys. zł i były o 45,9% niższe w porównaniu do 2014 r. Największą pozycję zobowiązań stanowiły zobowiązania „z innych tytułów” (zaliczki na dostawy, z tytułów wynagrodzeń, rozrachunki z pracownikami), w kwocie 1.481,0 tys. zł, tj. 44,9% ogólnej kwoty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 482)

W 2015 r. wynagrodzenia osobowe ogółem wyniosły 16.608,0 tys. zł i były o 404,0 tys. zł (2,5%) wyższe od wynagrodzeń w 2014 r., przy zatrudnieniu niższym o 2,4 etatu (przeciętne zatrudnienie w 2015 r. wyniosło 196,95 etatu). Przeciętne wynagrodzenie w 2015 r. w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 7.031,0 zł i w porównaniu do 2014 r. było o 258,0 zł (3,8%) wyższe. Z tym, że przeciętne wynagrodzenie zarządu IOŚ wyniosło 16.760,0 zł i było w porównaniu do 2014 r. o 871,0 zł (5,5%) wyższe.

Spośród zakładów IOŚ, których działalność była finansowana ze środków publicznych, najniższe średnie wynagrodzenie było w Zakładach: Akustyki Środowiska – 3.614,0 zł, Ekotoksykologii – 3.646,0 zł oraz Ochrony Przyrody i Krajobrazu – 3.885,0 zł, a najwyższe w KOBiZE – 8.488,0 zł, Zakładzie Ochrony Klimatu – 7.779,0 zł i Stacji Kompleksowego Monitoringu Środowiska – Puszcza Borecka – 7.368,0 zł. Mediana średnich wynagrodzeń zakładów IOŚ, których działalność była finansowana ze środków publicznych, wynosiła 4.885,0 zł (Zakład Weryfikacji Technologii Środowiskowych). Średnie wynagrodzenie w KOBiZE stanowiło 234,9% średniego wynagrodzenia w Zakładzie Akustyki Środowiska i 173,8% mediany średniego wynagrodzenia w zakładach, których działalność była finansowana ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 532-534)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła: „(...) w KOBiZE średnie wynagrodzenie nie zależy od aktywności i skuteczności pozyskiwania funduszy z zewnętrznych źródeł finansowania. Ta jednostka (...) ma zapewnione źródło finansowania wynikające z Porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Środowiska, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Instytutem. KOBiZE (...) powstał w 2006 r. Początkowo (...) głównie dla prowadzenia w Polsce europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (...). Wcześniej nie funkcjonował żaden podobny system, w związku z tym, nielicznych specjalistów w tym zakresie Instytut pozyskiwał i nadal pozyskuje wśród specjalistów z całej Polski, proponując i zapewniając im w miarę możliwości konkurencyjne wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli str. 535-536)

W 2015 r. w IOŚ zawarto 33 umowy o dzieło i umowy zlecenia z pracownikami Instytutu, na łączną kwotę 1.274,9 tys. zł, z tego pięć umów finansowanych ze środków publicznych na łączną kwotę 23,6 tys. zł. Spośród 28 umów finansowanych ze środków innych niż środki publiczne, 13 umów na łączną kwotę 1.069,8 tys. zł zostało zawartych przez Instytut (reprezentowany przez Zastępcę Dyrektora IOŚ ds. Ekonomiczno-Administracyjnych i Główną Księgową) z Dyrektorem Instytutu. Przedmiotem tych umów była m.in. merytoryczna weryfikacja opinii, ocen i raportów dotyczących środków ochrony roślin.

(dowód: akta kontroli str. 1148-1158)

Szczegółowe badanie wydatków przeprowadzono pod kątem gospodarności, legalności, celowości i rzetelności ich dokonania.

Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych, będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności

w 2015 r. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. (według daty księgowania). Przekazany zbiór zapisów księgowych zawierał datę dowodu, datę księgowania oraz datę zapłaty. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 500,0 zł);
- dotyczące wynagrodzeń osobowych i pochodnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, za względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości;
- zapisów korygujących (minusowych) o dużych kwotach.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 67 dowodów na łączną kwotę 3.054,4 tys. zł. W trakcie weryfikacji próby, szczegółowym badaniem wydatków sfinansowanych ze środków publicznych objęto 39 dowodów księgowych (faktury, umowy itp.) na kwotę 1.935,2 tys. zł (AK1843) (tj. 6,86% poniesionych wydatków ogółem).

Wydatki te zostały przeznaczone na realizację ustawowych zadań IOŚ-PIB w Warszawie, określonych przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹⁸. Wydatki zostały poniesione zgodnie z planem finansowym, racjonalnie, w celu realizacji zaplanowanych zadań. W wyniku analizy przebiegu realizacji ww. zadań, stwierdzono jednak, iż na sfinansowanie usług dotyczących świadczeń zdrowotnych (na podstawie umowy z dnia 15 stycznia 2009 r. o udzielenie świadczeń zdrowotnych zawartej przez IOŚ-PIB ze spółką LUX MED. Sp. z o.o.) w 2015 r. wydatkowano nielegalnie 184,6 tys. zł (w tym na podstawie wylosowanej do badania faktury nr 57446727 z dnia 17 czerwca 2015 – 14,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 434, 599-602, 1364-1408, 1452-1455, 1612-1613, 1835-1843)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków stwierdzono nieprawidłowości:

1. Pomimo istotnych różnic pomiędzy zaplanowanymi i wykonanymi kwotami przychodów i kosztów, Dyrektor IOŚ nie dokonywał w trakcie 2015 r. zmian w planie finansowym IOŚ.

W 2015 r. IOŚ uzyskał przychody w kwocie 29 576,9 tys. zł, w tym przychody własne w kwocie 13.221,2 tys. zł (przekroczenie planu w zakresie przychodów własnych o 4.971,2 tys. zł, tj. o 60,3%). Największe przekroczenie nastąpiło w pozycji „Przychody operacyjne i finansowe”, które zaplanowano w kwocie 650,0 tys. zł, a uzyskano w kwocie 1.368,0 tys. zł, tj. większej o 718,0 tys. zł i o 110,5%) i przychody z tytułu dotacji podmiotowych MNiSW, z których uzyskano przychód w kwocie 3.307,1 tys. zł (o 1.057,1 tys. zł, tj. o 47,0% więcej niż planowano).

W 2015 r. koszty działalności IOŚ wyniosły 28.211,3 tys. zł i były wyższe o 12,8% od kosztów planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 98-166A)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że Instytut nie jest jednostką sektora finansów publicznych, a powszechnie stosowane reguły planistyczne traktują plan

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 371.

przychodów jako prognozę, a plan kosztów jako limit, który jednak może zostać przekroczony, jeżeli równocześnie przekroczona zostanie prognoza przychodów. Rozkład przychodów IOŚ w ciągu roku obrachunkowego charakteryzuje bardzo duża sezonowość przejawiająca się w realizacji około 35% rocznej wysokości w pierwszym półroczu oraz około 40% w grudniu. Powyższe przyczyny powodują, że do końca grudnia, a nawet później, m.in. ze względu na specyfikę zaliczania niektórych dotacji do pozostałych przychodów operacyjnych, dokładne roczne wyniki finansowe Instytutu w ciągu roku obrachunkowego 2015 nie były znane.

(dowód: akta kontroli str. 472-475)

Zgodnie z art. 18 ust. 10 ustawy o instytutach badawczych podstawą gospodarowania środkami z przychodów uzyskanych z prowadzonej działalności i z dotacji jest roczny plan finansowy. Dlatego też, zdaniem NIK, dla właściwego gospodarowania ww. środkami niezbędne jest dokonywanie zmian w planie finansowym, stosownie do uzyskanych w ciągu roku przychodów, szczególnie w przypadkach istotnych różnic pomiędzy osiąganymi a planowanymi pierwotnie kwotami przychodów oraz kosztów.

2. W wyniku badania pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - 2.1. Członkowie stałej komisji przetargowej, wykonujący czynności w postępowaniach w sprawie zamówienia publicznego, nie złożyli w dacie otwarcia ofert pisemnych oświadczeń określonych w art. 17 ust. 2 Pzp. Ponadto, Zamawiający w sposób nierzetelny oraz naruszający przepis § 2 ust 1 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 26 października 2010 r. w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*¹⁹, sporządził protokoły postępowania w sprawie zamówienia publicznego. I tak:
 - a) w czterech²⁰ z pięciu zbadanych w tym zakresie postępowań, dwóch członków stałej komisji przetargowej²¹ nie złożyło w tych postępowaniach, oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp;
 - b) w protokołach z ww. postępowań wskazano, iż dwóch członków stałej komisji przetargowej w dacie otwarcia ofert złożyło oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 Pzp w sytuacji gdy oświadczenie takie nie zostało faktycznie sporządzone i załączone do ww. protokołów.

(dowód: akta kontroli str. 168-189, 262-280, 345-376, 388-389)

*Pan [...] *) – podał w wyjaśnieniach m.in.: „(...) Nie umiem wyjaśnić, dlaczego na drukach (...) oświadczeń, z moim nazwiskiem znajduje się przekreślenie z adnotacjami: ”Nieobecny”. Przypominam sobie, że brałem udział w postępowaniach związanych ze sprzętem laboratoryjnym, w tym z zakupem*

¹⁹ Dz.U. Nr 223, poz. 1458.

²⁰ Postępowania dotyczące:

1) dostawy sprzętu laboratoryjnego do laboratorium BL IOŚ-PIB przy ul. Kruczej 5/11d, (zakupu aparatury badawczej oraz sprzętu laboratoryjnego dla potrzeb Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego),

2) Zakupu kontenera, urządzeń pomiarowych i przetwarzania danych dla potrzeb IOŚ-PIB,

3) Świadczenia usług medycznych dla pracowników zakładu KOBIZE w IOŚ-PIB,

4) Dostawy materiałów biurowych dla potrzeb IOŚ-PIB.

²¹ Powołanej zarządzeniem nr 10/2014 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 3 czerwca 2014 r. w sprawie powołania stałej Komisji przetargowej w IOŚ-PIB, ze zmianą z dnia 20 stycznia 2015 r.

kontenera i urządzeń pomiarowych. Podpisywanie oświadczeń jest stałym punktem posiedzenia komisji przetargowej, na którym otwierane są oferty i trudno mnie sobie wyobrazić, bym nie podpisał oświadczenia. (...) W dniu 25 marca 2015 r. oraz w dniu 6 maja 2015 r., tj. w dniach otwarcia ofert w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych: "Dostawa sprzętu laboratoryjnego do laboratorium BL IOŚ-PIB przy ul. Kruczej 5/11d" oraz Zakup kontenera, urządzeń pomiarowych i przetwarzania danych dla potrzeb IOŚ-PIB" nie opuszczałem miejsca pracy, tj. Zakładu KOBiZE. Otwarcie ofert odbywało się w siedzibie Instytutu przy ul. Kruczej 5/11d. Stąd nie podpisałem oświadczeń o których mowa w art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych. (...) Odnosnie mojego podpisu w protokole postępowania o udzielenie zamówienia (...) wyjaśniam, że jest on zatwierdzeniem wyniku postępowania. Myślę, że skoro podpisałem protokół z postępowania, w pkt 14, to znaczy, że zapoznałem się z ofertami. Na pewno zapoznałem się z całym postępowaniem, tzn. z protokołem. W toku postępowań o udzielenie zamówień publicznych praktykowane jest przekazywanie dokumentów (ofert) pomiędzy członkami komisji przetargowej pracujących w różnych lokalizacjach Instytutu."

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 390-392)

Pan [...] *) podał w wyjaśnieniach, m.in.: „(...) Dokumentacje z postępowań przygotowuje Pani [...] *), i zwyczajowo daje mi do podpisu oświadczenia wymagane art. 17 ustawy Prawo zamówień publicznych. Podpisuję takie oświadczenia o ile stwierdzam, że nie zachodzi żadna przesłanka wyłączająca mnie z postępowania. W żadnym z tych postępowań taka przesłanka nie zachodziła. Podejrzewam, że brak mojego podpisu na oświadczeniach w omawianych wyżej postępowaniach wynika z przeoczenia Pani [...] *), która widocznie nie dała mnie ich do podpisania. Możliwe, że po otwarciu ofert Pani [...] *) nie mogła się ze mną skontaktować, ponieważ charakter mojej pracy wymaga mojej obecności w bardzo wielu miejscach w Instytucie. Bardzo często w ciągu jednego dnia pracy wielokrotnie zmieniam miejsce pobytu. Nie wiem, dlaczego na drukach oświadczeń z moim nazwiskiem znajdują się stwierdzone adnotacje: „urlop” i „nieobecny”.

(dowód: akta kontroli str. 386-387)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła m.in., że: „(...) Druk ZP1, o którym mowa w art. 17 prawa zamówień publicznych nie jest poświadczeniem obecności pracownika w pracy tylko obecności na posiedzeniu komisji. Można być w pracy nie uczestnicząc w pracy komisji, co miało miejsce w omawianych wyżej przypadkach. Informacje o nieobecności i urlopie (...) na niepodpisanych drukach ZP1 dotyczy nieobecności na posiedzeniu komisji a nie w miejscu pracy. Druk protokołu postępowania w pkt 7 ust. 2 wymienia wszystkich członków komisji nie potwierdzając ich obecności na otwarciu ofert. Informacje iż członkowie komisji złożyli oświadczenia wymienione w art. 17 prawa zamówień publicznych jest zgodna z prawdą, gdyż w aktach postępowania znajdują się zarówno oświadczenia podpisane jak i niepodpisane. Zgodnie z orzecznictwem druk ZP1 może być podpisany tylko podczas otwarcia ofert i z datą otwarcia. Jego późniejsze podpisanie jest niemożliwe. Nieobecność na otwarciu ofert i niepodpisanie druku ZP1 nie uniemożliwia podpisania protokołu postępowania – pkt 14 przez członków komisji, którzy wykonywali czynności w postępowaniu. Podpis dotyczy zatwierdzenia wyników postępowania i członkowie komisji, którzy wykonywali czynności w postępowaniu dokonują takiego zatwierdzenia. (...).”

(dowód: akta kontroli str. 395-403)

W ocenie NIK, niezłożenie przez członków Komisji oświadczeń, wymaganych zgodnie z treścią art. 17 ust. 2 Pzp, było działaniem nielegalnym. Zamieszczenie w protokołach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego danych niezgodnych z załączoną do tych protokołów dokumentacją, było natomiast działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*.

2.2 W przypadku trzech zbadanych postępowań²²:

A. Zamawiający sporządził protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób nierzetelny oraz naruszający przepis § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie *protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*. I tak:

- a) w protokole postępowania o udzielenie zamówienia nr PT/3/2015 na *Zakup sprzętu komputerowego dla potrzeb IOŚ*:
 - wskazano jako wykonującą czynności w postępowaniu oraz wchodzącą w skład komisji przetargowej osobę, która nie wykonywała żadnych czynności w tym postępowaniu. Ponadto, w protokole postępowania w sposób nierzetelny wskazano, iż osoba ta złożyła oświadczenie, określone w art. 17 ust. 2 Pzp, w sytuacji gdy oświadczenie takie nie zostało faktycznie sporządzone z uwagi na fakt, iż osoba ta przebywała w tym czasie na urlopie wypoczynkowym;
 - wskazano, iż wartość zamówienia została ustalona na podstawie cen rynkowych w dniu 1 lipca 2015 r., tj. po dniu zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w siedzibie Zamawiającego i na jego stronie internetowej i tym samym po wszczęciu postępowania w sprawie zamówienia publicznego, w sytuacji gdy wartość tego zamówienia została faktycznie ustalona w dniu 26 maja 2015 r.;

(dowód: akta kontroli str. 1519-1524)

- b) w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego PT/2/2015 na *Zakup kontenera, urządzeń pomiarowych i przetwarzania danych dla potrzeb IOŚ*, wskazano jako wchodzącą w skład komisji przetargowej osobę, która nie wykonywała żadnych czynności w tym postępowaniu. Ponadto, w protokole postępowania wskazano, że osoba ta złożyła oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 Pzp, w sytuacji gdy oświadczenie takie nie zostało faktycznie sporządzone z uwagi na fakt, iż osoba ta przebywała w tym czasie na zwolnieniu chorobowym.

(dowód: akta kontroli str. 272-280)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła m.in., iż Pani [...] *) wyznaczona została do przeprowadzenia tego postępowania (PT/3/2015). Ze względu na przedłużanie się procedury udała się na urlop wypoczynkowy od 6 do 24 lipca 2015 r. Nastąpiła nieoczekiwana zmiana osoby, która miała przeprowadzić postępowanie. Protokół sporządzony był w programie propublico i nie ma możliwości na późniejszym etapie wypełniania druku dokonania zmian personalnych. Ręcznie nie zostało to poprawione na druku i dlatego zostało nazwisko Pani [...] *). Pani [...] *)

²² Zakup sprzętu komputerowego dla potrzeb IOŚ-PIB (PT/3/2015); Zakup kontenera, urządzeń pomiarowych i przetwarzania danych dla potrzeb IOŚ-PIB (PT/2/2015); Zakup aparatury badawczej oraz sprzętu laboratoryjnego dla potrzeb IOŚ-PIB (PT/1/2015).

nie była obecna na otwarciu ofert i tym samym nie złożyła oświadczenia na druku ZP-1. Ponadto nie wykonywała czynności w tym postępowaniu. Pani [...] *) jest członkiem stałej komisji przetargowej i dlatego jest wymieniona w protokole. Natomiast nie powinna być wymieniona jako osoba wykonująca czynności w postępowaniu.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in. także, iż wartość zamówienia została ustalona wcześniej, tj. 26 maja 2015 r. i taka data powinna znaleźć się w protokole. Wynika to z wniosku o udzielenie zamówienia publicznego, jest to data zatwierdzenia wniosku o udzielenie zamówienia publicznego stanowiącego w instytucie podstawę do wszczęcia postępowania. Data 1 lipca jest datą wpisaną omyłkowo.

Dyrektor Instytutu w zakresie postępowania PT/2/2015 wyjaśniła m.in., iż Pani [...] *) była członkiem komisji przetargowej i dlatego została wymieniona w protokole. Nie brała udziału w postępowaniu i nie podpisała protokołu ze względu na nieobecność (zwolnienie lekarskie). Nazwisko Pani [...] *) nie zostało usunięte z protokołu, gdyż do końca nie było wiadomo kiedy ww. osoba wróci ze zwolnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1283, 1614-1617C)

- c) W protokole postępowania na *Zakup aparatury badawczej oraz sprzętu laboratoryjnego dla potrzeb IOŚ-PIB* (PT/1/2015), wskazano jako wchodzącą w skład komisji przetargowej, oraz jako osobę, która złożyła oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 Pzp, osobę która nie wykonywała czynności w postępowaniu i nie była członkiem tej komisji. Ponadto, osoba ta podpisała protokół postępowania w pkt 14 i tym samym zatwierdziła wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 180-195)

Pracownik, który podpisał protokół zeznał m.in., że przygotowywał SIWZ, żadnych innych czynności w tym postępowaniu nie wykonywał. Przestał być członkiem komisji przetargowej w dniu 30 stycznia 2015 r. przed opublikowaniem ogłoszenia. Nie uczestniczył w pracach komisji przetargowej. Podpisał protokół z postępowania w pkt 14 protokołu na str. 7 zatwierdzając wynik postępowania, ponieważ został o to poproszony. Nie miał świadomości, iż podpisując ten protokół stwierdza nieprawdę.

(dowód: akta kontroli str. 596-598)

Sekretarz komisji przetargowej zeznała m.in., iż pracownica Instytutu, która podpisała protokół z postępowania nie była członkiem komisji przetargowej. Sekretarz komisji przedłożył pracownicy do podpisu protokół i poprosił o jego podpisanie przy swoim nazwisku. Zeznał także: „*Poprosiłam Panią [...] *) bezpodstawnie o podpisanie tego protokołu tj. protokołu postępowania, w którym nie wykonywała czynności.*”

(dowód: akta kontroli str. 1291-1293)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in., iż Pani [...] *) członkiem komisji przetargowej była do 30.01.2015 r. i brała udział w przygotowaniu specyfikacji, natomiast nie wykonywała innych czynności w tym postępowaniu. Jej nazwisko nie zostało usunięte z protokołu kiedy już została odwołana. W momencie zakładania postępowania w komputerze

była jeszcze członkiem komisji przetargowej. Nie wykonywała czynności w tym postępowaniu i nie złożyła druku ZP1.

(dowód: akta kontroli str. 559-565, 1364-1372)

B. W dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego naruszono przepisy dotyczące terminów publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, tj. art. 95 ust. 1 i 2 Pzp, zgodnie z którymi zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. I tak:

a) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr (PT/3/2015) na Zakup sprzętu komputerowego dla potrzeb IOŚ, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 3 sierpnia 2015 r. tj. po upływie 17 dni od dnia zawarcia umowy (17 lipca 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 595, 1525-1542)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in., iż umowa została zawarta w dniu 17.07.2015 r. Umowa została podpisana w momencie kiedy osoba zamieszczająca ogłoszenie i mająca dostęp do strony UZP (hasła dostępu) przebywała na urlopie 06-24.07.2015 r. Ogłoszenie zostało zamieszczone w ciągu 5 dni roboczych od powrotu z urlopu pracownika. Był to możliwie najszybszy termin biorąc pod uwagę obowiązki, spiętrzenie prac i terminowość ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 559-563, 588A-588B)

b) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego PT/1/2015 na Zakup aparatury badawczej oraz sprzętu laboratoryjnego dla potrzeb IOŚ, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 3 sierpnia 2015 r. tj. po upływie co najmniej 67 dni od dnia podpisania umowy przez Zamawiającego (termin liczony od daty utworzenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia i próby przesłania tego ogłoszenia do publikatora w dniu 27 maja 2015 r., wobec braku możliwości ustalenia rzeczywistej daty zawarcia umowy w związku z niezarejestrowaniem przez Instytut daty wpływu podpisanej umowy przez Zamawiającego).

(dowód: akta kontroli str. 587, 1286-1289, 1592)

Sekretarz komisji przetargowej wyjaśniła m.in. „(...) stwierdzam, iż ostateczną datą skutecznego wysłania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej jest data 3 sierpnia 2015 r.(...). (...) To ogłoszenie było wysłane wcześniej ale bezskutecznie. Mieliśmy przekonanie, iż zostało skutecznie przesłane. Pierwsze przesłanie nie zostało nie zostało odnotowane w programie jako ogłoszenie przesłane z datą jego pierwotnego przesłania. Skuteczne wysłanie nastąpiło z datą 3 sierpnia 2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1293)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in., iż ogłoszenie o zamówieniu zostało utworzone i przesłane w dniu 27 maja 2015 r. i tym samym uznane przez nas za datę publikacji. Niestety ogłoszenie to nie zostało opublikowane. Podczas monitorowania strony zauważyliśmy brak opublikowanego ogłoszenia. Po

powzięciu wiadomości o nieopublikowaniu niezwłocznie przestaliśmy ponownie ogłoszenie do publikacji w dniu 3 sierpnia 2015 r.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła także, iż ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego nie ma żadnego wpływu na przebieg postępowania i ma charakter informacyjny. Ważniejsze jest tutaj zawiadomienie o wyborze oferty wysłane Wykonawcom biorącym udział w przetargu i ta czynność została przez nas wykonana prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 1364-1371)

NIK nie uznaje argumentacji przedstawionej w ww. wyjaśnieniach Zamawiającego. Przede wszystkim, podawane przez Zamawiającego przyczyny, związane z urlopem wypoczynkowym pracownika oraz bezskutecznej próby przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji UE nie mogą być traktowane jako okoliczności usprawiedliwiające opóźnienie w wykonaniu obowiązków określonych przepisami prawa. Obowiązek publikacyjny, który jest istotnym elementem zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, powstaje wraz z zawarciem umowy i pomimo braku wskazania precyzyjnego terminu zamieszczenia określonych prawem ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazania ogłoszenia do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ustawodawca zastrzegł, że powinno to nastąpić niezwłocznie po zawarciu umowy, tj. bez zbędnej zwłoki a więc w możliwie jak najszybszym terminie po zawarciu umowy. Spełnieniem tego wymogu jest zamieszczenie w publikatorze lub przekazanie ogłoszenia właściwemu urzędowi w dniu, w którym umowa została zawarta lub najpóźniej w dniu następnym. Należy przy tym podkreślić, iż ewentualna zwłoka w udostępnianiu informacji publicznej musi mieć charakter niezbędny i obiektywny, zatem w sytuacji gdy obowiązek ten zostanie spełniony w późniejszym terminie, to Zamawiający powinien wskazać przyczyny zwłoki oraz wykazać, iż były one niezależne od Zamawiającego, obiektywne oraz że ogłoszenie zostało przekazane (zamieszczone) na tyle szybko, na ile było to możliwe. Czynności podjęte przez Zamawiającego nie spełniały ww. wymogu i stanowiły o uchybieniu przepisom prawa zamówień publicznych.

W ocenie NIK, zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 3 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 17 dni od dnia zawarcia umowy a także przekazanie przez Instytut ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej po upływie co najmniej 67 dni od dnia zawarcia umowy było działaniem niezgodnym z dyspozycją art. 95 ust. 1 i 2 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1364-1371)

C. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr PT/2/2015 na *Zakup kontenera, urządzeń pomiarowych i przetwarzania danych dla potrzeb IOŚ*, Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu:

- a) określił terminy składania ofert na dzień 5 maja 2015 r., w sytuacji, gdy faktyczny termin składania tych ofert przyjęty przez Zamawiającego i wskazany w SIWZ przypadał na dzień 6 maja 2015 r.;
- b) termin składania ofert został określony na dzień 5 maja 2015 r., zaś termin otwarcia ofert na dzień 6 maja 2015 r., w sytuacji gdy rzeczywistą datą składania i otwarcia ofert, wskazaną również w SIWZ był dzień 6 maja 2015 r.;
- c) nie wskazano godziny składania i otwarcia ofert, pomimo iż zgodnie z zapisami SIWZ oferty w ww. postępowaniu miały być składane do dnia

6 maja 2015 r. do godziny 10.00, zaś ich otwarcie miało nastąpić w dniu 6 maja 2015 o godzinie 10.30.

– co było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 1558-1591)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in., iż otwarcie ofert nastąpiło zgodnie z datą podaną w SIWZ a ogłoszenie zawiera „czeski błąd” pomylenia miesiąca z dniem co nie skutkowało otwarciem ofert w innym dniu niż wymienionym w specyfikacji. Dyrektor Instytutu wyjaśniła także, iż w ogłoszeniu nastąpiła omyłka przy wprowadzaniu i stąd wzięła się data 5 maja a powinna być 6 maja. W specyfikacji data była poprawna. Nie było zapytań w sprawie rozbieżności terminu w ogłoszeniu względem SIWZ o jeden dzień i postępowanie przebiegało prawidłowo. Termin składania ofert był ten sam co otwarcia ofert.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, iż brak wskazania godziny wynika z przeoczenia, natomiast godzina została podana w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 559-565, 1280-1283)

3. W Instytucie naruszono wewnętrzne procedury organizacyjne, określone w instrukcji kancelaryjnej Instytutu, tj. pkt IV ppkt 4 instrukcji „Czynności kancelaryjne i obieg dokumentacji”, w myśl którego przyjmowane wpływy winny być opatrywane pieczęcią wpływu oraz ewidencjonowane w kontrolce wpływu.

- a) W Instytucie nie zarejestrowano korespondencji przychodzącej w dwóch spośród trzech badanych szczegółowo zamówień publicznych, tj. w zamówieniu na „Zakup kontenera, urządzeń pomiarowych i przetwarzania danych dla potrzeb IOŚ-PIB (PT/2/2015)” oraz na „Zakup aparatury badawczej oraz sprzętu laboratoryjnego dla potrzeb IOŚ-PIB (PT/1/2015)”. W ww. postępowaniach nie utrwalono daty wpływu podpisanych przez Wykonawców umów poprzez opatrzenie ich pieczęcią wpływu bądź poprzez zaewidencjonowanie w kontrolce wpływu.

Dyrektor Instytutu w zakresie zamówienia publicznego PT/2/2015 wyjaśniła m.in., iż jedna z 4 umów była przesłana kurierem. Zamawiający nie jest w stanie podać daty wplynięcia tej umowy. Przesyłki kurierskie z UPS są rejestrowane. Natomiast przesyłki od innych firm kurierskich mogą być adresowane imiennie na pracowników Instytutu i w tym przypadku omijają kancelarię. Wydane zostanie polecenie o rejestracji również przesyłek imiennych. Instytut nie ma wpływu na skrócenie terminu odsyłania podpisanej umowy (dotyczy to wszystkich postępowań), a mając na uwadze powyższe, ryzykowne byłoby przesłanie ogłoszenia do UZP bez obustronnego podpisania umów.

Dyrektor Instytutu w zakresie zamówienia publicznego PT/1 /2015 wyjaśniła z kolei, iż w przypadku dwóch umów przesłanych i dostarczonych przez firmę kurierską, przesyłki nie zostały zaewidencjonowane, gdyż tak dostarczane przesyłki nie są ewidencjonowane.

(dowód: akta kontroli str. 559-562, 588-588b, 603-612, 1280-1283, 1297-1302)

Zdaniem NIK, powyższe naruszenie ustalonych procedur niezależnie od braku możliwości ustalenia daty dostarczenia podpisanych egzemplarzy umów do Zamawiającego, skutkowało również niemożnością ustalenia rzeczywistej daty zawarcia tych umów z wybranymi Wykonawcami, co z kolei miało istotne znaczenie przy ocenie poprawności stosowania

przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. określonego w art. 95 ww. ustawy obowiązku niezwłocznego po podpisaniu umowy przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego do publikacji w oficjalnym publikatorze UE.

- b) W trzech na pięć zbadanych przypadkach, nie zarejestrowano korespondencji obejmującej faktury wystawione przez wykonawców (tj. faktury nr RU/22/2014, F/002571/15, F/002572/15) co w konsekwencji wykluczyło możliwość ustalenia czy faktury wpłynęły do Instytutu w terminie umożliwiającym ich terminowe uregulowanie i czy zapłata za wystawione faktury mogła zostać dokonana w ustalonym terminie.

Faktury nie zostały opatrzone pieczęcią wpływu ani też nie zaewidencjonowano ich w kontrolce wpływu. W miejsce powyższego opatrzone je jedynie datą przekazania faktury do Działu Finansowo-Księgowego, która jednak nie stanowi rzeczywistej daty wpływu ww. dokumentów do Instytutu.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, iż odnośnie faktur (...) nr RU/22/2014 była ona przysyłana wraz z towarem do Działu Wydawnictw podobnie jak dostawa komputerów dla KOBiZE. Faktury od firmy (...) nr F/002571/15 oraz F/002572/15 (potwierdzenie zgody na przedłużenie terminu płatności od firmy (...) w załączeniu) przekazywane były do Działu Księgowości, w związku z czym nie były rejestrowane w książce wpływów i z tego tytułu jako datę ich rzeczywistego otrzymania należy traktować datę wpływu do Działu Finansowo-Księgowego.

(dowód akta kontroli str. 603-612, 1614-1617C, 1734-1745, 1749-1751)

4. W dniu 15 stycznia 2009 r. IOŚ zawarł umowę z LUX MED Sp. z o.o. o udzielanie świadczeń zdrowotnych. Umowa została zawarta na czas nieokreślony. Wykonawca zamówienia nie został wybrany w trybie określonym w przepisach Pzp. Umowę podpisała Dyrektor IOŚ-PIB oraz Główna Księgowa.

(dowód: akta kontroli str. 405-421, 458, 462-469)

Z tytułu usług świadczonych przez LUX MED w ramach ww. umowy w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 stycznia 2016 r. IOŚ wydatkował kwotę 1.176,1 tys. zł, w tym w 2015 r. – 184,6 tys. zł. Ze świadczeń zdrowotnych wykonywanych przez LUX MED na podstawie wyżej wymienionej umowy korzystali wyłącznie pracownicy KOBiZE.

(dowód: akta kontroli str. 404, 422-457, 459-461)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła m.in. „Pan [...] *) (Kierownik Działu Administracyjno-Technicznego – dopisek kontrolera NIK) oświadczył mi: (...) byłem przekonany o możliwości przeprowadzenia zamówienia bez stosowania ustawy (Prawo zamówień publicznych – dopisek kontrolera), zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 10. Dyrektor Instytutu podpisuje wniosek o wszczęcie postępowania, po przyjęciu odpowiedzialności za zgodność z Prawem zamówień publicznych przez Kierownika Działu Administracyjno-Technicznego. Podpisując się pod wnioskiem miałam stanowisko Pana [...] *) , że proceduje zgodnie z art. 4 Pzp”. Ponadto Dyrektor IOŚ wyjaśniła: „Pracownicy KOBiZE (...) w wyniku deklaracji o zgłoszeniu do ubezpieczenia w pakiecie usług medycznych uzyskali, w formie akceptacji okresowych rozliczeń zgodę (...) NFOŚiGW oraz (...) MŚ na pokrycie kosztów ze środków publicznych, wydzielonych na odrębnych rachunkach bankowych i rozliczanych zgodnie z trójstronnym Porozumieniem (MŚ, NFOŚiGW, IOŚ-PIB) przeznaczonych tylko i wyłącznie na realizację zadań

Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Poprzednią umowę na świadczenia medyczne wypowiedziano firmie LUXMED. Ponieważ wybrano świadczeniodawcę usługi w nowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 462-465, 472-475)

Główna Księgowa wyjaśniła, że podpisała umowę z LUX MED Sp. z o.o. w styczniu 2009 r., ponieważ nie budziła ona zastrzeżeń od strony formalno-prawnej, Instytut posiadał zabezpieczone środki finansowe na regulowanie zobowiązań, które były ujęte w planie finansowym, umowa zawierała podpis Pana [...] *) odpowiedzialnego za zgodność z Prawem Zamówień Publicznych oraz podpis radcy prawnego sprawującego nadzór nad stroną prawną, zawarcie umowy poprzedzone było wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 470-471)

NIK zwraca uwagę, że w odniesieniu do m.in. zamówień dotyczących usług medycznych, artykuł 5 Pzp w brzmieniu obowiązującym w dniu 15 stycznia 2009 r. dopuszczał niestosowanie przez zamawiającego, niektórych przepisów ustawy, m.in. dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, wadium, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Nie zwalniało to jednak zamawiającego ze stosowania pozostałych przepisów tej ustawy.

Zawarcie przedmiotowej umowy z LUX MED Sp. z o.o. o udzielenie świadczeń medycznych, bez zastosowania przepisów Pzp, było działaniem nielegalnym.

5. W dniu 23 grudnia 2014 r. Dyrektor IOŚ podpisała umowę Nr 1/12/2014 na świadczenie, w okresie od 1 stycznia 2015 r., do 31 grudnia 2015 r. z przedłużeniem do dnia 31 grudnia 2016 r., usług transportowych na rzecz Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, (za które to usługi IOŚ zapłacił w 2015 r. 23,1 tys. zł, do których średniorocznie doliczono koszty pośrednie w wysokości 11,2%, a więc 2,6 tys. zł, tym samym łączny koszt tej usługi wyniósł 25,7 tys. zł). Umowę tę zawarto, pomimo że w 2015 r. obowiązywały umowy na świadczenie usług komunikacyjno-transportowych na rzecz IOŚ, na podstawie których w 2015 wypłacono łącznie wynagrodzenie w kwocie 64,4 tys. zł, sfinansowane z kosztów ogólnych zarządu IOŚ-PIB. Środki wydatkowane na świadczenie usług transportowych na rzecz KOBiZE pochodziły z NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 867-872, 890-894, 914-919, 951-956, 964, 1164-1265)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że: „(...) codzienna bieżąca obsługa transportowa wymaga wykorzystania transportu zewnętrznego na podstawie umów cywilnoprawnych. Umowa z Panem [...] *) dotyczy wyłącznie realizacji zadań KOBiZE i dlatego też stanowi koszt bezpośredni w ramach Zadania nr 5. Natomiast usługi świadczone przez Panów [...] *) (...) i [...] *) są związane z analogiczną niezbędną obsługą Ośrodka Głównego Instytutu jako całości podmiotu i dlatego też wchodzi w zakres kosztów ogólnego zarządu IOŚ-PIB.”

(dowód: akta kontroli 1357-1360)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, realizację zadań KOBiZE powierzono Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi

Badawczemu. W związku z tym wydatkowanie w 2015 r. na usługi transportowe, świadczone wyłącznie na potrzeby realizacji zadań KOBiZE, kwoty 23,1 tys. zł ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz naliczenie kosztów pośrednich w wysokości 2,6 tys. zł, było działaniem niegospodarnym.

2.2. Wydatki środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. IOŚ, jako partner podmiotów z innych państw UE, realizował dwie umowy finansowane ze środków Unii Europejskiej²³, na łączną kwotę 264,3 tys. zł, zgodnie z którymi w 2015 r. IOŚ uzyskał przychód w wysokości 80,2 tys. zł (18,2 tys. Euro). W ramach jednej z tych umów, w 2015 r. IOŚ przekazał partnerowi materiały niezbędne do sporządzenia Raportu Przejściowego (Interim Report), który został zatwierdzony przez Komisję Europejską 11 września 2015 r. Terminy składania pozostałych raportów w ramach obu umów upływają w 2016 r. W ramach realizacji obu umów IOŚ w 2015 r. wydatkował 3,5 tys. Euro oraz 51,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 108, 1456-1508)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2015 r. koszt 26 zadań badawczych realizowanych przez Ośrodek Główny IOŚ finansowanych z dotacji MNiSW wyniósł 1.700,1 tys. zł, z tego koszt 15 zadań kontynuowanych – 1.295,0 tys. zł oraz 11 zadań nowych – 405,1 tys. zł. W przypadku czterech z wyżej wymienionych zadań zawarto umowy z podmiotami zewnętrznymi na łączną kwotę 15,8 tys. zł. W 2016 r. przewidziane jest kontynuowanie 14 zadań badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 513-516, 1058-1073, 1266-1279)

3. Sprawozdania

W 2016 r. IOŚ przekazał, zgodnie z Porozumieniem KOBiZE, do Ministerstwa Środowiska „Sprawozdanie z realizacji zadań KOBiZE za 2015 r.” oraz kwartalne rozliczenia zaliczek pod względem rzeczowym i finansowym. W *Sprawozdaniu z realizacji zadań KOBiZE za 2015 r.* omówiona została realizacja poszczególnych zadań wynikających z Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego stanowiącego załącznik nr 1 do Porozumienia KOBiZE, ze wskazaniem przepisów prawnych, z których wynikał zakres wykonywanych prac. Jedynie przy opisie realizacji zadania piątego „Organizacja i koordynacja prac związanych z realizacją zadań KOBiZE (zabezpieczenie administracyjne, techniczne oraz obsługa prawna) nie wskazano podstawy prawnej prac. Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że w ramach zadania piątego wykonywano prace określone we wszystkich przepisach prawa dotyczących zakresu działania KOBiZE.

(dowód: akta kontroli str. 163-165, 850-966, 1049-1050, 1141-1147)

²³ Partner Agreement – 03/2013 Concerning Leonadro Da Vinci Project „Developing an EU Standardised Approach to Vocational Educational Training Awards in Healthcare Waste Management pomiędzy Instytutem Ochrony Środowiska - Państwowym Instytutem Badawczym, a Trust Waste Management Ltd. oraz Partnre Agreement Project Number 554341-EPP-1-IT-EPPKA2-SSA – Agreement Number – 2014-3052/001-001 Title „Designing and Testing new management skills for the development of the Waste Electrical Recyclinhg and Re-use System in Europe – EwasteR” pomiędzy E.RI.FO per la Ricerca e Formazione oraz IOŚ-PIB.

Sprawozdania PNT-01 za 2014 r. zostało złożone do Urzędu Statystycznego w Szczecinie, w dniu 29 marca 2015 r., pomimo iż termin jego składania upłynął w dniu 18 lutego 2015 r., a sprawozdanie PNT-01 za 2015 r. nie zostało złożone do dnia 30 marca 2016 r., pomimo iż termin jego składania upłynął w dniu 18 lutego 2016 r.²⁴.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że przyczyną niezłożenia sprawozdań w wyżej wymienionych terminach była konieczność przedstawienia w nich danych wynikających z bilansów rocznych, których termin sporządzenia upływał 31 marca 2015 r. (za rok 2014) i w dniu 31 marca 2016 r. (za rok 2015), a późniejsze terminy złożenia tych sprawozdań zostały uzgodnione telefonicznie z urzędem statystycznym.

(dowód: akta kontroli str. 1508-1518)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że fakt uzgodnienia przekazania, po wymaganym terminie, sprawozdań PNT-01 za rok 2014 i 2015 nie został udokumentowany. Obowiązek przekazywania danych statystycznych wynika z art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁵ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na dany rok. Należy podkreślić, że zakres danych podawanych w tym sprawozdaniu nie dotyczy tylko danych wynikających z bilansu. Dane finansowe, których podanie jest wymagane też nie muszą być podawane na podstawie sprawozdania finansowego (w sprawozdaniu PNT-01 m.in. nie podaje się wyniku finansowego), dane te mogą być podane na podstawie ewidencji księgowej.

Opis stanu
faktycznego

4. Księgi rachunkowe

W kontrolowanej jednostce przeprowadzono badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych na podstawie próby obejmującej 68 dowodów księgowych i ich zapisów w księgach rachunkowych na łączną kwotę 3.054,6 tys. zł, z tego 67 dowodów wylosowanych metodą monetarną²⁶ oraz jeden dowód wybrany celowo. Wydatki objęte badaniem stanowiły 34,7% populacji wydatków Instytutu w 2015 r.²⁷. W wyniku badania ustalono, że z wyjątkiem niżej opisanych przypadków, dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 599-603, 1842-1845)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej badania ksiąg rachunkowych, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz kontroli bieżącej, które dotyczyły dziewięciu dowodów na łączną kwotę 731,6 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- a) błędnym wskazaniu daty operacji gospodarczej w zapisach księgowych pięciu faktur, tj. f-ry nr FVS/006/AC/15/5538 (RD 12/845); nr 1670054 (Ri 08/1128); nr FA/000005/2015 (RD 02/1198), nr 4180094825 (RD 12/1405) oraz nr FAAB/000022/04/2015 (Ri 04/848), a także błędnym wskazaniu w zapisie

²⁴ Terminy składania sprawozdania PNT-01 określają rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 r. (Dz.U. poz. 1159 ze zm.) z dnia 3 października 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 r. (Dz.U. poz. 1330 ze zm.).

²⁵ Dz.U. z 2012 r. poz. 591.

²⁶ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²⁷ Populacji wydatków, z której dokonano losowania dowodów księgowych do badania.

księgowym numeru identyfikacyjnego jednej z ww. faktur (zamiast nr FAAB/000022/04/2015 zapisano nr FAAB/0000228/04/2015). Zgodnie z art. 24 ust. 3 uor, księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe;

- b) ujęciu trzech faktur w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, niezgodnego z okresem sprawozdawczym wyznaczonym przez daty wystąpienia operacji gospodarczych udokumentowanych tymi dowodami (faktura nr 080/2015 (RD 08/914), nr FAK/SH/2015/0936 (RD 05/877), nr F/000473/15 (RD 07/1272). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 uor. Stosownie do przywołanych przepisów zdarzenia gospodarcze powinny być ujmowane w księgach rachunkowych tego okresu sprawozdawczego, w którym te zdarzenia wystąpiły. W ocenie NIK ustalony w jednostce obieg dokumentów powinien zapewniać możliwość ich ujęcia w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych;
- c) niewłaściwie przeprowadzonej kontroli formalnej dowodu księgowego (faktura nr 03/08/2015 (Ri 08/1111)) – pomimo wskazania na tym dowodzie błędnej (pomyłkowej) daty sprzedaży, tj. 2014-08-07 został on uznany za prawidłowy i wprowadzony do ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art. 22 ust. 1 uor dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują. Stosownie do art. 24 ust. 2 uor księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(dowód akta kontroli str. 1612-1613, 1746-1748, 1752-1783)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in., iż w odniesieniu do faktur wskazanych w:

- pkt a) przy rejestracji (księgowaniu) – omyłkowo wpisano z dokumentów daty wystawienia faktur zamiast dat sprzedaży, a także pomyłkowo wprowadzono dokument z niewłaściwym numerem identyfikacyjnym;
- pkt b) dokumenty zostały zarejestrowane w dziale księgowości a następnie zgodnie z instrukcją obiegu dokumentów przekazane do innych komórek w celu uzupełnienia opisów, będących podstawą do zatwierdzenia do zapłaty i zaksięgowania. Zwrot faktur do działu księgowości nastąpił po zamknięciu okresu rozliczeniowego, co spowodowało ich zaksięgowanie w następnym okresie sprawozdawczym;
- pkt c) przeoczono błędną datę sprzedaży.

Dyrektor wyjaśniła także, iż Instytut deklaruje, że dołoży wszelkich starań aby dokumenty były dokładniej weryfikowane i prawidłowo wprowadzane do systemu podczas ich księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 1614-1517C)

Kontrola wykazała, że nierzetelnie został opracowywany dokument „Zasady (polityka) Rachunkowości”, zatwierdzony zarządzeniem nr 9/2004 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie ustalenia Zasad (polityki) Rachunkowości, w następującym zakresie:

- a) w ww. dokumencie nie ustalono terminu granicznego księgowania dokumentów do właściwego okresu sprawozdawczego, w przypadku gdy dokument wpływa do Instytutu w następnym okresie sprawozdawczym;

b) wykaz kont księgi głównej opisano jako załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 1/2005 z dnia 2 stycznia 2005 r. Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska w Warszawie w sprawie ustalenia Zasad (polityki) rachunkowości, w sytuacji gdy:

- zgodnie z rejestrem: „Decyzje, Pisma okólne, Zarządzenia” pod nr 1 w 2005 r. zostało oznaczone zarządzeniem z dnia 29 marca 2005 r. Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska w Warszawie w sprawie zasad podziału i wysokości środków z ZFŚŚ – 2005 Ośr. Gł. IOŚ;
- ustalenie zasad (polityki) rachunkowości nastąpiło zarządzeniem nr 9/2004 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie ustalenia Zasad (polityki) Rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 613-682)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, iż:

- a) Zapisy w księgach rachunkowych są wprowadzane – zgodnie z zasadą memoriału w terminie pozwalającym sporządzić obowiązujące sprawozdania finansowe oraz deklaracje podatkowe. Z uwagi na rozliczenie podatku VAT oraz zwolnienie przedmiotowe działalności IOŚ-PIB z podatku dochodowego od osób prawnych – przyjęto zasadę księgowania dokumentów za dany okres sprawozdawczy do 25-go dnia następnego miesiąca. W trakcie roku w sytuacji, gdy dokument (np. faktura od kontrahenta) zostanie dostarczona do księgowości po zamknięciu miesiąca, ujmuje się ją w miesiącu otrzymania na zasadach ogólnych. Uwaga zawarta w pytaniu zostanie uwzględniona – poprzez wstawienie wymienionego wyżej dnia, jako granicznej daty dokonywania zapisów w księgach rachunkowych danego miesiąca w trakcie roku – przy najbliższej aktualizacji zasad polityki rachunkowości.
- b) Treść merytoryczna zarządzeń przygotowywana jest przez kierownika komórki organizacyjnej zgodnie z przedmiotem działalności. Weryfikacja pod względem poprawności i zgodności załączników pod względem formalno-prawnym następuje w Dziale Organizacyjnym, który nadaje kolejny numer zarządzenia zgodnie z prowadzonym Rejestrem. Nastąpiło niedopatrzenie w numeracji załącznika, jednak treść załącznika i zapis „w sprawie ustalenia Zasad (polityki) Rachunkowości” jednoznacznie wskazują, że Wykaz Kont Księgi Głównej stanowi Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 9/2004 z dnia 30 grudnia 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 1448-1451)

W ocenie NIK powyższe działania były działaniami nierzetelnymi.

6. Inne zagadnienia

Regulamin kontroli wewnętrznej w IOŚ wprowadzono 29 grudnia 2015 r.²⁸. Do tego czasu działania sprawdzające ograniczone były do działań kontrolnych przeprowadzanych *ad hoc*, na polecenie Dyrektora IOŚ. W 2015 r. przeprowadzono dwie kontrole, polegające na sprawdzeniu prawidłowości oznakowania sprzętu zgodnie z numerami inwentarzowymi wykazanymi w protokole spisu z natury.

(dowód: akta kontroli str. 491-502)

²⁸ Zarządzenie nr 26/2015 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu kontroli wewnętrznej w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym.

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) bieżące aktualizowanie planu finansowego;
- 2) wdrożenie systemu zapewniającego przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- 3) gospodarne wydatkowanie środków publicznych;
- 4) dokonanie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości, ze szczególnym uwzględnieniem terminów granicznych księgowania dowodów księgowych do właściwych okresów sprawozdawczych;
- 5) określenie w instrukcji obiegu dokumentów terminów procedowania z dowodami księgowymi w sposób umożliwiający księgowanie dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych;
- 6) prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy:
Tomasz Nowakowski
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Anna Krzywicka

Emila Dolecka
Główny specjalista k.p.

[...] *) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.