

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA-4101-29/2010

Nr ewid. 19/2011/P/10/174/LWA

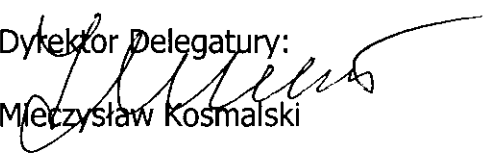
Informacja
o wynikach kontroli
realizacji przez Instytut Paliw
i Energii Odnawialnej zadań finansowanych
ze środków publicznych z budżetu państwa

Warszawa maj 2011 r.

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

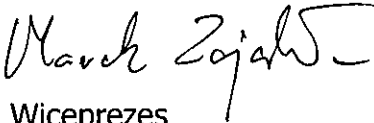
Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury:


Mieczysław Kosmański

Akceptuję:

Marek Zająkała

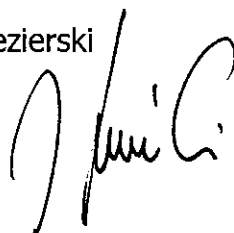


Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 5.05.2011

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Rachunkowość i polityka rachunkowości IPiEO	15
3.2.2. Przychody i koszty funkcjonowania IPiEO	21
3.2.3. Zobowiązania Instytutu	22
3.2.4. Działania podjęte w celu uporządkowania rachunkowości i poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytutu	25
3.2.5. Prace badawcze realizowane przez Instytut	26
3.2.6. Działalność gospodarcza Instytutu	27
3.2.7. Pełnienie przez IPiEO funkcji Instytucji Wdrażającej	28
3.3. Nadzór Ministra Gospodarki nad działalnością Instytutu.....	29
3.3.1. Nadzór nad ekonomiczno-finansową działalnością Instytutu	29
3.3.2. Powoływanie i wyznaczanie Dyrektora Instytutu	32
3.3.3. Reakcja Ministerstwa na zgłaszane przez Instytut problemy.....	34
3.3.4. Nadzór Ministra nad IPiEO jako Instytucją Wdrażającą	36
3.3.5. Realizacja zaleceń pokontrolnych NIK.....	37
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	39
4.1. Przygotowanie kontroli	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
4.3. Finansowe rezultaty kontroli.....	42
5. Załączniki.....	43

1. Wprowadzenie

Kontrola nr P/10/174 – Realizacja przez Instytut Paliw i Energii Odnawialnej w Warszawie zadań finansowanych ze środków publicznych z budżetu państwa została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zgodnie z planem pracy NIK na rok 2010. Podjęcie kontroli w tym zakresie sugerowała również Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej. Uzasadnieniem do przeprowadzenia kontroli były też zapytania poselskie w Sejmie V i VI kadencji, bezpośrednio lub pośrednio związane z Instytutem, tj. dotyczące planowanego przekształcenia Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej (dalej Instytut lub IPiEO) lub zadań przez niego realizowanych, jako Instytucja Wdrażająca wybrane priorytety Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, jak również nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostek badawczo-rozwojowych (dalej jbr) stwierdzone przez NIK w toku kontroli przeprowadzonej w 2005 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez Instytut zadań finansowanych ze środków publicznych, a także sprawowanie nadzoru nad tą jednostką przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Badaniami kontrolnymi objęto w szczególności:

- sytuację ekonomiczno-finansową IPiEO i realizację zadań statutowych,
- wywiązywanie się IPiEO z funkcji Instytucji Wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
- wykorzystywanie statusu jednostki do prowadzenia działalności innej niż badawczo-rozwojowa,
- sposób i zakres sprawowanego nadzoru przez Ministra Gospodarki nad działalnością IPiEO.

Kontrolą objęto lata 2008-2010 (do 30 września).

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone od 19 października do 22 grudnia 2010 r. w dwóch jednostkach organizacyjnych, tj. Instytucji Paliw i Energii Odnawialnej oraz w Ministerstwie Gospodarki.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ocenia realizację przez Instytut Paliw i Energii Odnawialnej zadań finansowanych ze środków publicznych z budżetu państwa.

W kontrolowanym okresie nastąpiło znaczne ograniczenie przez Instytut realizacji zadań określonych dla jednostek badawczo-rozwojowych w art. 2² *ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych*³ (*dalej ustawa o jbr*). W ocenie NIK przyczyną powyższego był brak płynności finansowej Instytutu, będący konsekwencją nieprawidłowości w zarządzaniu IPiEO, w tym gospodarowaniu środkami finansowymi i brak kontroli finansowej, za co, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 *ustawy o jbr*, odpowiadał dyrektor jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór Ministra Gospodarki nad działalnością ekonomiczno-finansową IPiEO pod względem rzetelności. Zdaniem NIK, sprawowany przez Ministra Gospodarki nadzór nad Instytutem był nienależyty, ponieważ nie zapobiegł nielegalnym i niegospodarnym działaniom, co doprowadziło do nadmiernego zadłużeniu i utraty płynności finansowej IPiEO. Stosowane przez Ministra Gospodarki procedury nadzoru nie zapewniły właściwej weryfikacji dokumentów finansowych, w tym sprawozdań, a tym samym uzyskania rzetelnej wiedzy na temat rzeczywistej sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytutu. Minister podejmował z opóźnieniem lub w ogóle nie podejmował działań, które mogłyby w skuteczny sposób wpłynąć na poprawę funkcjonowania nadzorowanej przez niego jednostki.

² Do podstawowych zadań jednostek badawczo-rozwojowych w szczególności należało: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie ich wyników do zastosowania w praktyce oraz upowszechnianie wyników tych prac, realizacja zadań związanych z prowadzonymi badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi, określonymi w statucie jednostki.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.- ustawa uchylona z dniem 1 października 2010 r. na mocy art. 8 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki* (Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm.)

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Niezgodne z przepisami prawa prowadzenie ksiąg rachunkowych IPiEO i brak skutecznej kontroli finansowej – pomimo opracowania jej procedur, stosownie do art. 47 ust. 3 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁴ – sprawiły, że księgi rachunkowe Instytutu w 2008 r. i I połowie 2009 r. nie spełniały wymogu określonego w art. 24 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁵, tj. nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco. Ewidencja księgowa Instytutu w ww. okresie nie była zgodna ze stanem dokumentów źródłowych, a sprawozdania finansowe nie odpowiadały wymaganiom określonym w art. 4 ust. 1 ww. *ustawy* i nie przedstawiały jasno i rzetelnie sytuacji majątkowej, finansowej i wyniku finansowego IPiEO. Obowiązek zapewnienia, aby sprawozdanie spełniało wymagania *ustawy o rachunkowości*, zgodnie z art. 4 a ust. 1 tej *ustawy*, spoczywał na kierowniku jednostki oraz organie nadzorującym, tj. Ministrze Gospodarki. Ponadto polityka rachunkowości obowiązująca w Instytucie nie spełniała wszystkich wymagań określonych w art. 10 *ustawy o rachunkowości*. [str. 15-22 informacji]
2. W kontrolowanym okresie IPiEO osiągał stratę na działalności, tj.: 4 031,5 tys. zł w 2008 r., 3 291,1 tys. zł w 2009 r. i 3 729,9 tys. zł w 2010 r. (stan na 30 września 2010 r.). Fundusz własny IPiEO na 31 grudnia 2009 r. (17 596,3 tys. zł) zmalał w stosunku do stanu na 31 grudnia 2007 r. (30 601,6 tys. zł) o 58%, w wyniku rozliczenia strat za 2008 r. i 2009 r. oraz kwoty 5 682,7 tys. zł stanowiącej wartość ujawnionych w 2009 r. błędów w zatwierdzonym⁶ przez Ministra Gospodarki sprawozdaniu finansowym za 2007 r. [str. 21-22 informacji]
3. IPiEO nie posiadał zdolności do regulowania bieżących zobowiązań. Wskaźnik ogólnej płynności finansowej za lata 2008 i 2009 wyniósł odpowiednio 0,74 i 0,65 i był niższy od dolnego progu jego optymalnej wartości, przyjmowanej jako miernik wypłacalności jednostki (1,5-2)⁷. Według stanu na 30 września 2010 r. IPiEO był zobowiązany m.in. do uregulowania wierzytelności w kwocie 6 718,7 tys. zł, tj. o 80% przewyższającej wysokość uzyskanych przychodów (3 747,8 tys. zł). Instytut nie regulował terminowo

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje *ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* – Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ W październiku 2008 r.

swoich zobowiązań i to zarówno wobec podmiotów zewnętrznych, jak i swoich pracowników. Na kontach Instytutu brak było kwoty 2 513,3 tys. zł, na którą składały się: otrzymana i wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem dotacja (1 379,3 tys. zł) i środki unijne (1 134 tys. zł). [str. 22-25 informacji]

4. Od 2 lipca 2008 r. do 21 kwietnia 2009 r. stanowisko Głównego Księgowego IPiEO nie zostało obsadzone i nie powierzono jego zadań innej osobie. Zawarto umowy z Kancelarią Doradcy Podatkowego na realizację niektórych zadań z zakresu rachunkowości ale nie obejmowały one wykonywania obowiązków głównego księgowego określonych w art. 45 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*. Zdaniem NIK miało to wpływ na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości w działalności IPiEO. W związku z brakiem powierzenia prowadzenia ksiąg rachunkowych głównemu księgowemu (lub innej osobie) odpowiedzialnym za powstanie wszystkich nieprawidłowości, jakie wystąpiły w księgach rachunkowych Instytutu, zgodnie z art. 4 ust. 5 *ustawy o rachunkowości*, był jego Dyrektor.

Stwierdzono, że Kancelaria Doradcy Podatkowego nie wywiązywała się należycie z obowiązków wynikających z zawartych umów. Kierownictwo Instytutu podejmowało też inne działania i zawierało inne umowy z podmiotami zewnętrznymi, które były niekorzystne dla IPiEO. Wydatkowane w ten sposób 307 320 zł, zostało uznane przez NIK za niecelowe i niegospodarne. [str. 19-21 informacji]

5. W IPiEO nie wydzielono, stosownie do wymogu art. 2 ust. 5 *ustawy o jbr*, pod względem finansowym i rachunkowym działalności gospodarczej prowadzonej na zasadach określonych w przepisach *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*⁸. [str. 28 informacji]
6. W kontrolowanym okresie nastąpił spadek aktywności Instytutu w realizacji prac badawczych, wynikający zarówno ze złej kondycji finansowej Instytutu, która uniemożliwiała realizację projektów finansowanych poniżej 100% kosztów, jak również prefinansowanie projektów europejskich, braku możliwości ubiegania się o projekty, w tym przystępowania do przetargów, w których wymagane są zaświadczenia o niezaleganiu w płatnościach do ZUS i US.

⁷ Wg Raportu uzupełniającego opinię biegłego rewidenta (Skonto – Ficadex Spółka z o.o.) z badania sprawozdania finansowego IPiEO za rok obrotowy od 01.01.2009 r. do 31.12.2009 r.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

W badanym okresie IPiEO składał wnioski na ogółem 11 647,8 tys. zł na realizację zadań określonych w art. 7 *ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*⁹, z czego przyznano mu 2 765,4 tys. zł. Mimo iż było to tylko 24% kwoty objętej wnioskami o dofinansowanie, to w przypadku 3 projektów unijnych IPiEO zrezygnował z dofinansowania w wysokości 38,3 tys. zł, z powodu braku możliwości ich wykorzystania.

Analiza poprawności rozliczenia realizowanych w badanym okresie 15 na 113 (19,5%) projektów badawczych, w przypadku 10 z nich wykazała nieprawidłowości, w tym w ewidencji kosztów związanej z tymi projektami oraz sprawozdaniami z ich realizacji. [str. 27-28 informacji]

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podjęcie przez nową Dyрекcję IPiEO¹⁰ działań zmierzających do doprowadzenia rachunkowości Instytutu do stanu zgodnego z przepisami *ustawy o rachunkowości*.

Podjęte przez Dyrektora jednostki, po objęciu stanowiska w czerwcu 2009 r., działania związane z uporządkowaniem funkcjonującego w Instytucie systemu rachunkowości, doprowadziły do urealnienia, wynikającej z ksiąg rachunkowych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej IPiEO oraz do ujawnienia opisanych nieprawidłowości. Nie doprowadziły natomiast do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej IPiEO z uwagi na jego nadmierne zadłużenie. [str. 25-26 informacji]

8. Uprawnienia nadzorcze Ministra Gospodarki nad działalnością jbr, w tym IPiEO, w imieniu Ministra, realizował Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (dalej DNP). Dla czynności wykonywanych w ramach tego nadzoru określonych zostało szereg wewnętrznych procedur, w tym m.in.: zatwierdzania sprawozdań finansowych i wyboru rewidentów¹¹ do badania rocznych sprawozdań finansowych jbr.

Proces weryfikacji sprawozdań finansowych obejmował m.in.: formalne sprawdzenie kompletności dokumentacji i poprawności pod względem rachunkowym. Nie pozwalało to, zdaniem NIK, na uzyskanie pełnej wiedzy o sytuacji ekonomiczno-finansowej IPiEO i podjęcie ewentualnych działań w ramach sprawowanego nadzoru.

⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049 ze zm. – ustawa uchylona z dniem 31 grudnia 2010 r. na mocy art. 6 *ustawy*, o której mowa w przypisie 3.

¹⁰ Od 5 czerwca 2009 r. nowym Dyrektorem IPiEO został Pan Krzysztof Bajdor.

¹¹ Zgodnie z art. 66 ust. 4 *ustawy o rachunkowości* Minister Gospodarki dokonywał wyboru podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych IPiEO

W ocenie NIK działania Ministra Gospodarki podejmowane w ramach sprawowanego nadzoru były niewystarczające. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadziło w IPiEO 3 kontrole w latach 2009-2010 (2 planowe i jedną doraźną). W latach 2006-2008 nie przeprowadzano kontroli w IPiEO.

Kontrola doraźna, przeprowadzona w dniach 16-23 czerwca 2009 r. w Instytucie przez Ministerstwo Gospodarki, została podjęta m.in. po otrzymaniu anonimowej informacji¹² o możliwości wystąpienia szeregu nieprawidłowości w Instytucie. Mimo iż w wyniku tej kontroli potwierdzono większość wskazywanych nieprawidłowości w działalności IPiEO i zalecono podjęcie działań w celu ich wyeliminowania¹³, Minister nie skorzystał ze swych uprawnień określonych w art. 28 ust. 5 i 6 *ustawy o jbr*¹⁴, a jedynie pismem z 22 lutego 2010 r. zwrócił się do Dyrektora IPiEO, by w związku „z potwierdzeniem nieprawidłowości i nierzetelności w sporządzaniu sprawozdań za lata 2007 i 2008” rozważył możliwość zgłoszenia tego faktu stosownym organom. [str. 29-33 informacji]

9. Za nierzetelne NIK uznała działania Ministra związane z wyznaczeniem na kierownika, pełniącego obowiązki Dyrektora jednostki, Panią Urszulą Kaźmierczak. Z dniem 31 lipca 2008 r. upłynęła kadencja poprzedniego Dyrektora IPiEO Pana Andrzeja Kulczyckiego. Zgodnie z art. 21 ust. 2 *ustawy o jbr* dyrektora jbr powoływał minister sprawujący nadzór nad tą jednostką spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Minister Gospodarki ogłosił¹⁵ konkurs na stanowisko Dyrektora IPiEO 13 listopada 2008 r., tj. ponad pół roku po terminie określonym w § 1 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej*¹⁶.

Minister Gospodarki wyznaczył dotychczasowego Dyrektora, na podstawie art. 65 *ustawy o jbr*, kierownikiem IPiEO, pełniącym obowiązki Dyrektora jednostki od

¹² Skarga anonimowa pracowników, która wpłynęła do Ministerstwa w kwietniu 2009 r. przekazana została ponownie do Ministerstwa w maju tego roku przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

¹³ Opracowania zasad prowadzenia rachunkowości Instytutu, z uwzględnieniem pełnego rachunku kosztów, sprawdzenia dokumentacji czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów, kontroli produkcji w toku, uregulowanie zobowiązań wobec pracowników i kontrahentów.

¹⁴ Art. 28 ust. 5 i 6 *ustawy o jbr* stanowiły, iż w razie stwierdzenia, że decyzja dyrektora jbr lub zaniechanie podjęcia decyzji spowodowało stratę finansową, minister sprawujący nadzór nad tą jednostką może ustalić odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie pracy, co nie wykluczało zastosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹⁵ M.in. w dzienniku „Rzeczpospolita”.

1 sierpnia 2008 r. do 31 stycznia 2009 r. W związku z unieważnieniem wyników konkursu¹⁷ (po uznaniu zasadnej skargi jednego z uczestników konkursu) i upływem terminu pełnienia obowiązków przez Pana Andrzeja Kulczyckiego, Minister Gospodarki, na kolejne 6 miesięcy, wyznaczył kierownikiem, pełniącym obowiązki Dyrektora jednostki Panią Urszulę Kaźmierczak.

Zdaniem NIK, niezasadne było stwierdzenie Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki¹⁸, iż przy wyznaczaniu Pani Urszuli Kaźmierczak na kierownika jednostki „...nie zachodziła potrzeba weryfikacji jej kwalifikacji”, bowiem, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 *ustawy o jbr*, funkcję dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej może pełnić osoba, która m.in. posiada wyższe wykształcenie. Tymczasem Pani Urszula Kaźmierczak (Dyrektor ds. Ekonomiczno-Organizacyjnych Instytutu) posiadała jedynie średnie wykształcenie i, jak sama zeznała, nie miała kwalifikacji i wiedzy z zakresu rachunkowości. W opinii NIK brak kwalifikacji ww. osoby mógł przyczynić się do pogłębienia, powstałych w działalności Instytutu, nieprawidłowości. [str. 33-35 informacji]

10. W ocenie NIK działania podejmowane przez Ministra Gospodarki w odpowiedzi na zgłaszane przez IPiEO problemy (nowe Kierownictwo IPiEO począwszy od sierpnia 2009 r. kilkakrotnie informowało Ministra Gospodarki o trudnej sytuacji finansowej jednostki) były niewystarczające.

Działania Ministra ograniczały się do popierania kolejnych, bezskutecznych wniosków IPiEO kierowanych do MNiSW o zwiększenie kwot dotacji statutowej¹⁹.

Pomimo przedłożenia przez Dyrektora IPiEO 11 maja 2010 r. „Programu naprawczego IPiEO na lata 2010-2014” zawierającego plan działań restrukturyzacyjnych mających na celu przywrócenie równowagi ekonomiczno-finansowej oraz umożliwienie kontynuacji działalności IPiEO, do dnia zakończenia kontroli, Dyrektor IPiEO nie został pisemnie poinformowany o jego zaakceptowaniu przez Ministra. [str. 35-36 informacji]

11. IPiEO od 2007 r. pełniło funkcję Instytucji Wdrażającej Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013”.²⁰

¹⁶ Dz. U. Nr 182, poz. 1303.

¹⁷ Kolejny konkurs został ogłoszony 4 marca 2009 r.

¹⁸ Wyjaśnienia z 27 stycznia 2011 r. (sygn. DNP-IV-073/3/11/240) złożone w trybie art. 59 ust. 2 *ustawy o NIK*.

¹⁹ Pismo z 20 sierpnia 2009 r. (sygn. DNP-IV-073-HN/09), pismo z 24 marca 2010 r. (sygn. DNP-IV-073-1/2/10), pismo z 2 czerwca 2010 r. (sygn. DNP-IV-073-2446/10).

W omawianym wyżej (pkt 10) programie naprawczym IPiEO, jako jedną z głównych przyczyn trudnej sytuacji finansowej wymieniono budowę w IPiEO od 2007 r. Instytucji Wdrażającej PO IiŚ bez przygotowania i zaplecza administracyjnego oraz finansowego (niesprawna księgowość, niewystarczające własne środki finansowe).

W wyniku sprawowanego nadzoru Minister przejął w 2010 r. od IPiEO zadania IW²¹. Przyczyną rozwiązania umowy z 5 października 2007 r. był przede wszystkim brak płynności finansowej Instytutu. [str. 36-37 informacji]

12. Kontrola wykazała ponadto, że Minister Gospodarki nie w pełnym zakresie wykonał zalecenia NIK zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 marca 2006 r.²², a dotyczące podjęcia działań:

- restrukturyzacyjnych, postulowanych w Strategii reorganizacji jbr, zmierzających do poprawy niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej,
- w zakresie weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań finansowych nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych.

Działania restrukturyzacyjne wobec Instytutu podjęte zostały z opóźnieniem, a weryfikacja sprawozdań finansowych nie była rzetelna. [str. 37-38 informacji]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Do powstania licznych nieprawidłowości w działalności Instytutu przyczynił się brak kompetencji w zarządzaniu, w tym środkami finansowymi, kadry kierowniczej jednostki oraz brak skutecznego nadzoru ze strony powołanego do tego organu. Nie bez znaczenia dla oceny wiarygodności składanych Ministrowi sprawozdań finansowych pozostawał też fakt przygotowania nierzetelnych opinii przez badających je biegłych rewidentów. Ponadto reakcja Ministra na zgłaszane przez Instytut problemy (potwierdzone przeprowadzoną kontrolą) nie była wystarczająca i podjęta została z opóźnieniem, w sytuacji utraty płynności finansowej i możliwości dalszego działania Instytutu. Podjęte

²⁰ Działan 9.4 - 9.6 i 10.3 PO IiŚ. Stosowną umowę w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ nr 1/MG-IPiEO/2007) Minister Gospodarki zawarł z IPiEO 5 października 2007 r.

²¹ Aneks nr 3 z 30 marca 2010 r. do umowy nr 1/MG-IPiEO/2007 z 5 października 2007 r. IP pozostawiła Instytutowi jako IW realizację zadań w ramach działania „9.5 Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych”. Na podstawie umowy z 15 lipca 2010 r. zawartej pomiędzy Ministrem Gospodarki a IPiEO została rozwiązana umowa z 5 października 2007 r.

²² Wystąpienie opracowano i przekazano Ministrowi w związku z kontrolą nadzoru sprawowanego nad działalnością jbr obejmującą okres 2003-I połowa 2005; *Informacja o wynikach kontroli działalności wybranych jednostek badawczo-rozwojowych*, Warszawa wrzesień 2006, Nr ewid. 147/2006/P/05048/KGP.

zaś działania, tj. włączenie IPiEO do PIMOT²³ nie rozwiązało sprawy nadmiernego zadłużenia, a jedynie przeniósł odpowiedzialność na nowy podmiot, który wobec prowadzonych postępowań egzekucyjnych i komorniczych będzie musiał szybko rozwiązać ten problem.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, Minister Gospodarki powinien:

- wzmocnić nadzór nad Przemysłowym Instytutem Motoryzacji w związku z włączeniem do niego IPiEO i monitorować sytuację finansowo-ekonomiczną tego Instytutu,
- dokonywać wyboru firm audytorskich, do przeprowadzania badania sprawozdań finansowych, zapewniających rzetelne wypełnianie swoich obowiązków.

²³ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie połączenia Przemysłowego Instytutu Motoryzacji oraz Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej (Dz. U. Nr 259, poz. 1764) Instytut z dniem 1 stycznia 2011 r. został włączony do Przemysłowego Instytutu Motoryzacji.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

IPiEO do 25 listopada 2006 r. działał pod nazwą Centralne Laboratorium Naftowe (dalej CLN). W styczniu 2006 r. do struktury CLN włączone zostało Europejskie Centrum Energii Odnawialnej EC BREC, co spowodowało rozszerzenie zakresu działania CLN o zagadnienia bioenergetyki, surowców do produkcji biopaliw, energii słonecznej, wiatrowej i wodnej. Z dniem 26 listopada 2006 r. CLN otrzymał nazwę Instytut Paliw i Energii Odnawialnej na mocy przepisów *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie reorganizacji Centralnego Laboratorium Naftowego w Warszawie*²⁴.

Instytut jako jednostka badawczo-rozwojowa posiadał osobowość prawną i wpisany był do Krajowego Rejestru Sądowego pod Nr 0000071806. Nadzór nad Instytutem sprawował minister właściwy do spraw gospodarki.

Stosownie do postanowień § 6 ust. 1 Statutu IPiEO z dnia 14 listopada 2008 r. organami Instytutu były Dyrektor oraz Rada Naukowa (składająca się z 13 członków).

Określony w statucie zakres działania Instytutu obejmował w szczególności:

1. prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych dotyczących m.in.: paliw płynnych, środków smarowych i innych płynów eksploatacyjnych, w tym technologii wytwarzania, modernizacji istniejących technologii, magazynowania, dystrybucji, eksploatacji i zasad oceny jakości, energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i upraw roślin energetycznych, budowy i eksploatacji urządzeń energetycznych wykorzystujących te źródła oraz technologii wytwarzania biopaliw z surowców rolniczych, biomasy i substancji odpadowych.
2. Przystosowanie wyników prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych do zastosowania w praktyce.
3. Wdrażanie krajowych programów operacyjnych w obszarach odnawialnych źródeł energii w energetyce oraz gospodarce paliwowo-energetycznej.
4. Upowszechnianie wyników prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych.

²⁴ Dz. U. Nr 202, poz. 1488.

W IPiEO, oprócz zakładów naukowych zajmujących się paliwami, biopaliwami i olejami smarowymi oraz odnawialnymi zasobami energii (wykorzystującymi w procesie przetwarzania energię m.in. wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, pozyskiwaną z biomasy oraz biogazu), funkcjonowało Laboratorium Badawcze, w ramach którego działało sześć pracowni, w których realizowane były badania paliw, biokomponentów, biopaliw, LPG, środków smarowych oraz kolektorów słonecznych. Ponadto działała, wyodrębniona w strukturze organizacyjnej IPiEO, Jednostka Certyfikująca Wyroby, powołana do certyfikacji paliw i biokomponentów.

IPiEO pełnił też funkcję koordynatora Polskiej Platformy Technologicznej Biopaliw i Biokomponentów, której głównym celem było budowanie strategii rozwoju nowoczesnych technologii wytwarzania i stosowania biokomponentów i biopaliw.

Ponadto Instytut, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 był Instytucją Wdrażającą odpowiedzialną za wdrażanie 4 Działań.

W wyniku oceny parametrycznej, dotyczącej działalności w latach 2001-2004, ustalonej 30 czerwca 2006 r.²⁵ przez Komisję Badań na Rzecz Rozwoju Gospodarki Rady Nauki (zgodnie z zasadami określonymi w § 7 rozporządzenia Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania i rozliczania środków finansowych na naukę²⁶) Instytut otrzymał kategorię 2 (w grupie jednostek jednorodnych G3 „Technologie materiałowe, chemiczne i inne”). W wyniku oceny parametrycznej, o której mowa w art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki²⁷, dotyczącej działalności w latach 2005-2009 r. Komisja Rady Nauki zaproponowała dla Instytutu kategorię 2. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał Instytutowi kategorię 1 (w grupie „Małe jednostki naukowe w obszarze nauk technicznych”²⁸).

²⁵ Wykaz ustalonych przez Komisję Badań na Rzecz Rozwoju gospodarki Rady Nauki w dniu 30 czerwca 2006 r. (Protokół Nr 7/2006 posiedzenia KBnRG z dnia 30 czerwca 2006 r.) kategorii dla grupy jednostek jednorodnych G3 „Technologie, materiałowe, chemiczne i inne”;

²⁶ Dz. U. Nr 161, poz. 1359 - uchylone z dniem 1 lipca 2007 r.

²⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049 - ustawa uchylona z dniem 1 października 2010 r. na podstawie art. 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm.). Z tym dniem weszła w życie ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615).

²⁸ Komunikat nr 19 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 września 2010 r. o ustalonych kategoriach jednostek naukowych.

W udzielonej w toku kontroli informacji²⁹ Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego wyjaśnił, iż: „zgodnie z § 5 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową*”³⁰ Minister ustala kategorię jednostki naukowej na podstawie propozycji właściwej komisji Rady Nauki. Instytut w wyniku oceny dokonanej przez Zespół roboczy do spraw materiałów i surowców (ZR-7), uzyskał efektywność końcową równą 112,28 i na tej podstawie Komisja Badań na Rzecz Rozwoju Gospodarki zaproponowała dla niego kategorię 2. Ze względu na niewielkie różnice pomiędzy efektywnościami końcowymi dla Instytutu Optyki Stosowanej, dla którego Komisja zaproponowała 1 kategorię, a Instytutem Paliw i Energii Odnawialnej Minister uznał, że w tej sytuacji zaproponowana przez Komisję kategoria nie oddaje rzeczywistej aktywności naukowej Instytutu za oceniane lata 2005-2009 i ustalił dla niego kategorię 1.”

Analiza stanu prawnego stanowi załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Rachunkowość i polityka rachunkowości IPiEO

W wyniku kontroli NIK, badania ksiąg rachunkowych przez biegłego rewidenta³¹ według stanu na 31 maja 2009 r. oraz innych kontroli przeprowadzonych w IPiEO³² (obejmujących okres od 2008 r. do I połowy 2009 r.), ustalono następujące nieprawidłowości:

1. Niezgodność bilansu otwarcia na 1 stycznia 2009 r. z bilansem zamknięcia na 31 grudnia 2008 r., co stanowiło naruszenie zasady ciągłości określonej w art. 5 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Zestawienie obrotów i sald na dzień 31 maja 2009 r. wykazywało niezgodność strony WN ze stroną MA w obrotach narastająco i saldach na

²⁹ Pismo z 9 grudnia 2010 r. znak MNiSW-DKN-WKR-191-2671-1/MC/10.

³⁰ Dz. U. Nr 205, poz. 1489 ze zm.

³¹ Biegły rewident K.Z. (Nr ewid. 4546/5075) - powołany przez Dyrektora Instytutu Pana Krzysztofa Bajdora - dokonał badania ksiąg rachunkowych na podstawie zapisów księgowych od 1 stycznia 2009 r. do 31 maja 2009 r., z uwzględnieniem bilansu otwarcia.

³² Kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki w czerwcu 2009 r. dotyczącej nieprawidłowości w funkcjonowaniu IPiEO, w tym elementów gospodarki finansowej na podstawie sprawozdania finansowego za 2008 r. i kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w marcu 2010 r. w zakresie prawidłowości wydatkowania środków przyznanych decyzjami w 2008 r. (sygn. MNiSW-DKN-WKR-1942-1696-6/SL/10). Kontrola MNiSW została przeprowadzona z udziałem Pani G.D. - eksperta finansowego upoważnionego przez MNiSW do przeprowadzenia kontroli kompleksowej IPiEO.

koniec miesiąca, a różnica wynosiła 4 763,04 zł, co było niezgodne z art. 18 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*;

2. Brak weryfikacji stanu inwestycji środków trwałych w księgach rachunkowych i nieprzeksięgowanie na stan środków trwałych składników majątkowych na kwotę 513,6 tys. zł;
3. Zaniżanie kosztów poprzez nieujęcie w księgach:
 - wartości amortyzacji kosztów zakończonych prac rozwojowych. W 2008 r. stosowano zaniżoną stawkę amortyzacji przedmiotowych kosztów, tj. 12,5%, przy której okres całkowitej amortyzacji wyniósłby 8 lat. Zgodnie z art. 33 ust. 3 *ustawy o rachunkowości* okres całkowitej amortyzacji nie może przekroczyć 5 lat i w związku z tym stawka wynosi 20%. Koszty amortyzacji oraz umorzenia w księgach 2009 r. winny zostać powiększone o kwotę 24,7 tys. zł;
 - kredytów bankowych i pożyczek we właściwej wysokości. Np. stan zadłużenia Instytutu z tytułu kredytu zaciągniętego w Banku Pocztowym wykazany w ewidencji wynosił 313,9 tys. zł, podczas gdy faktyczne zadłużenie z tego tytułu wynosiło 327,6 tys. zł (różnica 13,8 tys. zł). Zaniżanie wartości kredytu w ewidencji wynikało z niewłaściwego odnoszenia zapłaconych odsetek na konto kredytu w sytuacji, gdy odsetki te stanowiły koszty finansowe i winny być ewidencjonowane na koncie tych kosztów;
 - nakładów na inwestycje niezaliczanych do środków trwałych;
 - wynagrodzeń pracowników i składek ZUS za maj 2009 r., nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i zakładowego funduszu nagród w kwocie ogółem 796,0 tys. zł;
4. Zawyżanie pozycji przychodów:
 - ze sprzedaży, które w badanym okresie winny być niższe o kwotę 371,5 tys. zł (np. poprzez niewłaściwe ujęcie w przychodach ze sprzedaży 3 faktur zaliczkowych na łączną kwotę netto 270,9 tys. zł, które winny być wykazane w dochodach przyszłych okresów i rozliczone fakturą końcową),
 - z tytułu uzyskiwanych kwot dotacji poprzez księgowanie w przychodach (zamiast w rozliczeniach międzyokresowych) 100% uzyskiwanych kwot, bez względu na poniesione koszty.

Skutek takiego sposobu księgowania obrazuje przykład przekazanej w 2008 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) dotacji statutowej w kwocie 1 467 tys. zł. W ewidencji księgowej wystąpiła tylko kwota 908,2 tys. zł kosztów

działalności statutowej. Według ustaleń eksperta finansowego³³ powinna pozostać kwota 558,7 tys. zł niewykorzystanej dotacji statutowej, natomiast w ewidencji księgowej nie było jej odzwierciedlenia. W saldach kont na 31 grudnia 2008 r. nie widniała również kwota dotacji pozostającej do wykorzystania w roku następnym. Zdaniem ww. „oznacza to, że pozorny zysk na działalności statutowej był wykorzystany na pokrycie kosztów poniesionych na inne cele. Stanowiło to jeden z elementów ukrywania prawdziwej sytuacji finansowej IPiEO”;

5. Ujmowanie zobowiązań i należności niezgodnie ze stanem faktycznym (kredyty bankowe, należności od odbiorców, zobowiązania wobec dostawców i pracowników). Według ewidencji księgowej saldo należności Instytutu na 31 maja 2009 r. wynosiło 647 641 zł, a saldo zobowiązań 1 344 458 zł. Po korekcie (m.in. naliczeniu odpisu aktualizującego należności w kwocie 30 000 zł oraz odpisaniu z konta należności kwoty 82 235 zł uzyskanej zapłaty) dokonanej przez biegłego salda te wyniosły odpowiednio: 409 764 zł i 1 218 816 zł. Kwota zobowiązań wyliczonych przez biegłego z ewidencji księgowej oraz analizy dostępnej w Instytucie dokumentacji wg stanu na 31 maja 2009 r. wyniosła 7 265,6 tys. zł;
6. Wskazanie w bilansie otwarcia na 2009 r. wartości półproduktów i produkcji w toku w wysokości 7 618,8 tys. zł. Powyższa wartość przekraczała o 30% wielkość przychodów rocznych i stanowiła 79% poniesionych kosztów w 2008 r. Nie została ona ustalona w wyniku inwentaryzacji, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Po weryfikacji jej wartość na 31 grudnia 2008 r. wyniosła 1 822,2 tys. zł;
7. Prowadzenie ewidencji kosztów na kontach analitycznych bez możliwości ich powiązania z projektami, a w konsekwencji prawidłowego rozliczania środków przyznanych z budżetu państwa jak i środków unijnych. Analiza 15 projektów badawczych wykazała, że w przypadku 10 wystąpiły niezgodności pomiędzy sprawozdaniami z ich realizacji, a ewidencją księgową, w tym dla 4 projektów prowadzono łączną ewidencję pod oznaczeniem innego projektu.
8. Brak kontroli merytorycznej, prawnej i formalno-rachunkowej dokumentów księgowych oraz ich zatwierdzenia do realizacji przez dyrektora i głównego księgowego. Z dokumentacji 15 ww. projektów dokonano analizy 20 pozycji z ewidencji księgowej, która wykazała nieprawidłowości w 19 przypadkach, w tym:

³³ Patrz przypis 32.

brak kontroli formalno-rachunkowej dokumentów (7), brak kontroli merytorycznej (5), brak zatwierdzenia dyrektora i głównego księgowego (5), co było niezgodne z obowiązującymi w Instytucie Instrukcjami obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych³⁴. Ponadto stwierdzono brak dokumentu źródłowego, będącego podstawą zapisu w księgach (2), brak dokumentów źródłowych, będących podstawą zaksięgowania wynagrodzeń na poszczególne projekty³⁵ (9), brak identyfikacji dwóch zapisów w księgach z dowodami źródłowymi³⁶, co naruszało zasadę sprawdzalności ksiąg rachunkowych, określoną w art. 24 ust. 4 *ustawy o rachunkowości*.

W obowiązujących w Instytucie w kontrolowanym okresie politykach rachunkowości m.in.:

- określono rok obrotowy ale nie wskazano, wchodzących w skład roku obrotowego, okresów sprawozdawczych (co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 1 *ustawy o rachunkowości*),
- nie było pełnej zgodności między zakładowym planem kont opisanym w ww. dokumentach, a faktycznie funkcjonującym w systemie finansowo-księgowym w Instytucie.

Polityki rachunkowości z 2007 r. i z 2008 r. nie określały: wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych prowadzonych przy użyciu komputera (poza wskazaniem na opcje komputerowego systemu księgowości MILLENIUM), opisu całego systemu informatycznego, zawierającego wykaz wszystkich programów, procedur lub funkcji wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, załącznika w postaci dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej systemu informatycznego rachunkowości Instytutu, stosowanych programowych zasad ochrony danych i systemu przetwarzania, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c *ustawy o rachunkowości*.

³⁴ Z 31 grudnia 2007 r. i z 30 grudnia 2008 r.

³⁵ Pozycje księgowania na poszczególnych projektach, oznaczonych LP, jako źródłowy dokument posiadały zbiorczą listę płać bez rozliczenia na projekty.

³⁶ Zapis księgowy UZ 001/02/2008 na 22 tys. zł wskazuje tylko na nr umowy 06/2008 na kwotę 10 tys. zł, w sytuacji gdy dotyczył 4 umów o dzieło na łączną kwotę 22 tys. zł, a zapis PK/035/10/2008 nie wskazywał w ogóle na dowód źródłowy, tj. umowę zlecenia nr 2/2008. W przypadku zapisu UZ/001/

Ponadto, poza odesłaniem w „Politykach rachunkowości” do przepisów *ustawy o rachunkowości*, niezgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 tej ustawy nie określono w nich zasad służących ochronie danych i ich zbiorów w systemie informatycznym (księgi prowadzone komputerowo), natomiast opisano zasady przechowywania i zabezpieczenia dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych w postaci papierowej. W toku kontroli sporządzono dokument (z dnia 23 listopada 2010 r.) „Charakterystyka systemu przetwarzania danych”, zawierający: wykaz programów komputerowych dopuszczonych do stosowania w systemie przetwarzania danych w Instytucie, wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na nośnikach czytelnych dla komputera, opis systemu przetwarzania danych, charakterystykę programów przetwarzania danych, zasady ochrony danych i ich zbiorów.

Od 2 lipca 2008 r. do 21 kwietnia 2009 r. stanowisko głównego księgowego IPiEO nie było obsadzone i nie powierzono jego zadań innej osobie. Kierownictwo Instytutu³⁷ zawarło z Kancelarią Doradcy Podatkowego (zwanej dalej Kancelarią) umowy: z 1 lipca 2008 r. o stałej współpracy (na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r.) i 2 umowy zlecenia (na usługi w zakresie doradztwa podatkowego od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2009 r.). Przedmiot umowy o stałej współpracy nie obejmował prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, tj. wykonywania obowiązków głównego księgowego określonych w art. 45 ust. 1 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*. Również kolejne umowy zlecenia nie obejmowały przedmiotowych obowiązków. Faktyczną treść umów podważają, złożone w trakcie kontroli przez Kierownictwo IPiEO, tj. Dyrektora Pana Andrzeja Kulczyckiego³⁸ i jego Zastępcę ds. Ekonomiczno-Organizacyjnych Panią Urszulę Kaźmierczak³⁹, zeznania o powierzeniu obowiązków głównego księgowego, w tym prowadzenia ksiąg rachunkowych, Kancelarii Doradcy Podatkowego. Jednakże, Doradca Podatkowy, z którą podpisano wspomniane wyżej umowy, powołując się na ich treść, zaprzeczyła by prowadziła księgi rachunkowe

07/2008 na kwotę 14,9 tys. zł, wystąpiła niezgodność z kwotą dokumentu źródłowego, tj. umowy UZ 24/2008 (12,0 tys. zł).

³⁷ Pełniący obowiązki kierownika IPiEO Pan Andrzej Kulczycki i Dyrektor ds. Ekonomiczno-Organizacyjnych Pani Urszula Kaźmierczak.

³⁸ Protokół przesłuchania świadka Andrzeja Kulczyckiego z 17 grudnia 2010 r.

³⁹ Protokół przesłuchania świadka Urszuli Kaźmierczak z 16 grudnia 2010 r.

IPiEO⁴⁰. Niezależnie od tego, ww. podpisała sprawozdanie finansowe IPiEO za 2008 r., tj. dokonała czynności, określonej w art. 52 ust. 2 *ustawy o rachunkowości*, dla osoby, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art. 77 pkt 2 *ustawy o rachunkowości* przedmiotowe sprawozdanie podpisała również Pani Urszula Kaźmierczak, jako kierownik IPiEO, pełniący obowiązki Dyrektora.

Podkreślić należy, że usługi, objęte ww. umowami, nie były wykonywane w sposób rzetelny i prawidłowy. Umową z 1 lipca 2008 r. Kancelaria zobowiązała się m.in. do sprawdzenia i zweryfikowania zapisów w księdze rachunkowej. Z wcześniej opisanych ustaleń wynika, że zapisy w księgach nie były rzetelne, a sporządzone przez ww. sprawozdanie finansowe IPiEO za 2008 r.⁴¹ nie odpowiadało wymogom art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Ponadto, mimo pełnionego doradztwa podatkowego⁴² w zakresie podatku dochodowego oraz VAT, deklaracje podatku VAT za luty-czerwiec 2009 r. sporządzone zostały nieprawidłowo⁴³.

Niewłaściwe sformułowanie treści zawartych z Kancelarią Doradcy Podatkowego umów doprowadziło do sytuacji, w której nie można było ustalić osoby odpowiedzialnej za zaistniałe nieprawidłowości oprócz – oczywiście – kierownika jednostki i w związku z tym NIK uznała za niegospodarne i niecelowe wydatkowanie przez IPiEO kwoty 89 820 zł (z tytułu omawianych umów).

W październiku 2010 r. Dyrektor Instytutu Pan Krzysztof Bajdor pismem⁴⁴ zażądał od Doradcy Podatkowego m.in. poprawy i uzupełnienia sprawozdania finansowego za 2008 r. W odpowiedzi na powyższe ww. odpisała, że sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie danych dostarczonych przez Instytut, za których wiarygodność nie ponosi odpowiedzialności, a w związku z tym, iż w Instytucie zatrudniony został główny księgowy to Instytut dysponuje obecnie osobą kompetentną do sporządzenia takiego sprawozdania. Innych działań wobec ww. nie podejmowano.

W dniu 30 września 2008 r. rozwiązano umowę o pracę z Głównym Księgowym Panem K.P. za porozumieniem stron, z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia, bez obowiązku świadczenia pracy. Panu K.P. wypłacono wynagrodzenie

⁴⁰ Pismo z 4 listopada 2009 r., data wpływu do IPiEO 10.11.09., l.dz. 1962

⁴¹ Objęte umową zlecenia na okres 1 stycznia-30 kwietnia 2009 r.

⁴² Na podstawie umowy zlecenia na okres 30 kwietnia-30 czerwca 2009 r.

⁴³ Nieprawidłowo zostały sporządzone deklaracje za okres luty-grudzień 2009 r., z czego deklaracje za luty-czerwiec 2009 r. w trakcie obowiązywania umów zlecenia z Kancelarią.

⁴⁴ Pismo nr DN/689/09 z dnia 30 października 2010 r.

za całe 3 miesiące, mimo iż, zgodnie z art. 36 § 1 pkt 2 *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy*⁴⁵, możliwe było ustalenie 1 miesięcznego wypowiedzenia i wypłacenie wynagrodzenia tylko za ten miesiąc⁴⁶. W tej sytuacji wypłatę wynagrodzenia za kolejne 2 miesiące w kwocie 17 500 zł brutto należy uznać za działanie niegospodarne i niecelowe.

Do nieprawidłowości związanych z brakiem zapewnienia właściwej obsługi ksiąg rachunkowych mógł przyczynić się, w ocenie NIK, brak kwalifikacji Dyrektora ds. Ekonomiczno-Organizacyjnych. Osoba zatrudniona na tym stanowisku posiadała jedynie średnie wykształcenie i jak sama zeznała⁴⁷, nie miała kwalifikacji i wiedzy z zakresu rachunkowości.

3.2.2. Przychody i koszty funkcjonowania IPIEO

W kontrolowanym okresie przychody IPIEO ogółem wynosiły: 8 314,6 tys. zł w 2008 r.; 9 114,8 tys. zł w 2009 r. i 3 747,8 tys. zł w 2010 r. (do 30 września 2010 r.), w których przychody z działalności podstawowej stanowiły odpowiednio: 65%, 55% i 68%. Środki na naukę z części 28 budżetu państwa stanowiły odpowiednio: 30%, 32% i 50% przychodów ogółem, środki Unii Europejskiej z tytułu realizacji projektów badawczych w ramach Europejskich Programów Ramowych stanowiły odpowiednio: 8%, 7% i 5%, przychody z usług badawczo-rozwojowych dla przemysłu, laboratoryjnych i technicznych⁴⁸ stanowiły odpowiednio: 25%, 15% i 14%, zaś refundacja kosztów poniesionych z tytułu pełnienia funkcji Instytucji Wdrażającej czterech Działań w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej POIiŚ) stanowiła odpowiednio: 25%, 35% i 17% przychodów ogółem.

W stosunku do 2007 r. w latach 2008 i 2009 wzrosła znacząco dotacja na podstawową działalność statutową z 1 017,0 tys. zł do 1 467,0 tys. zł i 1 934,3 tys. zł odpowiednio, natomiast zmniejszona została dotacja na badania naukowe, których wyniki zostają w jednostce z 1 723,4 tys. zł do 1 068,8 tys. zł i 937,2 tys. zł. Przychody ze środków Unii Europejskiej zmalały z 1 757,3 tys. zł do 686 tys. zł i 647 tys. zł, zaś przychody z usług z 2 241,2 tys. zł do 2 063,6 tys. zł i 1 409,6 tys. zł odpowiednio.

⁴⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁴⁶ Staż pracy Pana K.P. w Instytucie, krótszy niż 1 rok, uprawniał do rozwiązania z nim umowy o pracę z jednomiesięcznym wypowiedzeniem.

⁴⁷ Patrz przypis 39.

⁴⁸ Dalej usługi.

Największą pozycją kosztów były wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które w latach 2008-2010 (do 30 września) wyniosły odpowiednio: 6 713,6 tys. zł, 6 788,9 tys. zł i 3 977,5 tys. zł, co stanowiło udział w ogólnych kosztach funkcjonowania jednostki: 54%, 55% i 53% i przewyższało przychody z działalności podstawowej o: 25%, 37% i 55%. Jednocześnie należy pokreślić, że nakłady inwestycyjne IPiEO na środki trwałe były znikome i wyniosły odpowiednio: 321,5 tys. zł, 214,9 tys. zł i 3,0 tys. zł.

W kontrolowanym okresie IPiEO osiągał stratę na działalności, tj.: 4 031,5 tys. zł w 2008 r., 3 291,1 tys. zł w 2009 r. i 3 729,9 tys. zł w 2010 r. (stan na 30 września 2010 r.).

3.2.3. Zobowiązania Instytutu

Wartość zobowiązań na 31 maja 2009 r. (7 265,6 tys. zł) przekraczała 10. krotnie środki znajdujące się w dyspozycji IPiEO (744 tys. zł). Według stanu na 30 września 2010 r. IPiEO był zobowiązany m.in. do uregulowania wierzytelności w kwocie 6 718,7 tys. zł. Na tę kwotę składały się m.in. zidentyfikowane do czasu zakończenia kontroli zobowiązania z następujących tytułów:

- Zwrotu dotacji w kwocie 1 379,3 tys. zł otrzymanej (na podstawie decyzji 762/E-158/S/2007-3 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego) z przeznaczeniem na finansowanie kosztów zakupu aparatury naukowo-badawczej. Dotacja nie została rozliczona, a IPiEO nie posiadał na koncie bankowym ww. kwoty. Zdaniem NIK, wskazuje to na wydatkowanie środków na inne cele i zgodnie z § 13 ust. 5 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową* dotacja winna być zwrócona wraz z odsetkami;
- Niewykorzystanych środków otrzymanych na realizację projektów w ramach Europejskich Programów Ramowych (dalej projekty unijne) w kwocie 1 134,1 tys. zł. Komisja Europejska (KE) przyjęła raporty z 2 zakończonych projektów (ZE-15 i ZE-25), na podstawie których IPiEO jest zobowiązany zwrócić 94,7 tys. euro, zaś w 8 przypadkach IPiEO oczekuje na decyzję o zatwierdzeniu raportów z wykazanymi kwotami do zwrotu. Ponadto z tytułu dofinansowania 2 projektów (ZE-18, ZE-20) przez MNiSW, IPiEO jest zobligowany do zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 73,6 tys. zł. Środki te nie zostały zwrócone, pomimo upływu terminu określonego w § 4 ust. 6 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na*

*naukę przeznaczonych na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą*⁴⁹. Raporty roczne z realizacji 9 projektów unijnych, współfinansowanych środkami MNiSW, które zgodnie z § 18 ust. 2 ww. *rozporządzenia* winny być złożone do 31 marca 2009 r., przekazane zostały 29 października 2009 r. (7 raportów) i 6 listopada 2009 r. (2 raporty), po interwencji MNiSW;

- Składek wobec ZUS za okres od grudnia 2009 r. do września 2010 r. na kwotę 876,8 tys. zł (w tym: kwota główna 842,0 tys. zł, odsetki 20,9 tys. zł, koszty upomnień 13,8 tys. zł);
- Spłaty kredytu bankowego w kwocie 732,6 tys. zł. Dyrektor IPiEO 31 marca 2009 r. zaciągnął zobowiązanie w kwocie 800 tys. zł na finansowanie bieżącej działalności. Kredyt został udzielony na okres od 1 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r., na podstawie nierzetelnego sprawozdania finansowego za 2008 r. Z powodu braku płynności finansowej 30 czerwca 2010 r. zawarta została ugoda restrukturyzacji zadłużenia, odraczająca spłatę kredytu do 31 lipca 2011 r. (po zapłaceniu zapadłych odsetek w kwocie 10,6 tys. zł);
- Zaległych zobowiązań wobec pracowników w kwocie 498,7 tys. zł (odprawy emerytalne za okres od marca 2008 r. do lutego 2010 r., nagrody jubileuszowe za okres od października 2007 r. do września 2010 r.);
- Podatku od towarów i usług (dalej „VAT”) wobec Urzędu Skarbowego na kwotę 217,5 tys. zł, w związku z korektą deklaracji za miesiące od lutego do grudnia 2009 r. (w tym: kwota główna 192 tys. zł, odsetki 23,1 tys. zł, opłata prolongacyjna 2,5 tys. zł). Dokonanie korekt było konsekwencją nieprawidłowego rozliczenia podatku VAT z faktur, dotyczących działalności IPiEO jako Instytucji Wdrażającej oraz rozliczania podatku VAT z faktur kosztowych bez zastosowania wskaźnika podziału kosztów, tj. niezgodnie z art. 90 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁰. Z uwagi na brak płynności finansowej IPiEO uzyskał pomoc de minimis w formie odroczenia do 29 października 2010 r. zapłaty zaległości w podatku VAT (192 tys. zł i odsetek w kwocie 19,7 tys. zł).
- Spłaty otrzymanych zaliczek na realizację dwóch umów (Umowa 1/2009⁵¹ i Umowa Nr-Z420/2008⁵²) na kwotę łącznie 172 zł tys. zł.

⁴⁹ Dz. U. Nr 188, poz. 1346 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁵¹ Umowa z 5 maja 2009 r. z Ośrodkiem Badawczo-Rozwojowym Przemysłu Rafineryjnego Spółka Akcyjna.

NIK oceniła negatywnie, pod względem gospodarności i celowości podpisanie ww. umów i pobranie zaliczek na ich realizację (200 tys. zł). Zaliczki stanowiły źródło finansowania innej działalności IPiEO, a przedmiot umów nie był realizowany.

NIK za niekorzystne dla IPiEO uznała te postanowienia umów, które:

- dawały zleceniodawcy prawo do rozwiązania umowy (umowa nr 1/2009) i żądania zwrotu zaliczki wraz z ustawowymi odsetkami 13%⁵³,
- określały nierealny termin realizacji projektu (umowa nr Z420/2008) i prawo zleceniodawcy do żądania zwrotu otrzymanej przedpłaty w przypadku zwłoki w realizacji umowy wraz z odsetkami umownymi w wysokości 18% w skali roku, liczonymi od dnia jej otrzymania.

Określone w tych umowach oprocentowanie zaciągniętych zobowiązań przewyższało oprocentowanie kredytu bankowego zaciągniętego przez IPiEO w Banku Spółdzielczym w Pruszkowie (11,5%);

- Zaległych wpłat na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych za 2009 r. w wysokości 162,1 tys. zł i za 2010 r. w wysokości 86,4 tys. zł, których nie dokonano, mimo obowiązku określonego w art. 6 ust. 2 *ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*⁵⁴;
- Podatku dochodowego od osób fizycznych w kwocie 149,1 tys. zł, w tym zaległych zaliczek za okres od maja 2010 r. do września 2010 r., z czego 127,1 tys. zł zostało uregulowane po 30 września 2010 r. wraz z odsetkami naliczonymi do sierpnia 2010 r. (w kwocie 2 tys. zł);
- Składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w kwocie 13,4 tys. zł za okres czerwiec-sierpień 2010 r., w tym odsetki w wysokości 105 zł.

Wg stanu na 30 września 2010 r. z ww. zobowiązań uregulowano:

- a) bez nakazu zapłaty 140,0 tys. zł (w tym odsetki 8,7 tys. zł),
- b) pozostało do uregulowania wg sądowego nakazu zapłaty 264,4 tys. zł wraz odsetkami obliczonymi na dzień zapłaty,
- c) nakazami zapłaty objęto 761,6 tys. zł kwoty głównej zobowiązań, 80,0 tys. zł odsetek, 124,0 tys. zł kosztów komorniczych (ogółem 965,6 tys. zł). Komornik zajął rachunki bankowe IPiEO na kwotę 601,3 tys. zł.

⁵² Umowa z 20 listopada 2008 r. z Instytutem Technik i Technologii Specjalnych Sp. z o.o.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych (Dz. U. Nr 220, poz. 1434).

⁵⁴ Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.

- d) niezrealizowane przez komornika zajęcia wynoszą ogółem 320,1 tys. zł (w tym 262,3 tys. zł kwoty głównej zobowiązania, 20,9 tys. zł odsetek, 36,9 tys. zł kosztów komorniczych).

3.2.4. Działania podjęte w celu uporządkowania rachunkowości i poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytutu

Po objęciu stanowiska w czerwcu 2009 r. nowy Dyrektor IPiEO Pan Krzysztof Bajdor dokonał weryfikacji i korekty ewidencji księgowej za 2008 i I połowę 2009 r. oraz sprawozdania finansowego za 2008 r. Przeprowadził również inwentaryzację majątku, w tym kosztów produkcji w toku i rozliczenia finansowego projektów unijnych. Podejmował również starania o pozyskanie dodatkowych środków dla Instytutu. Mimo podejmowanych działań nie uzyskano poprawy sytuacji finansowej Instytutu, a ponadto nie doprowadzono do:

1. aktualizacji polityki rachunkowości określonej Zarządzeniem Nr 23/2008 z 30 grudnia 2008 r. Dyrektora IPiEO Paliw i Energii Odnawialnej w sprawie: wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, które nie spełniało wymogów art. 10 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*⁵⁵, co było niezgodne z art. 10 ust. 2 ww. *ustawy*,
2. zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2009 r., co powinno nastąpić w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy (23 września 2010 r.), zgodnie z art. 12 ust. 4 *ustawy o rachunkowości*,
3. zatwierdzenia zapisów w księgach rachunkowych za 2009 r. i 2010 r., które posiadały status „testowe”, co oznacza, że można było je zmienić lub usunąć, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*,
4. kontroli zgodności dziennika z zestawieniem obrotów i sald, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 1 i 18 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*,
5. automatycznej kontroli ciągłości zapisów w zakresie bilansu otwarcia 2009 r. i 2010 r., wymaganej art. 13 ust. 5 *ustawy o rachunkowości*,
6. zgodności pomiędzy bilansem otwarcia na 1 stycznia 2009 r., a bilansem zamknięcia na 31 grudnia 2008 r., co stanowiło naruszenie zasady ciągłości, o której mowa w art. 5

⁵⁵ W szczególności: nie określało okresów sprawozdawczych, nie wskazywało zasad klasyfikacji zdarzeń i zasad prowadzenia kont pomocniczych dla niektórych kont oraz nie zawierało informacji o jakich mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c i pkt 4 *ustawy o rachunkowości*.

ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Ponadto w księgach rachunkowych 2009 r. nie dokonano przeniesienia kont wynikowych na konto bilansowe „WYNIK FINANSOWY”. Konta te wykazują salda, które na 1 stycznia 2010 r. mają odzwierciedlenie w zaewidencjonowanej stracie na koncie wyniku finansowego,

7. prawidłowej dekretacji dowodów księgowych w zakresie przypisania ich do odpowiednich tematów finansowanych dotacją na działalność statutową. Z otrzymanej do 30 września 2010 r. dotacji (1 211,4 tys. zł) tylko 22% jej wartości miało odzwierciedlenie na kontach kosztowych działalności statutowej. Pozostała wartość została zaksięgowana na koncie kosztów ogólnych, co utrudnia przypisanie ich do konkretnych tematów i prawidłowe rozliczenie dotacji.

NIK stwierdziła, iż nieprawidłowości wymienione w pkt 2 i 5 były skutkiem nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych w latach poprzednich.

Dyrektor Instytutu opracował i w maju 2010 r. przekazał do Ministra Gospodarki Program Naprawczy Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej na lata 2010-2014, w celu akceptacji. Zgodnie z pismem Dyrektora przy którym przekazano ww. program, jego podstawowym założeniem było *„przeprowadzenie restrukturyzacji IPiEO przez Ministerstwo Gospodarki w oparciu o Program Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o zasadach finansowania nauki.”* Program naprawczy został przygotowany w celu umożliwienia kontynuacji działalności IPiEO.

Program naprawczy nie został wdrożony w IPiEO, ponieważ zakładał współdziałanie Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak też uzyskanie dodatkowych środków finansowych, a do dnia zakończenia kontroli Dyrektor Instytutu nie otrzymał decyzji, ani stanowiska obu resortów w sprawie jego realizacji.

3.2.5. Prace badawcze realizowane przez Instytut

W badanym okresie nastąpił spadek aktywności IPiEO w realizacji prac badawczych. Poza 34 tematami finansowanymi ze środków dotacji na podstawową działalność statutową IPiEO realizował m.in.:

- 3 projekty specjalne, rozpoczęte w 2007 r. (2 zrealizowane w lutym 2008 r.),
- 2 tematy własne, w tym jeden z 2006 r. (zakończony w 2009 r.), jeden z 2010 r. z terminem realizacji do 2012 r.,
- 24 projekty europejskie związane z tematyką odnawialnych źródeł energii (EC BREC), w tym 18 rozpoczętych w okresie od 2004 r. do 2007 r., 2 w 2008 r.,

3 w 2009 r. i 1 w 2010 r. Wg stanu na 30 września 2010 r. w trakcie realizacji pozostało 6 projektów,

- 39 umów z przemysłem, w tym 36 zostało zrealizowanych (12 w 2008 r., 21 w 2009 r. i 3 w 2010 r.), a 3 były w trakcie realizacji,
- 2 projekty w ramach współpracy międzynarodowej (z 2009 r.);

Analiza szczegółowa realizacji 1 projektu (Z-457⁵⁶, termin realizacji 20 listopada 2009 r.-19 listopada 2011 r.) wykazała, iż pomimo przekazania przez MNiSW⁵⁷ dotacji w kwocie 652,2 tys. zł wstrzymano realizację tego projektu, wobec braku środków na koncie bankowym. Z ww. dotacji rozliczono do 30 września 2010 r. koszty w kwocie 44,9 tys. zł,

- 3 projekty w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w tym 2 w ramach konsorcjum i 1 z inicjatywy IPiEO.

Analiza szczegółowa realizacji projektu Z-452⁵⁸ wykazała, iż pomimo otrzymania w marcu 2010 r. środków w kwocie 527,0 tys. zł nie zrealizowano planowanych badań oraz zakupu aparatury niezbędnych do kontynuowania projektu. Przyczyną było zajęcie komornicze środków na kwotę 431,4 tys. zł. W konsekwencji dokonano zmiany harmonogramu realizacji projektu i przesunięto niezrealizowane zadania na kolejny rok.

Spadek liczby realizowanych projektów związany był m.in. z koniecznością dostosowania liczby projektów do możliwości kadrowych, tj. wielkości zatrudnionej kadry naukowej. W badanym okresie liczba pracowników naukowych zmniejszyła się z 15 do 12, a liczba pracowników inżynieryjno-technicznych z 38 do 21. Zatrudnienie nowych osób do zespołu naukowego było niemożliwe ze względów finansowych.

3.2.6. Działalność gospodarcza Instytutu

W kontrolowanym okresie Instytut prowadził działalność gospodarczą w zakresie określonym w Statucie, uzyskując przychody z tytułu usług świadczonych przez Laboratorium Badawcze oraz Jednostkę Certyfikującą Wyroby. Łączna wartość uzyskanych przychodów z tego tytułu, w badanym okresie, wyniosła 1 358,0 tys. zł.

⁵⁶ Rozwój technologii produkcji biopaliw II generacji, otrzymywanych w procesie termicznego krakingu surowców uzyskiwanych z odnawialnych źródeł energii i odpadów organicznych do celów transportu i zastosowań energetycznych.

⁵⁷ Na podstawie decyzji 576/N-UKRAINA/ 2009/0.

⁵⁸ System ciągłej kontroli stopnia i tempa procesu starzenia paliw płynnych w trakcie magazynowania.

Przedmiotowa działalność gospodarcza nie była wydzielona pod względem finansowym i rachunkowym, wbrew postanowieniom art. 2 ust. 5 *ustawy o jbr* oraz § 4 ust. 5 Statutu.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 *ustawy o jbr* „jednostki badawczo-rozwojowe były zwolnione z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, z wyjątkiem części tych gruntów wykorzystywanej wyłącznie do działalności gospodarczej. Instytut dysponował nieruchomościami stanowiącymi w 100% własność Skarbu Państwa (użytkowanie wieczyste). W okresie od 2 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2009 r. wynajmował pomieszczenie biurowe o powierzchni 24,7 m² dla CLN Zakład produkcyjno-Wdrożeniowy sp. z o.o., a od 1 lutego 2009 r. do czasu zakończenia kontroli 7 m². Do 2010 r. Instytut nie odprowadzał podatku od nieruchomości z tytułu wykorzystywania gruntów do działalności gospodarczej. Deklaracje na 2008 r. i 2009 r. sporządzono w 2010 r., a podatek uregulowano 28 stycznia 2010 r. za dwa lata łącznie z podatkiem za 2006 r. i 2007 r. – 1 270 zł (kwota zawierała należność główną i odsetki).

3.2.7. Pełnienie przez IPiEO funkcji Instytucji Wdrażającej

IPiEO od 2007 r. pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej (dalej IW) Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013” (przyjętego przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. IPiEO został wskazany przez Ministra Gospodarki (Instytucję Pośredniczącą), jako podmiot ubiegający się o pełnienie funkcji Instytucji Wdrażającej w systemie realizacji IX i X priorytetu PO IiŚ oraz zaakceptowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca). Podstawę wyboru stanowiły m.in.: wyniki ankiet dotyczące oceny potencjalnych instytucji wdrażających, wyniki audytu przedwstępnego oraz audytu zgodności przeprowadzonego przez Instytucję Audytową Ministerstwa Finansów.

Realizując zadania Instytucji Wdrażającej PO IiŚ na lata 2007-2013 (4 Działania), na podstawie umowy zawartej z Ministrem Gospodarki⁵⁹, Instytut m.in. przyjmował wnioski o dofinansowanie, sprawdzał ich kompletność, dokonywał oceny formalnej oraz merytorycznej, przekazywał Instytucji Pośredniczącej Listy rankingowe projektów z rekomendacją udzielenia bądź odmowy udzielenia dofinansowania w ramach PO IiŚ,

⁵⁹ Minister Gospodarki zawarł z IPiEO stosowną umowę PO IiŚ nr 1/MG-IPiEO/2007 z dnia 5 października 2007 r. w sprawie systemu realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

wprowadzał dane związane z wdrażaniem Działania do Krajowego i Lokalnego systemu informatycznego, zamieszczał na stronie internetowej listy rankingowe projektów.

Podczas całego okresu wdrażania Działań 9.4 - 9.6 i 10.3 PO IiŚ podpisano tylko jedną umowę o dofinansowanie projektu dotyczącego budowy farmy wiatrowej.

W styczniu 2010 r. Minister Gospodarki podjął decyzję o zmianie systemu realizacji PO IiŚ, polegającej na przejęciu zadań delegowanych dotychczas na IPiEO, dla działań 9.4, 9.6 oraz 10.3 PO IiŚ, a na podstawie umowy z dnia 15 lipca 2010 r. zawartej pomiędzy Ministrem Gospodarki, a Instytutem 16 lipca 2010 r. dokonano całkowitego rozwiązania umowy z dnia 5 października 2007 r.

IPiEO zobowiązał się do przekazania na rzecz Ministerstwa Gospodarki wszelkiej dokumentacji dotyczącej Działań oraz do przeniesienia na IP własności rzeczy nabytych ze środków otrzymanych na dofinansowanie.

3.3. Nadzór Ministra Gospodarki nad działalnością Instytutu

3.3.1. Nadzór nad ekonomiczno-finansową działalnością Instytutu

Uprawnienia nadzorcze Ministra Gospodarki nad działalnością jbr, w tym IPiEO, wynikały w szczególności z art. 28 ust. 1 i 2 *ustawy o jbr*. Nadzór ten, w imieniu Ministra, realizował Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (dalej DNP).

Dla czynności wykonywanych w ramach nadzoru nad jbr określonych zostało szereg procedur wewnętrznych, w tym m.in.: monitorowania, oceny i analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej, zatwierdzania sprawozdań finansowych jbr, wyboru rewidentów do badania rocznych sprawozdań finansowych jbr.

Zgodnie z procedurą monitorowania, oceny i analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej IPiEO, po zakończeniu II i IV kwartału każdego roku, przekazywał Ministerstwu dokumenty statystyczne (F-01/I-01), które były analizowane pod względem kompletności i poprawności sporządzenia; procedura obejmowała m.in. wyjaśnianie braków i błędów, analizowanie danych i otrzymanych wyjaśnień. W przekazanych F-01/I-01 za kolejne kwartały (II kw. 2008 r. do I kw. 2009 r.) Instytut wykazywał zysk, a od II kw. 2009 r. stratę. Ponadto Instytut przedłożył Ministerstwu okresowe informacje o jednostce (za I, II

i IV kw. 2008 r. i za II kw. 2010 r.). Od 2010 r. Instytut, w związku z wyłączeniem jbr z sektora finansów publicznych⁶⁰, nie był zobowiązany do składania takich sprawozdań.

Proces weryfikacji sprawozdań finansowych obejmował również m.in.: sprawdzenie kompletności dokumentacji i jej poprawności pod względem rachunkowym, w tym poprawności wyliczeń a także ustalenie czy sprawozdanie posiada pozytywną opinię biegłego rewidenta i czy firma audytorska, która zbadała sprawozdanie, została wybrana przez Ministra. Nie pozwalało to, zdaniem NIK, na uzyskanie pełnej wiedzy o sytuacji ekonomiczno-finansowej IPiEO i podjęcie ewentualnych działań w ramach sprawowanego nadzoru.

Instytut przekazał 15 maja 2009 r. Ministrowi Gospodarki sprawozdanie finansowe za 2008 r. Na 31 grudnia 2008 r. wykazano w nim po stronie aktywów i pasywów kwotę 39 380, 6 tys. zł, a w rachunku zysków i strat – zysk netto w wysokości 61,2 tys. zł.

Sprawozdania finansowe Instytutu za 2007 r.⁶¹ i 2008 r. (przed weryfikacją) nie przedstawiały w sposób rzetelny sytuacji finansowej i majątkowej Instytutu wbrew przepisom art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Powodem powyższego było niezgodne z przepisami prawa prowadzenie ksiąg rachunkowych, jak też brak zastosowania w praktyce procedur kontroli finansowej⁶².

Sporządzone, na podstawie nierzetelnych ksiąg rachunkowych, sprawozdanie finansowe za 2008 r. uzyskało opinię biegłego rewidenta⁶³, tj. Kancelarii Audytorskiej, figurującej w prowadzonym przez Ministra rejestrze, jako „*przedstawiające rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej badanej jednostki na dzień 31 grudnia 2008 r., jak też jej wyniku finansowego za rok obrotowy od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2008 r.*”

⁶⁰ W dniu 1 stycznia 2010 r. weszła w życie *ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), która w art. 9 pkt 14 wyłączyła jbr z sektora finansów publicznych.

⁶¹ Zatwierdzone przez Ministra Gospodarki w październiku 2008 r. W trakcie badania ksiąg rachunkowych w 2009 r. okazało się, że wartość ujawnionych błędów w tym sprawozdaniu stanowiła kwotę 5 682,7 tys. zł. W następstwie tych błędów nie można było uznać sprawozdania finansowego za 2007 r. za spełniające wymagania określone w art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* – za skorygowanym sprawozdaniem finansowym IPiEO za 2008 r. z 29 grudnia 2009 r. zatwierdzonym, po badaniu przez biegłego rewidenta, przez Ministra Gospodarki

⁶² Procedury kontroli finansowej, tj.: „Instrukcje obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych”, stanowiące załącznik nr 3 i nr 4 do Zarządzenia Nr 14/2007 i Nr 23/2008 Dyrektora Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej, zostały opracowane zgodnie z art. 47 ust. 3 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*.

⁶³ „Opinia i raport z badania sprawozdania finansowego na dzień 31 grudnia 2008 r. Instytutu Paliw Energii Odnawialnej w Warszawie (...)”, sporządzone przez Kancelarię Audytorską z datą 2 kwietnia 2009 r.

W sierpniu 2009 r. nowy Dyrektor Instytutu poinformował Ministra Gospodarki, że w związku z nieprawidłowościami w działalności Instytutu, w tym w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, sprawozdanie to zostanie zweryfikowane.

Skorygowane sprawozdanie finansowe Instytutu za 2008 r. przekazane zostało Ministrowi Gospodarki 18 stycznia 2010 r. i zatwierdzone w lutym 2010 r. Bilans Instytutu na 31 grudnia 2008 r. po stronie aktywów i pasywów zamykał się sumą 31 803,4 tys. zł, a rachunek zysków i strat – stratą netto w wysokości 4 031,5 tys. zł. Zostało ono zaopiniowane przez tę samą co pierwsze sprawozdanie Kancelarię Audytorską, która tym razem wskazała na problemy z wypłacalnością i obsługą bieżącego zadłużenia Instytutu.

Sprawozdanie finansowe Instytutu za 2009 r. zostało przekazane Ministrowi Gospodarki 6 maja 2010 r. Bilans na dzień 31 stycznia 2009 r. po stronie aktywów i pasywów zamykał się kwotą 29 296,1 tys. zł, a rachunek zysków i strat wykazał stratę netto w wysokości 3 291,1 tys. zł. Z opinii biegłego rewidenta wynikało, że bez przeprowadzenia programu naprawczego sytuacja Instytutu może być poważnie zagrożona. Sprawozdanie to, po uzupełnieniu o żądane przez Ministra Gospodarki informacje, zostało zatwierdzone we wrześniu 2010 r.

Fundusz własny IPiEO na 31 grudnia 2009 r. (17 596,3 tys. zł) zmalał o 58%, w stosunku do stanu na 31 grudnia 2007 r. (30 601,6 tys. zł), w wyniku rozliczenia strat za 2008 r. i 2009 r. oraz kwoty 5 682,7 tys. zł stanowiącej wartość ujawnionych w 2009 r. błędów w zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki sprawozdaniu finansowym za 2007 r. Stosownie do postanowień art. 54 ust. 3 *ustawy o rachunkowości*, kwota ta została odniesiona na fundusz własny i wykazana w bilansie w pozycji straty z lat ubiegłych.

W ocenie NIK działania Ministra Gospodarki podejmowane w ramach sprawowanego nadzoru były niewystarczające. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadziło w IPiEO 3 kontrole: z tego w 2009 r. – 2 kontrole (1 planową⁶⁴ i 1 doraźną) oraz w 2010 r. – 1 kontrolę (planową⁶⁵). W latach 2006-2008 nie przeprowadzano kontroli w IPiEO.

⁶⁴ Przeprowadzona w dniach od 28 września do 2 października 2009 r.

⁶⁵ Przeprowadzona w dniach 19-24 marca 2010 r.

Kontrole planowe dotyczyły realizacji umów⁶⁶ dotacji celowych na sfinansowanie wydatków niekwalifikowanych w ramach pełnienia roli Instytucji Wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ).

Kontrola doraźna, przeprowadzona w dniach 16-23 czerwca 2009 r., została podjęta m.in. po otrzymaniu informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w IPiEO.

Kontrola wykazała m.in. że: sprawozdanie za 2008 r. sporządzone 30 marca 2009 r. (data wpływu do MG w dniu 15 maja 2009 r.) „*po wprowadzeniu do bazy zostało poddane przez DNP weryfikacji, w wyniku której stwierdzono szereg nieprawidłowości*”; poziom półproduktów i produkcji w toku wzrósł w 2008 r. w stosunku do roku 2007 r. o 2 038,1 tys. zł i wynosił ogółem 7 618,8 tys. zł⁶⁷; pracownikom IPiEO nie zostały wypłacone tzw. „13” z Zakładowego Funduszu Nagród za 2007 r. wskutek pogarszającej się sytuacji finansowej w 2008 r.; w okresie od stycznia do lipca 2009 r., zgodnie z zawartymi porozumieniami za zgodą pracowników, Kierownictwo przesuwало terminy wypłat wynagrodzeń dla pracowników; funkcję p.o. Dyrektora ds. Naukowych pełnił magister inżynier, a zgodnie z art. 23 ust. 3 *ustawy o jbr*, zastępcą dyrektora do spraw naukowych może być tylko osoba posiadająca tytuł naukowy lub stopień naukowy.

Mimo iż w wyniku tej kontroli potwierdzono większość nieprawidłowości w działalności IPiEO i zalecono podjęcie działań w celu ich wyeliminowania⁶⁸, Minister nie skorzystał ze swych uprawnień określonych w art. 28 ust. 5 i 6 *ustawy o jbr*, a jedynie pismem z 22 lutego 2010 r.⁶⁹ zwrócił się do Dyrektora IPiEO, by w związku „*z potwierdzeniem nieprawidłowości i nierzetelności w sporządzaniu sprawozdań za lata 2007 i 2008*” rozważył możliwość zgłoszenia tego faktu stosownym organom.

3.3.2. Powoływanie i wyznaczanie Dyrektora Instytutu

Jednym z instrumentów nadzoru Ministra Gospodarki nad IPiEO, określonym w art. 21 ust. 2, art. 22 ust. 1 i art. 28 ust. 3 *ustawy o jbr*, było powoływanie i odwoływanie dyrektora.

⁶⁶ Umowy Nr 70/DFE/15095/2008 zawartej 24 grudnia 2008 r. na kwotę 318,2 tys. zł i umowy Nr IV/DFE/6/15095/280/POIS/09 zawartej 6 października 2009 r. na kwotę 301,2 tys. zł.

⁶⁷ Powyższa wartość przekraczała o 30% wielkość przychodów rocznych i stanowiła 79% poniesionych kosztów w 2008 r., nie została ona ustalona w wyniku inwentaryzacji, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*. Po weryfikacji jej wartość na 31 grudnia 2008 r. wyniosła 1 822,2 tys. zł.

⁶⁸ Opracowania zasad prowadzenia rachunkowości Instytutu, z uwzględnieniem pełnego rachunku kosztów, sprawdzenia dokumentacji czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów, kontroli produkcji w toku, uregulowanie zobowiązań wobec pracowników i kontrahentów.

⁶⁹ Pismo Dyrektora DNP w MG Romana Adamczyka (sygn. DNP-IV-03220-4/3/09).

Kadencja Dyrektora IPiEO Pana Andrzeja Kulczyckiego upłynęła 31 lipca 2008 r. Zgodnie z art. 21 ust. 2 *ustawy o jbr* dyrektora jbr powoływał minister sprawujący nadzór nad tą jednostką spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Minister Gospodarki ogłosił⁷⁰ konkurs na stanowisko Dyrektora IPiEO dopiero 13 listopada 2008 r., tj. ponad pół roku po terminie określonym w § 1 *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej*⁷¹.

Minister Gospodarki wyznaczył dotychczasowego Dyrektora, na podstawie art. 65 *ustawy o jbr*, kierownikiem IPiEO, pełniącym obowiązki Dyrektora jednostki od 1 sierpnia 2008 r. do 31 stycznia 2009 r. W związku z unieważnieniem wyników konkursu (po uznaniu zasadnej skargi jednego z uczestników konkursu)⁷² i upływem terminu pełnienia obowiązków przez Pana Andrzeja Kulczyckiego, Minister Gospodarki, na kolejne 6 miesięcy, wyznaczył pełniącym obowiązki Dyrektora jednostki Panią Urszulę Kaźmierczak.

W trakcie kontroli w IPiEO ustalono, że Pani Urszula Kaźmierczak – Dyrektor ds. Ekonomiczno-Organizacyjnych – posiadała jedynie średnie wykształcenie i, jak sama zeznała⁷³, nie miała kwalifikacji i wiedzy z zakresu rachunkowości. W ocenie NIK, brak tych kwalifikacji i wiedzy Pani Urszuli Kaźmierczak mógł doprowadzić do pogłębienia zaistniałych w IPiEO nieprawidłowości.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki⁷⁴ wynika, że: „*W trakcie sprawowania funkcji przez dotychczasowego kierownika (b. dyrektora) zgłaszane były zastrzeżenia co do sposobu kierowania jednostką i efektów prowadzenia działalności. W tej sytuacji naturalnym było powierzenie sprawowania funkcji kierownika jednostki urzędującemu wówczas zastępcy dyrektora Instytutu Pani Urszuli Kaźmierczak. Powierzając funkcję kierownika jednostki dotychczasowemu zastępcy dyrektora nie zachodziła potrzeba weryfikacji kwalifikacji. Skoro uznano, że Pani Urszula Kaźmierczak może pełnić funkcje zastępcy dyrektora,*

⁷⁰ M.in. w dzienniku „Rzeczpospolita”.

⁷¹ Dz. U. Nr 182, poz. 1303.

⁷² Kolejny konkurs został ogłoszony 4 marca 2009 r.

⁷³ Patrz przypis 39.

⁷⁴ Wyjaśnienia z 27 stycznia 2011 r. (sygn. DNP-IV-073/3/11/240) złożone w trybie art. 59 ust. 2 *ustawy o NIK*.

uzyskała pozytywną opinię Rady Naukowej, to wyznaczenie jej na kierownika jednostki było zasadne.”

Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelnym traktowaniu przez Ministra Gospodarki funkcji nadzorczych wobec IPiEO. W szczególności ze względu na następujące uwarunkowania:

1. Pani Urszula Kaźmierczak została powołana na stanowisko zastępcy dyrektora IPiEO ds. Ekonomiczno-Organizacyjnych przez dotychczasowego kierownika (b. dyrektora), a w trakcie sprawowania funkcji przez niego cyt. *„zgłaszane były zastrzeżenia co do sposobu kierowania jednostką i efektów prowadzenia działalności”*,
2. uprawnienia władcze dyrektora (p.o. dyrektora) wynikające z art. 21 ust. 1 *ustawy o jbr* różniły się zasadniczo od uprawnień zastępcy dyrektora (określonych w regulaminie organizacyjnym);
3. dyrektora/kierownika powołuje lub wyznacza minister sprawujący nadzór nad jednostką (art. 21 ust. 2 i art. 65 ust. 2 *ustawy o jbr*), a, co należy podkreślić, powołanie odbywa się w szczególnym, konkursowym trybie, więc, w opinii NIK:
 - z uznania przez byłego dyrektora i pozytywnej opinii rady naukowej, *„że Pani Urszula Kaźmierczak może pełnić funkcje zastępcy dyrektora”*, nie wynika zasadność wyznaczenia jej przez Ministra na kierownika jednostki;
 - zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 *ustawy o jbr* funkcję dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej może pełnić osoba, która m.in. posiada wyższe wykształcenie, zatem niezasadne jest stwierdzenie, że cyt. *„nie zachodziła potrzeba weryfikacji kwalifikacji”*.

3.3.3. Reakcja Ministerstwa na zgłaszane przez Instytut problemy

W ocenie NIK działania podejmowane przez Ministra Gospodarki w odpowiedzi na zgłaszane przez IPiEO problemy (nowe Kierownictwo IPiEO począwszy od sierpnia 2009 r. kilkakrotnie informowało Ministra Gospodarki o trudnej sytuacji finansowej jednostki) były niewystarczające.

Zdaniem NIK, działania Ministra ograniczały się do popierania kolejnych, bezskutecznych wniosków IPiEO kierowanych do MNiSW o zwiększenie kwot dotacji statutowej⁷⁵.

Według Dyrektora DNP⁷⁶ cyt. *„sytuacja finansowa oraz dalsza działalność tej jednostki – w tym realizacja programu naprawczego z wykluczeniem dofinansowania Instytutu przez MG – była wielokrotnie omawiana na roboczych spotkaniach organizowanych w MG z udziałem Dyrektora Instytutu oraz m.in. Pani Minister G. Henclewskiej, Dyrektora DNP, Przewodniczącego RGJBR, a także w MNiSW z udziałem m.in. Pani Minister E. Orłowskiej.”* W toku kontroli NIK nie przedstawiono żadnej dokumentacji dotyczącej zakresu, ustaleń i zaleceń przedkładanych w ramach odbywanych spotkań.

Pomimo przedłożenia przez Dyrektora IPiEO 11 maja 2010 r. „Programu naprawczego IPiEO na lata 2010-2014” zawierającego plan działań restrukturyzacyjnych mających na celu przywrócenie równowagi ekonomiczno-finansowej oraz umożliwienie kontynuacji działalności IPiEO, do dnia zakończenia kontroli, Dyrektor IPiEO nie został pisemnie poinformowany o jego zaakceptowaniu przez Ministra. W związku z powyższym ww. Program naprawczy nie został wprowadzony do stosowania w IPiEO, a mimo to w piśmie z 2 czerwca 2010 r.⁷⁷, skierowanym do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Gospodarki informowało: *„Aktualnie w IPiEO został opracowany i jest wdrażany program naprawczy...”*.

Pozytywną opinię Ministra Gospodarki o programie naprawczym przekazano tylko do MNiSW w piśmie z 20 sierpnia 2010 r.⁷⁸ stwierdzając, iż *„stanowi prawdopodobnie jedyne racjonalne rozwiązanie bardzo trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej IPiEO, której geneza sięga 2007 r. i jednocześnie pozwala na kontynuację działalności oraz rozwój naukowo-badawczy IPiEO.”*

⁷⁵ Pismo z 20 sierpnia 2009 r. (sygn. DNP-IV-073-HN/09), pismo z 24 marca 2010 r. (sygn. DNP-IV-073-1/2/10), pismo z 2 czerwca 2010 r. (sygn. DNP-IV-073-2446/10).

⁷⁶ Wyjaśnienia z 3 grudnia 2010 r. (sygn. DNP-IV-079-2/18/10).

⁷⁷ Pismo Podsekretarza Stanu w MG Dariusza Bogdana do Sekretarza Stanu w MNiSW Elżbiety Orłowskiej (sygn. DNP-IV-073-2446/10).

⁷⁸ Pismo Podsekretarza Stanu w MG Grażyny Henclewskiej do Podsekretarza Stanu w MNiSW Jerzego Szweda (sygn. DNP-IV-073-3763/10). Była to odpowiedź na pismo z 18 czerwca 2010r. (sygn. MNiSW-DNP-WDS-5111-5968-2/NSW/10), w którym Podsekretarz Stanu w MNiSW zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MG o przedstawienie opinii do przekazanego 10 dni wcześniej programu .

Program naprawczy zakładał współdziałanie Ministra Gospodarki oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego m.in. w pozyskaniu 6 mln zł niezbędnych dla uratowania IPiEO przed upadłością.

Dyrektor IPiEO poinformował Ministra Gospodarki 18 października 2010 r. m.in., że nie otrzymał decyzji ani stanowiska Ministerstwa Gospodarki i MNiSW w sprawie realizacji programu naprawczego, a „*sytuacja ekonomiczno-finansowa IPiEO, w ostatnim półroczu, pogorszyła się tak drastycznie, że IPiEO nie jest już w stanie prowadzić działalności do końca br.*”

3.3.4. Nadzór Ministra nad IPiEO jako Instytucją Wdrażającą

W trakcie realizacji przez Instytut zadań Instytucji Wdrażającej Minister Gospodarki weryfikował ich realizację m.in. poprzez: weryfikację i akceptację raportów i sprawozdań z wykonywanych zadań oraz nadzorowanie działań w zakresie przeprowadzania naboru i oceny projektów. W objętym kontrolą okresie MG przeprowadziło też w IPiEO, jako Instytucji Wdrażającej, 9 kontroli, w których stwierdzono m.in. braki kadrowe na stanowiskach niezbędnych do prawidłowego wdrażania POIiŚ, brak wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków niekwalifikowanych (VAT), uchybienia formalne w dokumentacji, opóźnienia w ocenie formalnej i merytorycznej 5 wniosków. W trakcie kolejnych kontroli weryfikowano realizację zaleceń pokontrolnych.

W omówionym wyżej (pkt 3.3.3.) programie naprawczym IPiEO, jako jedną z głównych przyczyn trudnej sytuacji finansowej wymieniono budowę w IPiEO od 2007 r. Instytucji Wdrażającej działania 9.4, 9.5, 9.6 i 9.10 PO IiŚ bez przygotowania i zaplecza administracyjnego oraz finansowego (niesprawna księgowość, niewystarczające własne środki finansowe).

Zdaniem NIK pełnienie przez IPiEO funkcji Instytucji Wdrażającej, w sytuacji braku środków na prefinansowanie wydatków z tym związanych, miało istotnie negatywny wpływ na płynność finansową IPiEO. Wydatki na finansowanie działań IPiEO, jako Instytucji Wdrażającej, poniesione od czerwca 2007 r. do końca 2008 r., pochodziły ze środków własnych. Prowadzenie ewidencji księgowej niezgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości*, nie pozwoliło na ustalenie źródła prefinansowania przedmiotowych

działań. W związku z brakiem środków na prowadzenie bieżącej działalności, IPiEO zaciągał m.in. kredyty: w 2008 r. na kwotę 2,5 mln zł⁷⁹ oraz w 2009 r. na kwotę 800 tys. zł.

W wyniku sprawowanego nadzoru Minister przejął w 2010 r. od IPiEO zadania IW⁸⁰.

3.3.5. Realizacja zaleceń pokontrolnych NIK

Kontrola wykazała ponadto, że Minister Gospodarki nie w pełnym zakresie wykonał zalecenia NIK zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 marca 2006 r.⁸¹, a dotyczące podjęcia działań:

- restrukturyzacyjnych, postulowanych w Strategii reorganizacji jbr, zmierzających do poprawy niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i organizacyjnej,
- w zakresie weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań finansowych nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych⁸².

Zdaniem NIK przeprowadzone w 2010 r. działania w zakresie przekształceń strukturalnych IPiEO podjęte zostały zbyt późno.

Na podstawie przepisów § 1 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie połączenia Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej oraz Przemysłowego Instytutu Motoryzacji*⁸³ z dniem 1 stycznia 2008 r. miało nastąpić włączenie Przemysłowego Instytutu Motoryzacji (PIMOT) do IPiEO, jednakże ww. rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31 grudnia 2007 r.⁸⁴ Ponowne działania w zakresie restrukturyzacji Instytutu podjęte zostały na wniosek dyrektorów IPiEO i PIMOT dopiero w roku 2010, w sytuacji, gdy na 31 czerwca 2010 r. już obie jednostki wykazywały stratę odpowiednio w kwocie 2 464 tys. zł i 47 tys. zł.

Na podstawie § 1 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie połączenia Przemysłowego Instytutu Motoryzacji oraz Instytutu Paliw i Energii*

⁷⁹ Kredyt ten spłacono w sierpniu 2009 r. wraz z odsetkami od kredytu przeterminowanego m.in. środkami uzyskanymi jako refundacja wydatków IW (2 160 tys. zł).

⁸⁰ Aneks nr 3 z dnia 30 marca 2010 r. do umowy IP pozostawiła Instytutowi jako IW realizację zadań w ramach działania „9.5 Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych”. Na podstawie umowy z dnia 15 lipca 2010 r. zawartej pomiędzy Ministrem Gospodarki a IPiEO została rozwiązana umowa nr 1/MG-IPiEO/2007 z dnia 5 października 2007 r.

⁸¹ Wystąpienie opracowano i przekazano Ministrowi w związku z kontrolą nadzoru sprawowanego nad działalnością jbr obejmującą okres 2003-I połowa 2005; *Informacja o wynikach kontroli działalności wybranych jednostek badawczo-rozwojowych*, Warszawa wrzesień 2006, Nr ewid. 147/2006/P/05048/KGP.

⁸² Opinię zawarto w pkt. 3.3.1.

⁸³ Dz. U. Nr 219, poz. 1625.

⁸⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 1863.

*Odnawialnej*⁸⁵ z dniem 1 stycznia 2011 r. nastąpiło połączenie obu Instytutów w drodze włączenia IPIEO do PIMOT. Nowo powstała jednostka przejęła zobowiązania IPIEO, które zamierza się pokryć środkami pochodzącymi ze zbycia części majątku trwałego będącego w posiadaniu PIMOT.

Podjęte działanie, w opinii NIK, nie rozwiązuje sprawy nadmiernego zadłużenia IPIEO, a jedynie przenosi odpowiedzialność na nowy podmiot, który wobec prowadzonych postępowań egzekucyjnych i komorniczych stoi przed dużym problemem.

⁸⁵ Dz. U. Nr 259, poz. 1764.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Przeprowadzenie niniejszej kontroli poprzedzone zostało analizą stanu prawnego oraz wyników wcześniejszej kontroli NIK, której tematyka dotyczyła działalności jednostek badawczo-rozwojowych.

W wyniku przeprowadzonej w 2005 r. kontroli koordynowanej dotyczącej działalności wybranych jednostek badawczo-rozwojowych⁸⁶ Najwyższa Izba Kontroli, negatywnie oceniła funkcjonowanie większości (7 spośród 11 skontrolowanych) jbr, przede wszystkim z punktu widzenia realizacji zadań ustawowych tych jednostek.

W kontrolowanych jbr stwierdzono niską aktywność w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych (B+R), pomimo iż wykonywanie takich prac stanowi główny cel ich działania. Marginalny był udział projektów zakończonych wdrożeniem nowych rozwiązań technologicznych w gospodarce. Zdaniem NIK, ograniczony zakres działalności B+R w istotny sposób deprecjonował status tych podmiotów, jako jednostek badawczo-rozwojowych. Dominującym źródłem utrzymania była działalność pozabadawcza obejmująca produkcję wyrobów i świadczenie usług oraz wynajem lub sprzedaż nieruchomości.

Kontrola wykazała słabą kondycję ekonomiczno-finansową jednostek, co jednakże nie stanowiło dostatecznie silnego impulsu do sprawnej realizacji programów sanacyjnych we współpracy z organami nadzorującymi.

Krytycznie oceniono, pod względem celowości, niedostateczny zakres i tempo prowadzonej przez ministra właściwego do spraw gospodarki – reorganizacji w odniesieniu do nadzorowanych jednostek badawczo-rozwojowych. Podejmowane działania były doraźne, niewystarczające do zasadniczego zreformowania tego sektora. Nie zostały należycie przygotowane założenia zmierzające do przeprowadzenia restrukturyzacji jbr. Przyjęta w lipcu 2005 r. wewnętrzna strategia reorganizacji nadzorowanych przez Ministra jednostek charakteryzowała się wysokim stopniem ogólności i brakiem precyzyjnie określonych zadań.

⁸⁶ *Informacja o wynikach kontroli działalności wybranych jednostek badawczo-rozwojowych*, Warszawa wrzesień 2006 r., Nr ewid. 147/2006/P/05048/KGP.

Najwyższa Izba Kontroli oceniała negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, niedostateczny nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki nad podległymi jednostkami badawczo-rozwojowymi. Minister nie zapewnił rzetelnej weryfikacji sprawozdań finansowych jbr przedkładanych mu do zatwierdzenia, w wyniku czego prace analityczne dotyczące sytuacji ekonomicznej jbr, oparte były częściowo na dokumentach prezentujących nierzetelne wyniki finansowe

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola przeprowadzona została w dwóch jednostkach: Instytucie Paliw i Energii Odnawialnej oraz w Ministerstwie Gospodarki.

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt 21 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Warszawie. Sporządzono 2 protokoły kontroli, które podpisane zostały bez zastrzeżeń przez kierowników jednostek kontrolowanych. W wyniku kontroli skierowano 2 wystąpienia pokontrolne. Minister Gospodarki zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia kwestionując:

1. dokonanie wyboru IPiEO na Instytucję Wdrażającą przez Ministra Gospodarki,
2. opinię NIK o „niewystarczającym nadzorze” Ministra Gospodarki nad przygotowaniami IPiEO do pełnienia funkcji Instytucji Wdrażającej,
3. ocenę NIK o negatywnym wpływie prefinansowania zadań IW na płynność finansową Instytutu.

Kolegium NIK, po rozpatrzeniu zastrzeżeń, podjęło uchwałę, w której uwzględniło zastrzeżenie nr 1 i 2 oraz oddaliło zastrzeżenie nr 3, wprowadzając stosowne zmiany w wystąpieniu pokontrolnym.

Zgodnie z przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie połączenia Przemysłowego Instytutu Motoryzacji oraz Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej*⁸⁷ Instytut z dniem 1 stycznia 2011 r. został włączony do Przemysłowego Instytutu Motoryzacji.

⁸⁷ Dz. U. Nr 259, poz. 1764

Wobec powyższego, NIK wystąpienie pokontrolne skierowała do Dyrektora Przemysłowego Instytutu Motoryzacji (dalej PIMOT), wnosząc o:

1. Realizację zobowiązań IPiEO wobec podmiotów trzecich i pracowników IPiEO.
2. Prawidłowe rozliczenie dotacji na działalność statutową otrzymanych przez IPiEO.

W zakresie pozostałych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania zaleceń pokontrolnych, jednakże wniosła o objęcie przez Dyrektora PIMOT szczególnym nadzorem procesu ustalania danych, niezbędnych do ujęcia w sprawozdaniach, o których mowa w § 6 ust. 1 tego *rozporządzenia*.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki NIK wносиła o:

1. Monitorowanie sytuacji finansowo-ekonomicznej Przemysłowego Instytutu Motoryzacji w związku z włączeniem Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej.
2. Wdrożenie takiego systemu nadzoru nad instytutami badawczymi, który dostarczy niezbędnych informacji o ich sytuacji finansowej i umożliwi podjęcie szybkich i skutecznych działań, w tym w zakresie przekształceń.
3. Dokonywanie wyboru firm audytorskich, do przeprowadzania badania sprawozdań finansowych, zapewniających rzetelne wypełnianie swoich obowiązków.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Przemysłowego Instytutu Motoryzacji poinformował, że zgodnie z zaleceniami NIK, będzie sukcesywnie regulował zaległe zobowiązania wobec kontrahentów byłego IPiEO, wg stanu na 31 grudnia 2010 r. Zobowiązania wobec ZUS Przemysłowy Instytut Motoryzacji uregułuje ze środków własnych. W przypadku podatku VAT Instytut wystąpił do właściwego Urzędu Skarbowego o rozłożenie płatności na raty. Ponadto w styczniu 2011 r. uregulowana już została część zobowiązań wobec pracowników b. IPiEO, pozostałe zostaną uregulowane stosownie do wydawanych w sprawach należności pracowniczych wyroków sądowych. Sprawozdanie IPiEO za 2010 r. zostanie zbadane przez biegłego rewidenta.

W następstwie stwierdzonych nieprawidłowości NIK Delegatura w Warszawie skierowała następujące zawiadomienia do:

- prokuratury – w sprawie działania b. kierownictwa Instytutu⁸⁸ na jego szkodę,
- rzecznika dyscypliny finansów publicznych – w sprawie wykorzystania dotacji budżetowych niezgodnie z celem na jaki zostały przyznane oraz braku przeprowadzenia inwentaryzacji,

⁸⁸ Pana Andrzeja Kulczyckiego i Pani Urszuli Kaźmierczak.

- Urzędu Skarbowego – w sprawie niezgodnego z przepisami *ustawy o rachunkowości* prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzenia sprawozdania oraz sporządzenia niezgodnie ze stanem faktycznym opinii o sprawozdaniu finansowym i stanowiących podstawę jego sporządzenia księgach rachunkowych i sytuacji finansowo-majątkowej,
- Komisji Nadzoru Audytowego - przekazanie informacji w sprawie wydania przez Kancelarię Audytorską pozytywnej opinii o sprawozdaniu finansowym i księgach rachunkowych będących podstawą jego sporządzenia, w sytuacji gdy niezgodnie z przepisami prawa prowadzono księgi rachunkowe IPiEO, a sporządzone sprawozdanie finansowe wbrew postanowieniom art. 4 ust.1 *ustawy o rachunkowości* nie przedstawiało jasno i rzetelnie sytuacji majątkowej, finansowej i wyniku finansowego IPiEO,
- Krajowej Izby Doradców Podatkowych – przekazanie informacji o nienależytym wykonywaniu obowiązków w sprawie sporządzenia ww. sprawozdania finansowego IPiEO za 2008 r. przez Kancelarię Doradcy Podatkowego.

4.3. Finansowe rezultaty kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości o wymiarze finansowym wyniosły ogółem 2 948,7 tys. zł. Na tę kwotę składają się następujące pozycje:

- 1 379,3 tys. zł otrzymanej i wydatkowanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz nierozliczonej dotacji od Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego [str. 22],
- 1 134,1 tys. zł otrzymanych, a niewykorzystanych środków do realizacji projektów w ramach Europejskich Programów Ramowych [str. 22],
- -307,3 tys. zł wydatkowane z różnych tytułów, w tym umownych, które zostały uznane za niegospodarne i niecelowe [str.20-21 i str. 24],
- 41,0 tys. zł zapłaconych odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań i 87,0 tys. zł kosztów komorniczych [str. 23-25].

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Analiza stanu prawnego dotyczącego tematyki kontroli

Jednostka badawczo-rozwojowa Instytut Paliw i Energii Odnawialnej w Warszawie działała m.in. na podstawie:

- 1) *ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych*⁸⁹;
- 2) *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie reorganizacji Centralnego Laboratorium Naftowego w Warszawie*⁹⁰;
- 4) *statutu*⁹¹.

Jednostki badawczo-rozwojowe do 31 grudnia 2009 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁹², były jednostkami sektora finansów publicznych i podlegały rygorom tej ustawy.

Nowa *ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁹³ w art. 9 pkt 14 wyłączyła od 1 stycznia 2010 r. jbr (obecnie instytuty badawcze) z sektora finansów publicznych, jednakże, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 przepisy tej ustawy stosowało się także do IPiEO w zakresie, w jakim wykorzystywał środki publiczne lub nimi dysponował.

Ustawa o jednostkach badawczo-rozwojowych została uchylona z dniem 1 października 2010 r. na podstawie art. 8 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki*⁹⁴. Z dniem 1 października 2010 r. weszła w życie *ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych*⁹⁵.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 *ustawy o jbr* Instytut utworzono w celu prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Z art. 2 ust. 1 wynikało, że do zadań Instytutu w szczególności m.in. należało: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowanie wyników prowadzonych prac do zastosowania w praktyce oraz upowszechnianie wyników tych prac oraz realizacja zadań związanych z prowadzonymi badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi, określonych w statucie jednostki.

Z art. 2 ust. 4 i 5 wynikało, że IPiEO mógł prowadzić inną niż określona w ust. 1 pkt 1 działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*⁹⁶ w zakresie i formach określonych w Statucie i działalność ta była wydzielona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności określonej w ust. 1.

Szczegółowy przedmiot i zakres działania Instytutu określał statut uchwalony przez radę naukową, zatwierdzony przez Ministra Gospodarki (art. 4 ust.3).

⁸⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm. – dalej ustawa o jbr

⁹⁰ Dz. U. Nr 202, poz. 1488.

⁹¹ <http://www.ipieo.pl/bip/dokumenty/statut.PDF>

⁹² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Poszczególne przepisy tej ustawy wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)

⁹⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm.

⁹⁵ Dz. U. Nr 96, poz. 618

⁹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

IPiEO gospodarował samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadził samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 13 ust.1).

Podstawą gospodarki Instytutu był plan działalności ustalany przez dyrektora, po zaopiniowaniu przez radę naukową (art. 13 ust. 5).

Sprawozdanie finansowe zatwierdzał Minister Gospodarki (art. 13 ust. 6).

Instytut występował w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek, pokrywał koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów i odpowiadał za swoje zobowiązania (art. 14 ust. 1-3). Mógł osiągać przychody z tytułu wdrażania i upowszechniania wyników swojej działalności oraz uczestniczyć w efektach ekonomicznych powstałych z tego tytułu na zasadach określonych w odrębnych przepisach oraz uzyskiwać przychody z dotacji budżetowej zgodnie z odrębnymi przepisami (art. 14 ust. 5-6).

Zgodnie z art. 16 Instytut, w ramach posiadanych możliwości finansowych oraz na podstawie obowiązujących przepisów o wynagradzaniu, ustalał samodzielnie wielkość środków na wynagrodzenia. Był zwolniony z podatków na zasadach określonych w odrębnych przepisach z wyjątkiem działalności gospodarczej prowadzonej na zasadach określonych w przepisach *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* (art. 18. ust. 1-2).

Do 31 grudnia 2009 r. IPiEO, należąc do sektora finansów publicznych, stosował *ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych*⁹⁷ w ograniczonym zakresie wynikającym z art. 18 ust. 3 *ustawy o jbr*. Natomiast od 1 stycznia 2010 r. był zobowiązany stosować *ustawę - Prawo zamówień publicznych*, jeżeli zachodziły przesłanki określone w art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy.

Na podstawie art. 18a ust. 1 IPiEO był zwolniony z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, z wyjątkiem części tych gruntów wykorzystywanej wyłącznie do działalności gospodarczej. Dyrektor Instytutu, którego powoływał na okres 5 lat Minister Gospodarki spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu⁹⁸, po zasięgnięciu opinii rady naukowej, kierował jednostką badawczo-rozwojową, a w szczególności:

- 1) ustalał plany działalności;
- 2) realizował politykę kadrową;
- 3) zarządzał mieniem i odpowiadał za wyniki działalności;
- 4) reprezentował Instytut;
- 5) podejmował decyzje we wszystkich sprawach, z wyjątkiem należących do zakresu działania rady naukowej (art. 21)

Organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym IPiEO w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej była rada naukowa (art. 24).

Instytut podlegał nadzorowi sprawowanemu przez organ określony w akcie o jego utworzeniu, tj. § 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie reorganizacji Centralnego Laboratorium Naftowego. Minister Gospodarki sprawował nadzór nad jego działalnością oraz pracą dyrektora jednostki z punktu widzenia legalności i gospodarności. Stwierdzenie przez Ministra nielegalności lub niegospodarności w działalności dyrektora jednostki mogło być podstawą do odwołania dyrektora, bez

⁹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej (Dz. U. Nr 182, poz. 1303)

konieczności zasięgnięcia opinii rady naukowej. W razie stwierdzenia, że decyzja dyrektora Instytutu lub zaniechanie podjęcia decyzji spowodowało stratę finansową, Minister mógł ustalić odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie pracy, przy czym nie wykluczało to zastosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹⁹ (art. 28).

Minister mógł również nałożyć na Instytut obowiązek wprowadzenia do jej planu zadania lub wyznaczyć jej zadanie poza planem, jeżeli było to niezbędne do realizacji szczególnie ważnych celów gospodarczych lub społecznych, ze względu na potrzeby obrony kraju, w przypadku klęski żywiołowej bądź w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych. Jednocześnie zapewniał jednostce środki do wykonania zadania, chyba że następowało ono odpłatnie na podstawie umowy, zawieranej ze stroną finansującą wykonanie zadania (art. 29).

W sprawach nieuregulowanych ustawą do jednostek badawczo-rozwojowych zastosowanie miały odpowiednio przepisy dotyczące działalności przedsiębiorstw państwowych (art. 76).

Minister Nauki określił szczegółowe warunki i sposób gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych, w tym źródła przychodów, fundusze tworzone przez jednostkę i sposób gospodarowania tymi funduszami w *rozporządzeniu z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych*¹⁰⁰. Według tych przepisów, sposób rozliczeń z tytułu zrealizowanych badań naukowych, prac rozwojowych i prac wdrożeniowych oraz ekspertyz, opinii i ocen naukowych, a także sposób dysponowania wynikami tych prac określały umowy zawierane przez jednostkę, a w odniesieniu do budżetowej dotacji podmiotowej, przedmiotowej lub celowej, przeznaczonej na finansowanie albo dofinansowanie działalności lub realizacji zadań, określały odrębne przepisy. Instytut miał obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z przepisami o rachunkowości¹⁰¹.

Na podstawie art. 1 *ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*¹⁰² środkami finansowymi na naukę dysponował Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Finansowanie nauki dotyczyło finansowania działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, a w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych i realizacji innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego. Wydatki na naukę finansowane przez Ministra ustalane były w ustawie budżetowej w wysokości zapewniającej dojście Polski do poziomu wydatków wynikających ze Strategii Lizbońskiej.

Minister przyznawał Instytutowi środki finansowe na naukę: na prowadzenie działalności statutowej; na inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych w drodze decyzji, na podstawie złożonych wniosków, po zasięgnięciu opinii właściwego organu Rady Nauki lub zespołu powołanego z inicjatywy własnej lub na wniosek komisji Rady. Środki finansowe na opłacanie składek na rzecz instytucji lub organizacji międzynarodowych, wniesienie wkładu krajowego na rzecz wspólnego

⁹⁹ *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 153, poz. 1764 – rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹⁰¹ *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

¹⁰² Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049 ze zm. – ustawa uchylona z dniem 31 grudnia 2010 r. Z dniem 1 października 2010 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615)

międzynarodowego programu lub przedsięwzięcia, były przekazywane bezpośrednio przez Ministra. Ich przekazanie nie wymagało decyzji. Minister mógł podjąć decyzję o finansowaniu określonych przedsięwzięć wyłącznie ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych, przy zapewnieniu krajowego wkładu publicznego (art. 3).

Wysokość środków finansowych na naukę Minister ustalał w planie finansowym dotyczącym części budżetu państwa przeznaczonej na naukę.

Kryteria i tryb przyznawania środków na: działalność statutową (art. 11), projekty badawcze (art. 9), projekty rozwojowe (art. 9a), projekty celowe (art. 10), inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 12), finansowanie współpracy naukowej z zagranicą (art. 13) oraz działalność wspomagającą badania (art. 14) regulowały odpowiednio rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego: z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową¹⁰³; z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów badawczych¹⁰⁴; z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów rozwojowych¹⁰⁵; z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych¹⁰⁶; z dnia 16 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych¹⁰⁷; z dnia 25 września 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą¹⁰⁸; z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność wspomagającą badania¹⁰⁹;

W szczególności przy przyznawaniu środków finansowych jednostkom naukowym na działalność statutową uwzględniano się ocenę parametryczną dotychczasowej działalności tych jednostek określoną za pomocą kategorii jednostki naukowej. Ocena parametryczna była oceną działalności jednostki naukowej, uwzględniającą wyniki działalności naukowej, zastosowania praktyczne wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne rodzaje jej aktywności; wynik oceny parametrycznej wyrażany był kategorią od 1 do 5, odzwierciedlającą efektywność działalności jednostki naukowej.

Przy finansowaniu badań przemysłowych (stosowanych) i prac rozwojowych prowadzonych w ramach projektów celowych podlegających przepisom o pomocy publicznej zastosowanie miały przepisy *rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych*¹¹⁰. Tryb przyznawania pomocy publicznej na badania naukowe lub prace rozwojowe, prowadzone w ramach projektów międzynarodowych regulowało *rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 sierpnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą*¹¹¹.

¹⁰³ Dz. U. Nr 205, poz. 1489 ze zm. – uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 126 ze zm. - uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 216. - uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 221, poz. 1640. - uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 201, poz. 1453 ze zm. - uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 188, poz. 1346 ze zm.

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 194, poz. 1402 ze zm. - uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 201, poz. 1241 - uchylone z dniem 1 października 2010 r.

¹¹¹ Dz. U. Nr 132, poz. 1091.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego sprawował kontrolę merytoryczną i finansową nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę przekazywanych jednostkom naukowym i innym uprawnionym podmiotom na podstawie przepisów ustawy, obejmującą realizację badań naukowych, prac rozwojowych lub innych zadań finansowanych ze środków finansowych na naukę a sposób przeprowadzania kontroli regulowało *rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli realizacji badań naukowych, prac rozwojowych i innych zadań finansowanych ze środków finansowych na naukę oraz wydatkowania tych środków*¹¹².

Instytut Paliw i Energii Odnawialnej w Warszawie był Instytucją Wdrażającą Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko¹¹³ i był odpowiedzialny za wdrażanie Działów 9.4-9.6 Priorytetu IX „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna” oraz Działania 10.3 Priorytetu X „Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł”.

Instytucją Pośredniczącą odpowiedzialną za wdrażanie priorytetów IX-X był Minister Gospodarki.

Zgodnie z art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹⁴ instytucja wdrażająca – to podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999¹¹⁵.

Obowiązki i prawa Instytucji Wdrażającej określone zostały w art. 21, 26, 27, 29, 30, 30a, 32 oraz art. 35e ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z art. 32 wynika, że: Instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca może zawrzeć z instytucją wdrażającą porozumienie lub umowę o realizacji powierzonych jej zadań, w tym o wydawaniu decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych. Do porozumień tych stosuje się przepisy o finansach publicznych dotyczące środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.

Zasady rachunkowości, w tym wymagania odnośnie sprawozdań finansowych jbr, określa *ustawa o rachunkowości*. Sprawozdanie finansowe sporządza się na dzień

¹¹² Dz. U. Nr 106, poz. 898.

¹¹³ Dokumenty: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (wersja zaakceptowana przez Komisję Europejską decyzją z 7 grudnia 2007 r.); Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (wersja dokumentu 3.3 z 20 stycznia 2010 r.); Załącznik nr 1 do Szczegółowego opisu priorytetów POIiŚ – Kryteria wyboru projektów – dokument zaktualizowany przez Komitet Monitorujący Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 23 listopada 2009 r.; Załącznik nr 1 do Szczegółowego opisu priorytetów POIiŚ – Kryteria wyboru projektów – dokument zaktualizowany przez Komitet Monitorujący Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 23 listopada 2009 r.; Załącznik nr 2 do Szczegółowego opisu priorytetów POIiŚ – organizacja systemu oceny i wyboru projektów (wersja dokumentu 3.3 z 20 stycznia 2010 r.), dostępne są na stronie: <http://www.pois.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx>.

¹¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

¹¹⁵ Dz. Urz. UE L210 z 31.07.2006, str. 25.

zamknięcia ksiąg rachunkowych. Składa się ono z bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje i wyjaśnienia.

Sprawozdania finansowe podlegają badaniu i ogłaszaniu.

Celem badania sprawozdania finansowego jest wyrażenie przez biegłego rewidenta pisemnej opinii wraz z raportem o tym, czy sprawozdanie finansowe jest prawidłowe oraz rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową i finansową, jak też wynik finansowy badanej jednostki (art. 65)

Kierownik jednostki zapewnia sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego i przedstawia je właściwym organom, zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, postanowieniami statutu lub umowy (art. 52).

Zgodnie z art. 13 ust. 6 *ustawy o jbr* sprawozdanie finansowe Instytutu zatwierdzał Minister Gospodarki.

Sprawozdanie finansowe podpisuje – podając zarazem datę podpisu – osoba, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych, i kierownik jednostki, a jeżeli jednostką kieruje organ wieloosobowy – wszyscy członkowie tego organu. Odmowa podpisu wymaga pisemnego uzasadnienia dołączonego do sprawozdania finansowego (art. 52).

Roczne sprawozdanie finansowe jednostki podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego (art. 53).

Załącznik nr 2**Wykaz aktów prawnych dotyczących tematyki kontroli**

1. Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.)
2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 listopada 2006 r. w sprawie reorganizacji Centralnego Laboratorium Naftowego w Warszawie (Dz. U. Nr 202, poz. 1488)
3. Rozporządzenie Ministra Nauki z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu gospodarki finansowej jednostek badawczo-rozwojowych (Dz. U. Nr 153, poz. 1764)
4. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 21 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej (Dz. U. Nr 182, poz. 1303)
5. Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049 ze zm.)
6. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów badawczych (Dz. U. Nr 21, poz. 126 ze zm.)
7. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów rozwojowych (Dz. U. Nr 38, poz. 216)
8. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych (Dz. U. Nr 221, poz. 1640)
9. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na realizację projektów celowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1241)
10. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową (Dz. U. Nr 205, poz. 1489 ze zm.)
11. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1453 ze zm.)
12. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą (Dz. U. Nr 188, poz. 1346 ze zm.)
13. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 sierpnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy publicznej na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą (Dz. U. Nr 132, poz. 1091)

14. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność wspomagającą badania (Dz. U. Nr 194, poz. 1402 ze zm.)
15. Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu przeprowadzania kontroli realizacji badań naukowych, prac rozwojowych i innych zadań finansowanych ze środków finansowych na naukę oraz wydatkowania tych środków (Dz. U. Nr 106, poz. 898)
16. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.)
17. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.)
18. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE. L Nr 210, poz. 25)
19. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
20. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
21. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)
22. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
23. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

Załącznik nr 3

Wykaz skontrolowanych jednostek i jednostek oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Nazwa instytucji	Imię i nazwisko kierownika/pelniona funkcja/okres pełnienia funkcji
Ministerstwo Gospodarki	Waldemar Pawlak – Minister Gospodarki od 16 listopada 2007 r.
Instytut Paliw i Energii Odnawialnej	Krzysztof Bajdor – Dyrektor Instytutu od 5 czerwca 2009 r. Urszula Kaźmierczak – kierownik, pełniący obowiązki dyrektora Instytutu od 1 lutego 2009 r. do 4 czerwca 2009 r. Andrzej Kulczycki – dyrektor Instytutu od 1 stycznia 2008 r. do 31 stycznia 2009 r.; od 1 sierpnia 2008 r. do 31 stycznia 2009 r. kierownik, pełniący obowiązki dyrektora IPIEO;

Załącznik nr 4

Wykaz organów, 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. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
6. Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
7. Komisja ds. Kontroli Państwowej
8. Komisja Finansów Publicznych
9. Minister Gospodarki
10. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
11. Minister Finansów
12. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego