



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, 04 marca 2011 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

P/10/174
LWA-4101-29-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki (zwanym dalej Ministerstwem) kontrolę nadzoru sprawowanego nad realizacją przez Instytut Paliw i Energii Odnawialnej (IPiEO lub Instytut) zadań finansowanych ze środków publicznych z budżetu państwa w latach 2008-2010 (III kwartały) oraz kontrolę w IPiEO w zakresie tej realizacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 19 stycznia 2011 r., oraz w związku z ustaleniami kontroli w IPiEO, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór Ministra Gospodarki nad działalnością ekonomiczno-finansową IPiEO.

Zdaniem NIK, sprawowany przez Ministra Gospodarki nadzór nad IPiEO był nienależyty, ponieważ nie zapobiegł działaniom nielegalnym i niegospodarnym, które doprowadziły do nadmiernego zadłużenia i utraty płynności finansowej IPiEO,

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

a w konsekwencji znacznego ograniczenia realizacji zadań określonych dla jednostek badawczo-rozwojowych w art. 2 *ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych*² (dalej *ustawa o jbr*).

Podkreślić należy, że NIK negatywnie oceniła, pod względem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, realizację przez IPiEO zadań finansowanych ze środków publicznych z budżetu państwa.

Za stwierdzone nieprawidłowości (w szczególności w okresie przed 4 czerwca 2009 r.³) w zarządzaniu IPiEO oraz gospodarowaniu środkami finansowymi odpowiedzialność ponoszą, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 *ustawy o jbr*, dyrektor, a następnie kierownik jednostki Pan Andrzej Kulczycki oraz Pani Urszula Kaźmierczak – kierownik jednostki.

I. 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 tego nadzoru określonych zostało szereg procedur, w tym m.in.: monitorowania, oceny i analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej jbr, zatwierdzania sprawozdań finansowych jbr, wyboru rewidentów⁴ do badania rocznych sprawozdań finansowych jbr.

Zgodnie z wewnętrzną procedurą monitorowania, oceny i analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytut, 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 oraz analizowanie danych i otrzymanych wyjaśnień. W przekazanych F-01/I-01 za kolejne kwartały (II kwartał 2008 r. do I kwartału 2009 r.) IPiEO wykazywał zysk, a od II kwartału 2009 r. stratę. Ponadto IPiEO przedłożył

² Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm. – ustawa uchylona z dniem 1 października 2010 r. na podstawie art. 8 *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 instytutach badawczych* (Dz. U. Nr 96, poz. 618).

³ Od 5 czerwca 2009 r. nowym Dyrektorem IPiEO został Pan Krzysztof Bajdor.

⁴ Zgodnie z art. 66 ust. 4 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) Minister Gospodarki dokonywał wyboru podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych IPiEO.

Ministerstwu okresowe informacje o jednostce (za I, II i IV kwartał 2008 r. i za II kwartał 2010 r.).

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.

O istotnych nieprawidłowościach w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i złej sytuacji finansowej Instytutu świadczą następujące ustalenia kontroli NIK w IPiEO:

1. Wyniki kontroli NIK, badanie ksiąg rachunkowych przez biegłego rewidenta (według stanu na 31 maja 2009 r., na podstawie zapisów księgowych od 1 stycznia 2009 r. do 31 maja 2009 r.) oraz wyniki innych kontroli przeprowadzonych w IPiEO⁵, obejmujących okres od 2008 r. do I połowy 2009 r. ujawniły, że ewidencja księgowa nie była zgodna ze stanem dokumentów źródłowych, księgi rachunkowe nie były prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, co stanowiło naruszenie art. 24 *ustawy o rachunkowości*.
2. Niezgodne z przepisami prawa prowadzenie ksiąg rachunkowych i brak skutecznej kontroli finansowej – pomimo opracowania procedur kontroli finansowej, stosownie do art. 47 ust. 3 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*⁶ – spowodowały, że sprawozdania finansowe nie przedstawiały jasno i rzetelnie sytuacji majątkowej, finansowej i wyniku finansowego IPiEO, co było niezgodne z art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*.
3. Na podstawie nierzetelnych ksiąg rachunkowych zostało sporządzone sprawozdanie finansowe za 2008 r., podpisane przez Kancelarię Doradcy Podatkowego E.S. i kierownika jednostki Panią Urszulę Kaźmierczak, zatwierdzone przez Radę Naukową 6 kwietnia 2009 r.⁷ i przekazane Ministerstwu 15 maja 2009 r. Uzyskało ono opinię biegłego rewidenta⁸, tj. kancelarii audytorskiej G.C. jako „*przedstawiające rzetelnie*

⁵ 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.

⁶ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁷ Uchwałą nr 6/V/2009.

⁸ „Opinia i raport z badania sprawozdania finansowego na dzień 31 grudnia 2008 r. Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej w Warszawie (...)”, sporządzone przez kancelarię audytorską G. C. z datą 2 kwietnia 2009 r..

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.”. Zdaniem biegłego rewidenta nie występowały bezpośrednie zagrożenia dla kontynuacji działalności w roku następnym po badanym. W tym sprawozdaniu wykazano sumę bilansową IPiEO w kwocie 39 380,6 tys. zł i zysk netto w kwocie 61,2 tys. zł.

Obowiązek zapewnienia, aby sprawozdanie spełniało wymagania *ustawy o rachunkowości*, zgodnie z art. 4a ust. 1 *ustawy*, spoczywa na kierowniku jednostki oraz organie nadzorującym.

4. W sierpniu 2009 r. nowy Dyrektor IPiEO poinformował Ministra Gospodarki, że w związku z nieprawidłowościami w działalności jednostki, w tym w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, sprawozdanie to zostanie zweryfikowane. Skorygowane sprawozdanie finansowe za 2008 r. przekazane zostało do Ministerstwa 18 stycznia 2010 r. i zatwierdzone w lutym 2010 r. przez Ministra Gospodarki. 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 IPiEO.
5. Ustalono⁹, że mimo wzrostu przychodów ogółem z 8 315 tys. zł w 2008 r. do 9 115 tys. zł w 2009 r., nastąpił spadek przychodów z działalności badawczo-rozwojowej z odpowiednio 5 380 tys. zł do 4 968 tys. zł. W kontrolowanym okresie Instytut 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 zatwierdzonym¹⁰ przez Ministra Gospodarki sprawozdaniu finansowym za 2007 r. W następstwie tych błędów nie można było uznać sprawozdania finansowego za 2007 r.¹¹ za spełniające wymagania określone w art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*.
6. Instytut w kontrolowanym okresie nie posiadał zdolności do regulowania bieżących zobowiązań. Wskaźnik ogólnej płynności finansowej za lata 2008-2009 wyniósł

⁹ M.in. na podstawie zweryfikowanego sprawozdania finansowego za 2008 r.

¹⁰ W październiku 2008 r.

¹¹ Za skorygowanym sprawozdaniem finansowym IPiEO za 2008 r. z 29 grudnia 2009 r. zatwierdzonym, po badaniu przez biegłego rewidenta (G.C.), przez Ministra Gospodarki.

odpowiednio 0,74; 0,65 i był niższy od dolnego progu jego optymalnej wartości, przyjmowanej jako miernik wypłacalności jednostki (1,5-2)¹². Wartość zobowiązań na 31 maja 2009 r. (7 265,6 tys. zł) przekraczała 10-krotnie środki w dyspozycji IPiEO (744 tys. zł).

Wg stanu na 30 września 2010 r. Instytut był zobowiązany m.in. do uregulowania, zidentyfikowanych do tej daty, wierzytelności w kwocie 6 718,7 tys. zł, tj. o 80% przewyższającej wysokość uzyskanych przychodów. Najwyższe zobowiązania dotyczyły 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. Zakupu aparatury nie dokonano, dotacja nie została rozliczona, a IPiEO nie posiadał na koncie bankowym ww. kwoty. Stanowiło to naruszenie § 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*¹³;
 - niewykorzystanych środków otrzymanych na realizację projektów w ramach Europejskich Programów Ramowych w wysokości 1 134,1 tys. zł (brak przedmiotowych środków na koncie);
 - składek na ZUS za okres od grudnia 2009 r. do września 2010 r. na kwotę 876,8 tys. zł;
 - spłaty kredytu bankowego w wysokości 732,6 tys. zł (kredyt został udzielony na okres od 1 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. po przedłożeniu bankowi nierzetelnego sprawozdania finansowego za 2008 r.);
 - zaległych zobowiązań wobec pracowników w kwocie 498,7 tys. zł.
7. Od 2 lipca 2008 r. do 21 kwietnia 2009 r. stanowisko Głównego Księgowego IPiEO nie zostało obsadzone i nie powierzono jego zadań innej osobie, co zdaniem NIK miało wpływ na powstanie nieprawidłowości w działalności Instytutu.
8. W IPiEO nie wydzielono, stosownie do wymogu art. 2 ust. 5 *ustawy o jbr*, pod względem finansowym i rachunkowym działalności gospodarczej prowadzonej na zasadach

¹² 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.

¹³ Dz. U. Nr 205, poz. 1489 ze zm. – uchylone z dniem 1 października 2010 r.

określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁴.

II. 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.

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 ogłosił¹⁵ 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-rozwojowej¹⁶.

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)¹⁷ 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 zeznała¹⁸, nie miała „kwalifikacji i wiedzy z zakresu rachunkowości”. W ocenie NIK, brak tych „kwalifikacji i wiedzy” Pani Urszuli Kaźmierczak był jedną z przyczyn zaistniałych w IPiEO nieprawidłowości.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

¹⁵ M.in. w dzienniku „Rzeczpospolita”.

¹⁶ Dz. U. Nr 182, poz. 1303 - § 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania konkursu na dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej, uchylonego z dniem 1 grudnia 2010 r., stanowił, że konkurs na funkcję dyrektora jbr zarządza minister sprawujący nadzór nad tą jednostką, co najmniej 3 miesiące przed upływem kadencji dotychczasowego dyrektora jednostki.

¹⁷ Kolejny konkurs został ogłoszony 4 marca 2009 r.

¹⁸ Fragmenty protokołu przesłuchania świadka Pani Urszuli Kaźmierczak z 16 grudnia 2010 r. Na pytanie, w jakim zakresie podejmowała Pani decyzje w Instytucie, odpowiedziała: „Posiadałam upoważnienie do wszystkich czynności (ujawnione upoważnienie w KRS). Zawsze konsultowałam z panem Kulczyckim (decyzje poważniejsze nigdy nie były podejmowane przeze mnie samodzielnie).” Na pytanie, dlaczego podpisała i złożyła do MG nierzetelne sprawozdanie finansowe za 2008 r., odpowiedziała m.in.: „...bilans za 2008 r. był sporządzony przez Panią Sz. i nie miałam podstaw do sądzenia, że bilans był sporządzony nieprawidłowo (...). Nie czułam się w mocy z powodu braku kwalifikacji i wiedzy z zakresu rachunkowości podważać zapisy sprawozdania, opierając swoje działania na całkowitym zaufaniu do doradcy podatkowego.”

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki¹⁹ 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, uzyskała pozytywną opinię Rady Naukowej, to wyznaczenie jej na kierownika jednostki było zasadne.”

Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelnym sprawowaniu przez Ministra Gospodarki funkcji nadzorczych wobec IPiEO. Ocenę tę uzasadniają w szczególności 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 przez niego funkcji 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, z której wynikało, 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”.

III. W ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego (BK i A) przeprowadziło w Instytucie 3 kontrole: z tego w 2009 r. –

¹⁹ Wyjaśnienia z 27 stycznia 2011 r. (sygn. DNP-IV-073/3/11/240) złożone w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK.

2 kontrole (1 planową²⁰ i 1 doraźną) oraz w 2010 r. – 1 kontrolę (planową²¹). W latach 2006-2008 nie przeprowadzano kontroli w IPIEO.

Kontrole planowe dotyczyły realizacji umów²² 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 informacji²³ 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. zł²⁴; 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 wyeliminowania²⁵, 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.²⁶ zwrócił się do Dyrektora Instytutu, by w związku „*z potwierdzeniem nieprawidłowości i nierzetelności w sporządzaniu sprawozdań za lata 2007 i 2008*” rozważył możliwość zgłoszenia tego faktu stosownym organom.

²⁰ Przeprowadzona w dniach od 28 września do 2 października 2009 r.

²¹ Przeprowadzona w dniach 19-24 marca 2010 r.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Pismo Dyrektora DNP w MG Romana Adamczyka (sygn. DNP-IV-03220-4/3/09).

IV. W ocenie NIK działania podejmowane przez Ministra Gospodarki w odpowiedzi na zgłaszane przez IPiEO problemy (nowe kierownictwo Instytutu 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 statutowej²⁷.

Według Dyrektora DNP²⁸ 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, Dyktor 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.²⁹, 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.³⁰ 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.”*

²⁷ 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).

²⁸ Wyjaśnienia z 3 grudnia 2010 r. (sygn. DNP-IV-079-2/18/10).

²⁹ Pismo Podsekretarza Stanu w MG Dariusza Bogdana do Sekretarza Stanu w MNiSW Elżbiety Orłowskiej (sygn. DNP-IV-073-2446/10).

³⁰ 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 2010 r. (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.*”

V. Kontrola wykazała ponadto, że Minister Gospodarki nie w pełnym zakresie wykonał zalecenia NIK zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 marca 2006 r.³¹, 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-rozwojowych³².

Zdaniem NIK przeprowadzone w 2010 r. działania w zakresie przekształceń strukturalnych IPiEO podjęte zostały zbyt późno. Na podstawie § 1 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie połączenia Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej oraz Przemysłowego Instytutu Motoryzacji*³³ 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.³⁴

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 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie połączenia Przemysłowego Instytutu Motoryzacji oraz Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej*³⁵ z dniem 1 stycznia 2011 r. nastąpiło połączenie obu instytutów w drodze włączenia IPiEO do PIMOT. Nowo powstała jednostka przejęła zobowiązania IPiEO. Podjęte działanie, w opinii

³¹ 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

³² Opinię zawarto w pkt. III.

³³ Dz. U. Nr 219, poz. 1625.

³⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 1863.

³⁵ Dz. U. Nr 259, poz. 1764.

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.

VI. 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. Instytut został wskazany przez Ministerstwo Gospodarki oraz zaakceptowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca) jako podmiot ubiegający się o pełnienie funkcji Instytucji Wdrażającej w systemie realizacji IX i X priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Podstawę wyboru stanowiły wyniki ankiet dotyczących oceny potencjalnych instytucji wdrażających, jak również audyt przedwstępny, przeprowadzony na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, oraz audyt zgodności, przeprowadzony przez niezależną Instytucję Audytową Ministerstwa Finansów.

W trakcie wykonywania przez IPiEO zadań IW, Minister sprawdzał ich realizację m.in. poprzez: weryfikację i akceptację raportów i sprawozdań z wykonywanych zadań, nadzorowanie działań w zakresie przeprowadzania naboru i oceny projektów, przeprowadzenie 9 kontroli realizowanych zadań oraz weryfikację realizacji zaleceń pokontrolnych. W wyniku sprawowanego nadzoru Minister przejął w 2010 r. od Instytutu zadania IW³⁶. Przyczyną rozwiązania umowy z 5 października 2007 r. był przede wszystkim brak płynności finansowej Instytutu.

W omawianym wyżej (pkt IV) programie naprawczym Instytutu, 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 IW, w sytuacji braku środków na prefinansowanie wydatków z tym związanych, miało istotnie negatywny wpływ na płynność finansową Instytutu. Wydatki na finansowanie działań IPiEO, jako IW, poniesione od czerwca 2007 r. do końca 2008 r., pochodziły ze środków własnych. W związku z brakiem

³⁶ 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.

środków na prowadzenie bieżącej działalności, IPiEO zaciągał m.in. kredyty: w 2008 r. na kwotę 2,5 mln zł³⁷ oraz w 2009 r. na kwotę 800 tys. zł.

VII. Powołanie przez Ministra Gospodarki nowego Dyrektora Instytutu było, zdaniem NIK, krokiem pozytywnym, choć spóźnionym. NIK pozytywnie oceniła, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, podjęcie przez nową dyrekcję IPiEO działań zmierzających do doprowadzenia rachunkowości IPiEO do stanu zgodnego z przepisami *ustawy o rachunkowości*.

Po objęciu stanowiska w maju 2009 r. nowy Dyrektor IPiEO dokonał weryfikacji i korekty ewidencji księgowej za 2008 r. i I połowę 2009 r. oraz sprawozdania finansowego za 2008 r. Dokonał również inwentaryzacji majątku, w tym kosztów produkcji w toku i rozliczenia finansowego projektów unijnych. Podjęte działania doprowadziły do urealnienia informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytutu oraz ujawnienia opisanych nieprawidłowości. Nie doprowadziły natomiast do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej Instytutu z uwagi na jego nadmierne zadłużenie.

* * *

Skala stwierdzonych nieprawidłowości w kontroli mającej charakter jednostkowy wskazuje na konieczność podjęcia przez Ministra Gospodarki działań w szerszym zakresie. Dlatego, oprócz zalecenia, by Minister Gospodarki monitorował sytuację finansowo-ekonomiczną Przemysłowego Instytutu Motoryzacji w związku z włączeniem IPiEO, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. 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.
2. Dokonywanie wyboru firm audytorskich, do przeprowadzania badania sprawozdań finansowych, zapewniających rzetelne wypełnianie swoich obowiązków.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Premiera, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

³⁷ 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).

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Premierowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.