



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI. 411.001.01.2016
I/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 19 lipca 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/16/001 – Zawieranie, realizacja i rozliczanie umów cywilnoprawnych w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie w latach 2013–2016 (do czasu zakończenia kontroli).

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Tomasz Nowakowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 100228 z dnia 31 marca 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Emilia Dolecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 100227 z dnia 31 marca 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
3. Paweł Trzaskowski – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/6/2016, z dnia 4 maja 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 429-430)

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

Kierownik jednostki kontrolowanej Barbara Gworek – Dyrektor Instytutu Ochrony Środowiska od 16 września 1996 r.
(dowód: akta kontroli str. 5, 541-544)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ prawidłowość zawierania, realizacji i rozliczania umów cywilnoprawnych w ramach działalności komercyjnej prowadzonej przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia 20 maja 2016 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- zawarcie, w okresie objętym kontrolą, 41 umów na łączną kwotę 3.081.393,00 zł, w tym: trzech umów na weryfikację ocen i uwag dot. środków ochrony roślin na łączną kwotę 1.084.800,00 zł oraz 38 umów związanych z opracowaniem ocen i uwag dot. środków ochrony roślin oraz opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko na łączną kwotę 1.996.593,00 zł, z naruszeniem art. 108 *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny*² (k.c.), co skutkowało ich nieważnością;
- zawarcie w latach 2013–2015 trzech umów w łącznej kwocie 1.084.800,00 zł, na weryfikację opracowanych w IOŚ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin w sytuacji, gdy weryfikacja ta powinna być dokonywana przez pracowników IOŚ w ramach wynagrodzenia ze stosunku pracy, czego skutkiem było niecelowe i niegospodarne wydatkowanie przez Instytut tej kwoty;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 380.

- niewystarczające zabezpieczenie interesów Instytutu w sferze cywilnoprawnej oraz w zakresie merytorycznego nadzoru nad wykonaniem prac, w przypadku umów cywilnoprawnych, zawartych przez IOŚ w latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016 r.) związanych z opracowaniem ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko, a także umów na weryfikację ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin;
- nieprowadzenie w Instytucie odpowiedniej polityki kadrowej przy realizacji zadań polegających na wykonywaniu opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko;
- naruszenie wewnętrznych procedur odbioru umów cywilnoprawnych, które polegało na niesporządzeniu protokołu zdawczo-odbiorczego w przypadku 115 ze 159 umów zawartych w kontrolowanym okresie, w związku z opracowaniem i weryfikacją ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opracowaniem opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko;
- zlecenie pracownikowi IOŚ wykonania ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin w drodze umowy cywilnoprawnej, pomimo iż czynności te należały do uzgodnionych i realizowanych przez niego obowiązków pracowniczych w ramach stosunku pracy, czego skutkiem było niecelowe i niegospodarne wydatkowanie przez IOŚ kwoty 4.179,00 zł;
- zlecenie przez Dyrektora IOŚ kancelarii prawnej sporządzenia opinii prawnej, której przedmiotem było potwierdzenie prawidłowości działań, Pani [...]*) – jako osoby fizycznej pełniącej jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, polegających na zawieraniu przez nią z Instytutem umów cywilnoprawnych, czego skutkiem było niecelowe i niegospodarne wydatkowanie przez IOŚ środków w wysokości co najmniej 2.306,25 zł;
- powierzenie Pani [...]*) przez Zastępcę Dyrektora Instytutu do spraw ekonomiczno-administracyjnych, pełnienia funkcji Kierownika Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka, pomimo braku umocowania Zastępcy Dyrektora do dokonania tej czynności;
- wystąpienie przez Dyrektora IOŚ z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o upoważnienie do wykonywania ocen i raportów m.in. w zakresie oddziaływania środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku, gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt, pomimo nieobjęcia w procedurze procesowej, będącej elementem systemu zarządzania jakością, sporządzania raportów i ocen w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań w ramach działalności komercyjnej Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego

Opis stanu faktycznego

W Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym, w ramach działalności komercyjnej: wykonywano aprobaty techniczne w odniesieniu do wyrobów budowlanych stosowanych wyłącznie do oczyszczania ścieków³;

³ Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wykonywania (Dz. U. z 2014 r., poz. 1040). Zadanie to, do 31 grudnia 2015 r. wykonywał Zakład Systemów Ochrony Wód i Aprobat Technicznych, a od 1 stycznia 2016 r. – Ośrodek Wód.

opracowywano oceny i uwagi dotyczące środków ochrony roślin⁴, zwanych dalej „śor”;⁵; opracowywano opinie w zakresie oddziaływania nawozów, środków poprawiających właściwości gleby, środków wspomagających uprawę roślin na środowisko⁵; wykonywano prace dotyczące rozpoznania i stanu środowiska w rejonie dużego zakładu przemysłowego, opracowywano karty informacyjne (środowiskowe) dla obiektu wykonywania zdjęć sejsmicznych w obszarze koncesyjnym; sporządzano opinie i ekspertyzy dotyczące przydatności do zastosowania w środowisku niektórych wyrobów betoniarskich⁶; wykonywano analizy laboratoryjne⁷.

Głównym źródłem przychodów z działalności komercyjnej Instytutu były oceny i uwagi dotyczące śor⁸, wykonywane w kontrolowanym okresie w wyodrębnionym, w strukturze Instytutu, Ośrodku Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami, zwanym dalej „Ośrodkiem OZ”, przy czym do 31 października 2014 r. w funkcjonującym w ramach ww. Ośrodka Zespole ds. Oceny Ryzyka Środowiskowego, a od dnia 1 listopada 2014 r. w Zakładzie Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka, zwanym dalej „Zakładem BI”.

(dowód: akta kontroli str. 144-148, 789-799)

Funkcję kierownika Ośrodka OZ od dnia 15 grudnia 2001 r. pełniła Pani [...]”), sprawująca równocześnie funkcję Dyrektora Instytutu. Od 1 listopada 2014 r. Pani [...]”), dodatkowo pełniła funkcję kierownika Zakładu BI.

(dowód: akta kontroli str. 5, 532,539, 541-544)

W kontrolowanym okresie IOŚ był upoważniony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wydawania ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin w zakresie: oddziaływania środka ochrony roślin na organizmy niebędące celem jego zastosowania⁹; losu i zachowania środka ochrony roślin w środowisku¹⁰; właściwości fizycznych, chemicznych i technicznych środka ochrony roślin, w tym jego substancji czynnej¹¹; skuteczności działania środka ochrony roślin, z uwzględnieniem niekorzystnego działania na rośliny lub produkty roślinne¹²; oddziaływania środka ochrony roślin na zdrowie człowieka i zwierząt wynikającego ze stosowania środka ochrony roślin¹³; oddziaływania środka ochrony roślin na zdrowie człowieka i zwierząt wynikającego z pozostałości środka ochrony roślin w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni¹⁴;

⁴ Zadanie to do dnia 31 października 2014 r. wykonywał Ośrodek Ochrony Ziemi i Zespół ds. Oceny Ryzyka Środowiskowego, a od dnia 1 listopada 2014 r. – Zakład Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka.

⁵ Zadanie to do dnia 31 października 2014 r. wykonywał Ośrodek Ochrony Ziemi i Zespół ds. Oceny Ryzyka Środowiskowego, a od dnia 1 listopada 2014 r. – Zakład Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka.

⁶ Prace wykonywane w latach 2013–2015 przez Zakład Ocen Środowiskowych.

⁷ Prace wykonywane okresowo przez Centralne Laboratorium Analiz Środowiskowych – Zakład Ekotoksykologii.

⁸ Przychody ze sporządzania ocen i uwag dotyczących śor, w latach 2013–2015 stanowiły w każdym roku ponad 70% łącznych przychodów IOŚ z działalności komercyjnej.

⁹ W zakresie tym IOŚ został z urzędu wpisany do rejestru podmiotów upoważnionych do opracowywania ocen i raportów zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278).

¹⁰ W zakresie tym IOŚ został z urzędu wpisany do rejestru podmiotów upoważnionych do opracowywania ocen i raportów zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278).

¹¹ W zakresie tym IOŚ został z urzędu wpisany do rejestru podmiotów upoważnionych do opracowywania ocen i raportów zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278).

¹² Na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr R-5/2012up z dnia 19 października 2012 r.

¹³ Na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr R-5/2012up z dnia 19 października 2012 r.

¹⁴ Na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr R-5/2012up z dnia 19 października 2012 r.

oddziaływania środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku, gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt¹⁵.

Instytut od 14 grudnia 2011 r. posiadał certyfikowany system zarządzania jakością, zgodny z *Normą ISO 9001:2008 System Zarządzania Jakością*¹⁶, w zakresie opiniowania i opracowywania dokumentacji dotyczącej środków ochrony roślin, substancji chemicznych i mieszanin produktów biobójczych oraz nawozów na zlecenie klientów przed wprowadzeniem do obrotu. Postępowanie i zarządzanie dokumentacją środków ochrony roślin w ramach wdrożonego systemu zarządzania jakością regulowała *Procedura PP-01 – Ocena dokumentacji w tym wyników badań środków ochrony roślin wprowadzanych do obrotu*¹⁷. Procedura ta stosowana była od 4 listopada 2011 r. w IOŚ w Ośrodku OZ, a od dnia 3 listopada 2014 r. – w Zakładzie Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka. Nie objęto nią sporządzania raportów i ocen w zakresie oddziaływania środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku, gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt.

(dowód: akta kontroli str. 232-315)

Od dnia 19 października 2012 r. w IOŚ do wydawania ocen i raportów dotyczących oddziaływania środków ochrony roślin uprawnionych było 21 osób. W 2015 r.¹⁸ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zwane dalej „MRiRW”, potwierdziło spełnianie wymagań do wydawania ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin przez kolejnych sześć, a w 2016 r. ¹⁹ – dwie osoby²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 209-231, 432-438)

Spośród 29 osób, w stosunku do których MRiRW potwierdziło kwalifikacje do wykonywania raportów i ocen środków ochrony roślin, na dzień 14 kwietnia 2016 r. 19 było pracownikami IOŚ²¹. Pozostałe 10 osób nie było pracownikami Instytutu i tylko pięć z nich wykonywało w kontrolowanym okresie oceny i raporty dotyczące oddziaływania środków ochrony roślin.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 323-327)

Warunkiem wykonania ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin jest posiadanie potwierdzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwalifikacji do ich wykonania. W trzech zakresach²² żaden z pracowników Instytutu nie posiadał potwierdzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwalifikacji do wykonywania omawianych ocen i uwag.

Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że: *„Instytut wielokrotnie podejmował działania w celu zatrudnienia pracowników do opracowywania ocen, raportów i uwag w zakresie oddziaływania środka ochrony roślin (...), ale żadna z osób z szeroko rozumianej toksykologii nie podjęła pracy w Instytucie. (...) W zakresie skuteczności działania*

¹⁵ Na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr R-5/2012up z dnia 19 października 2012 r.

¹⁶ Polski odpowiednik: PN-EN ISO 9001:2009 System zarządzania jakością - Wymagania

¹⁷ Wydanie I z dnia 4 listopada 2011 r., wydanie II z dnia 3 listopada 2014 r.

¹⁸ Pismo MRiRW z dnia 3 lutego 2015 r. znak HOR.os.8221-6/2014, z dnia 30 kwietnia 2015 r. znak HOR.os.8221-6/2015/134, z dnia 19 października 2015 r. znak HOR.os.8221-6/2015/321.

¹⁹ Pismo MRiRW z dnia 15 stycznia 2016 r. znak HOR.os.8221-7/2015/17.

²⁰ Osoby te spełniały wymagania do sporządzania ocen i raportów dotyczących środków ochrony roślin w różnym zakresie.

²¹ W tym Dyrektor IOŚ oraz jedna osoba, zatrudniona 1 marca 2015 r., która od dnia 3 kwietnia 2015 r. przebywała na urlopie bezpłatnym.

²² Oddziaływanie środka ochrony roślin na zdrowie człowieka i zwierząt wynikające ze stosowania środka ochrony roślin; oddziaływanie środka ochrony roślin na zdrowie człowieka i zwierząt wynikające z pozostałości środka ochrony roślin w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni; oddziaływanie środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt.

środka Instytut zatrudnił w marcu 2015 r. jedną osobę, już upoważnioną przez MRiRW (...) W 2014 r. Instytut zatrudnił osobę, która jest przygotowana do opracowywania ocen i uwag z zakresu skuteczności. (...).” Pracownicy Instytutu wykonujący oceny i uwagi dotyczące środków ochrony roślin podpisali z Instytutem umowy o zakazie konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 439-443, 524-525)

Wszyscy pracownicy IOŚ (nie licząc Dyrektora Instytutu), wykonujący oceny i raporty dotyczące oddziaływania środków ochrony roślin mieli przypisane wykonywanie tych prac w zakresach czynności, z tym że trzech pracowników nie w całym okresie, w którym posiadali upoważnienie do wykonywania tych prac.

Dyrektor Instytutu, posiadająca potwierdzone przez MRiRW kwalifikacje do wykonywania ocen i uwag dot. śor w czterech zakresach²³ wyjaśniła, że jej obowiązki pracownicze wynikające ze stosunku pracy zostały określone w ustawie o instytutach badawczych²⁴ oraz w regulaminie organizacyjnym Instytutu.

Ponadto, Pani [...] zeznała, że dwoje pracowników z własnej woli przygotowało dokumenty niezbędne do wystąpienia przez Instytut do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, o potwierdzenie kwalifikacji do wykonywania ocen i uwag dot. śor i tym samym zgodzili się na wykonywanie tych prac, jako pracownicy Instytutu oraz wyrazili wolę wykonywania takich prac w ramach stosunku pracy. Sprawa przypisania tych osób do realizacji ocen i uwag dot. śor nie była sformalizowana, i wynikała z ustnych uzgodnień. Natomiast w przypadku jednej osoby, kierownik zakładu, w którym była ona zatrudniona, wyraził zgodę na wykonywanie przez nią ocen i uwag dot. śor, poza godzinami pracy.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 328, 431, 697-698)

Zgodnie z § 6 pkt 3 *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu*²⁵, Instytut jest jedyną instytucją upoważnioną do wydawania opinii dotyczących oddziaływania na środowisko nawozu organicznego i organiczno-mineralnego lub organicznego i organiczno-mineralnego środka wspomagającego uprawę roślin wytworzonego z surowców będących odpadami lub ubocznymi produktami zwierzęcymi lub z produktów uzyskanych z odpadów lub ubocznych produktów zwierzęcych albo zawierającego w swoim składzie odpady lub uboczne produkty zwierzęce lub produkty uzyskane z odpadów lub ubocznych produktów zwierzęcych, a także nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin, w których składzie chemicznym występuje substancja dotychczas nieznaną lub niestosowaną w rolnictwie (zwaną dalej: „opiniami nawozowymi”).

Wszystkie opinie nawozowe były w kontrolowanym okresie wykonywane przez Panią [...] jako osobę fizyczną, częściowo na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z Instytutem. W styczniu 2016 r. zatrudniono w Instytucie osobę w celu wykonywania takich prac.

(dowód: akta kontroli str. 221-222, 647-652, 662-669, 760-769)

W Instytucie nie prowadzono ewidencji czasu pracy, wykorzystanego na realizację poszczególnych zadań komercyjnych. Pracownicy Instytutu ewidencjonowali jedynie

²³ Właściwości fizycznych, chemicznych i technicznych środka ochrony roślin, w tym jego substancji czynnej; oddziaływania środka ochrony roślin na organizmy niebędące celem jego zastosowania; losu i zachowania środka ochrony roślin w środowisku; skuteczności działania środka ochrony roślin z uwzględnieniem niekorzystnego działania na rośliny lub produkty roślinne.

²⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 371).

²⁵ Dz. U. Nr 119, poz. 765 z późn.zm.

czas pracy przeznaczony na pracę twórczą²⁶, obejmujący także czas pracy wykorzystywany na realizację zadań komercyjnych (z wyłączeniem prac pomocniczych). Rozliczenie czasu pracy odbywało się w okresach miesięcznych na podstawie średnich stawek roboczogodzin ustalanych każdorazowo po upływie miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 338-424)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła m.in.: *„W Instytucie nie prowadzi się indywidualnego rozliczenia czasu pracy pracowników realizujących poszczególne tematy. Kierownik zakładu ma obowiązek znaleźć pokrycie czasu pracy oraz pokrycie pozostałych kosztów. Koszt czasu pracy w danym miesiącu określany jest przez Dział Ekonomiczny na podstawie informacji z Działu Organizacyjnego o faktycznie przepracowanych godzinach pracy. Odbywa się to po zakończeniu danego miesiąca. Na tej podstawie rozliczam poszczególne tematy. (...) Dyrektor Instytutu wskazała także m.in., iż jedynym usankcjonowanym w Regulaminie Pracy IOŚ-PIB dokumentem rejestrującym czas pracy pracowników jest miesięczna „karta ewidencji czasu pracy” (...) elektroniczny system finansowo-księgowy C-Land na podstawie wypracowanego algorytmu ustala średnią stawkę rzeczywistą wynagrodzeń miesięcznych w danym Zakładzie, która po przemnożeniu przez miesięczną pracochłonność godzinową w temacie komercyjnym określa rzeczywisty koszt pracy poniesionej na realizację zadań z nim związanych.”*

(dowód: akta kontroli str. 421-424, 439-440, 508-523)

System wynagradzania pracowników IOŚ został ustalony na podstawie Układu Zbiorowego Pracy, obowiązującego od dnia 26 listopada 1994 r. System premiowania wynikał z *Regulaminu premiowania pracowników Ośrodka głównego IOŚ-PIB*. Do dnia 28 maja 2013 r. fundusz premii dzielił się na: fundusz premii zadaniowej (składający się z premii podstawowej, przeznaczonej dla wszystkich komórek Instytutu i premii prowizyjnej dla zespołów autorskich prac badawczych); fundusz premii specjalnej, określonej na pół roku i wypłacanej miesięcznie m.in. za aktywność, zaangażowanie i osiągnięcia w realizacji zadań Instytutu; fundusz na nagrody naukowe Dyrektora Instytutu oraz na nagrody za osiągnięcia zawodowe dla pracowników sfery obsługowej; fundusz na premie za obsługę prac badawczych, wykonywanych poza normalnym czasem pracy; fundusz na premie z tytułu sprzedaży wyników pracy badawczej. Ponadto, Dyrektor Instytutu miał prawo przyznawania premii uznaniowych. W dniu 29 maja 2013 r. wprowadzono nieperiodyczną premię wynikową, która może być przyznawana pracownikom za pozyskane i zrealizowane przez zakład merytoryczny zlecenia, zapewniające dodatni wynik finansowy zakładu. Premię wynikową przyznawał pracownikom Dyrektor Instytutu – na wniosek kierownika zakładu, a kierownikom komórek organizacyjnych – na wniosek Zastępcy Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 338-420)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła m.in.: *„W IOŚ od roku 1998 ani razu nie wypłacono premii prowizyjnej, ponieważ nie było takich wniosków ze strony zespołów badawczych, które by wypracowały zysk. (...) Celem (...) (premię wynikową – dopisek kontrolera) było - oprócz zwiększenia tzw. „przerobu” i tym samym zysku Instytutu – osłabienie motywacji pracowników do odchodzenia z Instytutu i zakładania firm na własny*

²⁶ Zgodnie z § 5 Zarządzenia nr 2/2013 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie stosowania 50% kosztów uzyskania przychodów pracowników IOŚ-PIB z tytułu wykonywania prac będących przedmiotem prawa autorskiego, do prac twórczych zalicza się m.in. prace naukowo-badawcze, opinie w formie opracowania, oceny w formie opracowania, ekspertyzy.

rachunek, konkurujących z Instytutem. W szczególności dotyczyło to pracowników, którzy nabyli wysokie kwalifikacje w Instytucie w zakresie opiniowania środków ochrony roślin. (...) Regulamin premiowania przewiduje możliwość wypłacania premii (wynikowej – dopisek kontrolera) nie statuując jednak żadnych kryteriów związanych z jej uzyskaniem i uzależniając jej przyznanie oraz wysokość od uznania pracodawcy.”

(dowód: akta kontroli str. 316-320)

Dyrektor Instytutu wyjaśniła także m.in., iż: „(...) premia wynikowa (...) ma charakter uznaniowy i nieperiodyczny. (...) może zostać przyznana pracownikom zakładu, który osiągnął dodatni wynik finansowy. (...) Decyzję o przyznaniu premii dla pracowników zakładu podejmuje Dyrektor Instytutu na wniosek kierownika zakładu. Uprawnionym do uzyskania premii (...) jest pracownik, który uczestniczył w pozyskaniu lub realizacji zlecenia. Środki przeznaczone na premię dzielone są pomiędzy uprawnionych (...) pracowników. Premia uznaniowa (...) uzależniona jest jedynie od obiektywnej oceny pracodawcy. (...) Nie jest określona w regulaminie premiowania co do jej wysokości jak i terminowości wypłat. Premia ta jest składnikiem wynagrodzenia zależnym tylko i wyłącznie od oceny pracownika dokonanej przez pracodawcę.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 439-507, 662-669)

W latach 2013–2015 część prac komercyjnych, realizowanych przez IOŚ, była wykonywana w ramach umów cywilnoprawnych zawartych przez Instytut z osobami fizycznymi – zarówno pracownikami Instytutu, jak i osobami niebędącymi takimi pracownikami. W Instytucie opracowano zasady zawierania umów cywilnoprawnych (umów zlecenia albo umów o dzieło). Zgodnie z tymi zasadami, za przygotowanie projektu umowy odpowiedzialny był kierownik komórki organizacyjnej, a za odbiór pracy będącej przedmiotem tej umowy oraz za merytoryczną akceptację rachunku, wystawionego przez wykonawcę umowy, odpowiadał kierownik komórki organizacyjnej lub osoba/by upoważnione²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 149-177, 670-684)

Dyrektor Instytutu zeznała, że od czasu wprowadzenia premii wynikowej odstąpiono od zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami IOŚ

(dowód: akta kontroli str. 647-652)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Instytucie do stycznia 2016 r., nie było zatrudnionego etatowego pracownika, do którego obowiązków należałoby wykonywanie opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko, pomimo iż IOŚ, jako jednostka upoważniona do wydawania opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko, na mocy § 6 pkt 3 *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu*, posiadał monopol na wykonywanie tego typu opinii.

²⁷ Zgodnie z: Pismami okólnymi Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego dotyczącymi zasad postępowania z dokumentami finansowymi i personalnymi, stosowanymi w Instytucie: nr 2/2013 z dnia 23 stycznia 2013 r., nr 5/2015 z dnia 21 października 2015 r., nr 6/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.

Wszystkie opinie w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko w latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016 r.), były wykonywane wyłącznie przez Panią [...] jako osobę fizyczną, częściowo na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z Instytutem.

(dowód: akta kontroli str. 647-652, 760-769, 2266-2270)

Dyrektor IOŚ zeznała, iż „Doświadczenia praktycznego w tym zakresie nie ma nikt w IOŚ, proponowałam to dwóm osobom, ale nie były zainteresowane.(...) Do 2005 r. prace wykonywała osoba, która odeszła i założyła własną firmę, i ja przejęłam te prace. Nie było tych opinii dużo, dopiero teraz ten rynek się poprawił i tych prac jest dużo”. Ponadto Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Wykonanie opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko powierzono prof. [...]” (prof. w zakresie nauk rolniczych) jako osobie fizycznej, stronie umowy. Osobie posiadającej najlepszą wiedzę i odpowiednie kwalifikacje w zakresie wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego w tym zakresie. Pracownicy Instytutu, którzy mogliby podjąć się opracowania przedmiotowych opinii i do których zwracano się nie byli zainteresowani tymi zamówieniami (...). W styczniu 2016 r przyjęto do pracy w zakładzie BI nowego pracownika, który jest przygotowywany do opracowywania przedmiotowych opinii.”

(dowód: akta kontroli str. 647-652, 882-893)

Zastępca Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych, udzielając wyjaśnień w zakresie niedostatecznego zabezpieczenia interesów IOŚ wobec opracowywania ww. opinii jedynie przez jedną osobę, zeznał, iż „nie ma takiego zagrożenia, gdyż liczba takich umów nie jest istotna w strukturze Instytutu z punktu widzenia ekonomicznego. Niewykonanie tych prac przez Instytut nie zagrazi funkcjonowaniu Instytutu. Z logicznego punktu widzenia, można przyjąć, że takie zagrożenie istnieje.”

(dowód: akta kontroli str. 633-638)

Zdaniem NIK, w Instytucie nie prowadzono odpowiedniej polityki kadrowej w zakresie zapewnienia ciągłości wykonywania opinii nawozowych. Zlecenie wykonania ww. opinii wyłącznie jednej osobie i to w oparciu o umowy cywilnoprawne, uwzględniając fakt, iż IOŚ jako jedyny podmiot w Polsce jest uprawniony do opracowywania tych opinii, naruszało interesy IOŚ związane ze stabilnością realizacji wskazanego zadania. W przypadku bowiem niemożności wykonywania takich zadań przez Panią [...]), Instytut zostałby pozbawiony faktycznej możliwości ich realizacji, albowiem pracownicy Instytutu posiadający przygotowanie merytoryczne nie mieli możliwości uzyskania niezbędnego doświadczenia praktycznego w realizacji tego typu zleceń. Należy przy tym podkreślić, iż brak możliwości wykonywania takich prac przez Instytut, skutkowałby brakiem możliwości ich wykonywania przez jedyną upoważnioną do tego instytucję w Polsce.

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niecelowe i nierzetelne.

2. Zastępca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych powierzył w dniu 29 października 2014 r. Pani [...]), Dyrektorowi Instytutu i Kierownikowi Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami, pełnienie, od dnia 1 listopada 2014 r., funkcji Kierownika Zakładu BI, pomimo iż nie był umocowany do

podjęcia tych czynności w rozumieniu art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 5, 526-544)

Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁹ dyrektor realizuje politykę kadrową. Pan [...] – Z-ca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych, posiadał pełnomocnictwo Dyrektora IOŚ obejmujące składanie w imieniu Instytutu oświadczeń w zakresie jego praw i obowiązków majątkowych, wspólnie z Głównym Księgowym lub inną osobą umocowaną w IOŚ-PIB w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 590)

Zastępca Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych zeznał: „(...) Nie przypominam sobie, bym otrzymał takie pełnomocnictwo (do powołania Pani [...] na stanowisko kierownika Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka – dopisek kontrolera). Powołałem P. [...] do pełnienia funkcji Kierownika Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka, ponieważ byłem w tym czasie na stanowisku Z-cy Dyrektora d.s. ekonomiczno-administracyjnych i pełniłem tę funkcję. Dyrektor nie mógł sam siebie powołać, a nie można było o to prosić Ministra. Z satysfakcją podpisałem ten dokument. P. [...] i tak merytorycznie pełniła tę funkcję. W tym momencie byłem pracownikiem IOŚ zajmującym najwyższe stanowisko służbowe, poza Dyrektorem IOŚ. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 633-638)

Dyrektor IOŚ zeznała, że nieudzielenie Zastępcy Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych, pełnomocnictwa w tym zakresie było jej niedopatrzaniem.

(dowód: akta kontroli str. 647-652)

3. Dyrektor Instytutu wystąpił, w dniu 15 października 2011 r., do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o upoważnienie do wykonywania ocen i raportów m.in. w zakresie oddziaływania środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku, gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt, pomimo że procedura procesowa PP-01, będąca elementem wdrożonego w Instytucie systemu zarządzania jakością, nie obejmowała sporządzania raportów i ocen w tym zakresie. Ponadto Dyrektor IOŚ, w dniu 24 lutego 2012 r., przekazała do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyciąg procedury PP-01 nieobejmujący szczegółowego zakresu jej stosowania, pomimo że Ministerstwo w piśmie z dnia 3 lutego 2012 r. prosiło o przekazanie procedury, a nie wyciągu.

(dowód: akta kontroli str. 234-314, 329-337)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, że procedurą PP-01 nie objęto sporządzania raportów i ocen w zakresie oddziaływania środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku, gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt, „ponieważ od początku tej działalności w Instytucie nie było takiego zlecenia. Są to środki bardzo rzadko wprowadzane na rynek. Pomimo takiej sytuacji, w ramach doskonalenia dokumentacji, wprowadzimy dodatkowy zapis związany ze sporządzaniem raportów w w/w zakresie.” Wyjaśniła także m.in., że: „(...) integralną częścią szeroko rozumianej toksykologii są dwa zakresy: – oddziaływanie środka ochrony roślin na zdrowie człowieka i zwierząt wynikające ze stosowania środka ochrony roślin, – oddziaływanie środka ochrony roślin na zwalczane kręgowce, w przypadku, gdy środek ochrony roślin jest przeznaczony do zwalczania tych zwierząt. Dlatego też wystąpienie do

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1095 z późn. zm.

MRiRW o rozszerzenie upoważnienia (...) obejmowało dwa w/w zakresy. Inaczej Instytut nie otrzymałby stosownego upoważnienia.”. Wyjaśniła także, że do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi omyłkowo wysłała wyciąg z procedury zamiast procedurę roboczą.

(dowód: akta kontroli str. 316-320, 439-440, 508-523)

W ocenie NIK, wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o udzielenie upoważnienia do wykonywania ocen i raportów dot. śor w zakresie nieobjętym Procedurą Procesową PP-01 oraz przekazanie Ministrowi wyciągu tej Procedury, pomimo iż Minister prosił o przekazanie całej Procedury, było postępowaniem nierzetelnym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zadań wykonywanych w ramach działalności komercyjnej IOŚ oraz wynagradzanie osób realizujących prace w ramach tej działalności

Opis stanu faktycznego

Łączny przychód Instytutu z działalności komercyjnej, w latach 2013–2016 (do 31 marca 2016 r.), wyniósł 22.796.714,00 zł³⁰, z czego 79,1% (18.029.475,00 zł) stanowiły przychody z wykonanych ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, a 1,1% (259.300,00 zł) z wydanych opinii w zakresie oddziaływania nawozów lub środka wspomagającego uprawę na środowisko.

W latach 2013–2016 (do 25 kwietnia 2016 r.) w Instytucie opracowano łącznie 695 ocen dokumentacji dotyczących środków ochrony roślin³¹.

(dowód: akta kontroli str. 789-799)

Powyższe oceny dotyczące śor dokonywali zarówno etatowi pracownicy Instytutu, jak i osoby fizyczne niezatrudnione w IOŚ. Wszystkie osoby opracowujące omawiane oceny lub uwagi dotyczące śor były wymienione na liście osób wskazanych do realizacji tych zadań, którą załączono do wniosku o wydanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi upoważnienia do wydawania ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin. Zakres wykonanych przez te osoby ocen i uwag był zgodny z zakresem wskazanym w wykazie załączonym do wniosku o wydanie ww. upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 431, 700-729, 2206-2265)

W związku z wykonywaniem przez IOŚ ocen dokumentacji dotyczących środków ochrony roślin, w latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016) zawarto z pracownikami IOŚ oraz osobami niezwiązanymi stosunkiem pracy z IOŚ, 167 umów cywilnoprawnych (umowy o dzieło) na łączną kwotę 3.087.732,00 zł: I tak w:

- w 2013 r. – 43 umowy, na łączną kwotę 944.564,00 zł, tj.: 15 umów z pracownikami IOŚ, na łączną kwotę 683.739,00 zł, w tym: 12 umów z Panią [...] pełniącą jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ na kwotę 675.199,00 zł i trzy umowy z innymi pracownikami IOŚ na kwotę 8.540,00 zł oraz 28 umów z osobami niezwiązanymi z IOŚ stosunkiem pracy, na kwotę 260.825,00 zł;
- w 2014 r. – 59 umów, na łączną kwotę 886.470,00 zł, tj.: 14 umów z pracownikami IOŚ, na łączną kwotę 502.740,00 zł, w tym: 13 umów z umów z Panią [...] pełniącą jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ na kwotę

³⁰ 2013 r. – 8.129.690,00 zł; 2014 r. – 6.734.460,00 zł; 2015 r. – 7.023.456,00 zł; 2016 r. – 909.108,00 zł (stan na dzień 31 marca 2016 r.).

³¹ 2013 r. – 229; 2014 r. – 246; 2015 r. – 188; 2016 r. (do 25 kwietnia 2016 r.) – 32.

497.740,00 zł i jedną umowę z pracownikiem IOŚ przebywającym na urlopie macierzyńskim na kwotę 5.000,00 zł oraz 45 umów z osobami niezwiązanymi z IOŚ stosunkiem pracy na kwotę 383.730,00 zł;

- 2015 r. – 59 umów, na łączną kwotę 1.169.438,00 zł, tj.: 20 umów z pracownikami IOŚ, na łączną kwotę 864.348,00 zł, w tym: 12 umów z Panią [...] pełniącą jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ na kwotę 675.248,00zł i osiem umów zawartych z pracownikiem IOŚ przebywającym na urlopie bezpłatnym na kwotę 189.100,00 zł oraz 39 umów z osobami niezwiązanymi z IOŚ stosunkiem pracy na kwotę 305.090,00 zł;
- 2016 r. – sześć umów, na łączną kwotę 87.260,00 zł, tj.: dwie umowy z pracownikami IOŚ na łączną kwotę 63.250,00 zł, w tym: jedna umowa zawarta z Panią [...] pełniącą jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ na kwotę 25.500,00 zł i jedna umowa zawarta z pracownikiem IOŚ przebywającym na urlopie bezpłatnym na kwotę 37.750,00 zł oraz 4 umowy zawarte z osobami niezwiązanymi z IOŚ stosunkiem pracy na kwotę 24.010,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 700-729b)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż przyczyną zawarcia ww. umów „była pilna konieczność posiadania odpowiedniej liczby dyspozycyjnych wykonawców (zewnętrznych i wewnętrznych) o właściwych kwalifikacjach, posiadających przewidziane przepisami niezbędne upoważnienia oraz gwarantujących wykonanie zamówienia zlecniodawcy głównego w ściśle określonym terminie i w zakresie wszystkich siedmiu sekcji.(...)”.

(dowód: akta kontroli str.789-799)

W przypadku Dyrektora IOŚ oraz pracowników IOŚ, z wyjątkiem jednego pracownika, zakres czynności wykonywanych w ramach omawianych umów cywilnoprawnych był inny niż wynikający z obowiązków pracowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 700-729, 221-222)

W IOŚ przy zawieraniu umów cywilnoprawnych – z pracownikami IOŚ, w tym osobami kierującymi IOŚ, bądź innymi osobami – związanych z wykonywaniem ocen dokumentacji dotyczących środków ochrony roślin stosowano obowiązujące zasady zawierania umów, sformułowane w piśmie okólnym Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska nr 2/2013 z dnia 23 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 150-177, 789-794, 882-893)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż o zawarcie umów cywilnoprawnych z pracownikami IOŚ, w tym z osobami kierującymi IOŚ bądź innymi osobami spoza IOŚ, w związku z opracowaniem ocen dotyczących środków ochrony roślin wnioskował kierownik Zakładu. Dyrektor IOŚ zeznała, iż w okresie od 1 stycznia 2013 r. do czasu objęcia przez nią funkcji kierownika Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka o zawarcie przez IOŚ umów, z Panią [...] – jako osobą fizyczną, na opracowanie ocen i uwag dot. środków ochrony roślin wnioskowała Pani [...] jako Kierownik Ośrodka. Wyjaśniła również, iż „propozycje zawarcia poszczególnych umów (...) wraz ze wskazaniem numeru tematu, wykonawcy, zakresu pracy i terminu jej wykonania na obowiązującym w Instytucie wzorze umowy, składała Pani [...]), pełniąc obowiązki kierownika zakładu/tematu w odniesieniu do osób trzecich, lub rolę osoby fizycznej, strony umowy (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 789-799, 662-669, 882-893)

Pani [...] w sprawie wnioskowania przez nią, jako Kierownika Zakładu/Ośrodka, o zawarcie z nią umów przez IOŚ na opracowanie opinii i uwag dot. sor zeznała m.in., iż nie widziała przy tym konfliktu interesów. Zeznała również, iż nigdy nie

proponowała warunków finansowych a jedynie czas realizacji zadania i zakres merytoryczny. Wnioski o zawarcie omawianych umów nie były sporządzane w formie pisemnej. Dyrektor IOŚ wyjaśniła m.in., iż kierownik Zakładu lub tematu wnioskuje o zawarcie umowy, składając jej projekt do zespołu ekonomicznego.

(dowód: akta kontroli str. 662-669,978)

Osoby zawierające z Dyrektorem IOŚ umowy cywilnoprawne, tj. Zastępca Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych, Główna Księgowa IOŚ oraz Zastępca Głównej Księgowej, posiadały pełnomocnictwa upoważniające je do zawierania poszczególnych umów, zaś dokonane przez te osoby czynności związane z zawieraniem tych umów, nie przekraczały zakresu udzielonego im upoważnienia. W każdym z ww. wypadków pełnomocnictwa zostały sporządzone i podpisane przez Dyrektora IOŚ, działającą w imieniu Instytutu jako jej organ.

(dowód: akta kontroli str. 796-799)

Wykonywanie zadań związanych z opracowywaniem ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin przez pracowników IOŚ i inne osoby, na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych, było objęte systemem zarządzania jakością w zakresie opracowywania ocen lub uwag. Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Instytut ma prawo korzystać z usług podwykonawców którzy posiadają odpowiednie kompetencje i z takich usług korzysta zgodnie z zał. Nr 5 do Księgi Jakości (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 886-893)

W IOŚ nie przechowywano projektów ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin, a jedynie ostateczne (zatwierdzone) raporty. Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „W procedurze procesowej wdrożonego w Instytucie systemu jakości nie ma zapisu dotyczącego przechowywania projektów ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opinii nawozów, stąd też przechowujemy tylko ich ostateczne wersje i takie możemy przedstawić (...)”. Dyrektor IOŚ zeznała także, iż „Wynika to z tego, iż dużo czasu, ok. 30% w stosunku do całości opracowania raportu zajmuje przygotowanie notatek ze spotkania i ich uzgadnianie. Pracownicy buntują się, co do takich praktyk. Zrezygnowaliśmy z tego i mamy do siebie zaufanie. Była to decyzja pracowników.”.

(dowód: akta kontroli str. 662-669, 875-881)

W okresie objętym kontrolą, opinie w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko wykonywała wyłącznie Pani [...]*) jako osoba fizyczna, pełniąca równocześnie funkcję Dyrektora IOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 760-769)

W latach 2013–2016 (do 25 kwietnia 2016 r.) wykonano w Instytucie łącznie 89 opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko³².

(dowód: akta kontroli str. 760-769, 2266-2270)

W IOŚ nie przechowywano projektów ocen i uwag dotyczących opinii w zakresie oddziaływania nawozów lub środków wspomagających uprawę na środowisko. Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „W procedurze procesowej wdrożonego w Instytucie systemu jakości nie ma zapisu dotyczącego przechowywania projektów ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opinii nawozów, stąd też przechowujemy tylko ich ostateczne wersje i takie możemy przedstawić (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 875-881)

³² W 2013 r. – 21 opinii; w 2014 r. – 20 opinii; w 2015 r. – 39 opinii; w 2016 r. – 9 opinii.

W związku z wykonywaniem przez IOŚ opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko, w latach 2013–2016 (do dnia 18 kwietnia 2016 r.), zawarto z Panią [...]*) 26 umów cywilnoprawnych (umów o dzieło), na łączną kwotę 122.906,00 zł³³.

(dowód: akta kontroli str. 760-769)

Pani [...]*) – Dyrektor IOŚ, w sprawie przyczyn zawarcia przez Instytut, z nią jako osobą fizyczną, wszystkich umów cywilnoprawnych na opracowanie opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko, wyjaśniła m.in., iż: „(...) jest to obszar najbliższy jej wykształceniu (dziedzina nauk rolniczych, dyscyplina agronomia), jak również doświadczeniu zawodowemu (...)”. Wskazała także, iż Instytut od stycznia 2016 r. zatrudnił pracownika, który jest przygotowywany do opracowania przedmiotowych opinii, natomiast inni pracownicy, którym proponowała włączenie się do współpracy, nie wykazali zainteresowania.

(dowód: akta kontroli str. 789-799, 886-893)

Zakres umów na wykonanie opinii nawozowych, zawartych z Panią [...]*) jako osobą fizyczną, zatrudnioną również na stanowisku Dyrektora IOŚ, nie pokrywał się z zakresem obowiązków Dyrektora IOŚ określonym w regulaminie organizacyjnym IOŚ oraz w *ustawie o instytutach badawczych*.

(dowód: akta kontroli str. 6-69, 760-769)

Przy zawieraniu przez Instytut umów cywilnoprawnych z Panią [...]*) na wykonywanie opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko, obowiązywały i były stosowane te same zasady co przy zawieraniu umów cywilnoprawnych na wykonywanie ocen i uwag dotyczących śor.

(dowód: akta kontroli str. 150-177, 789-799, 882-893, 978)

W latach 2013–2016 (do dnia 19 kwietnia 2016 r.), na podstawie umów cywilnoprawnych, zawartych przez IOŚ z pracownikami IOŚ oraz osobami niebędącymi pracownikami IOŚ, związanych z wykonaniem ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko, ze środków znajdujących się na rachunku bieżącym, zasilanym m.in. środkami komercyjnymi, wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 3.210.638,00 zł. I tak:

- w 2013 r. – 965.859,00 zł, z tego: 696.494,00 zł – Pani [...]*) pełniącej jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, 260.825,00 zł – osobom niezwiązanym z IOŚ stosunkiem pracy oraz 8.540,00 zł – pracownikowi IOŚ;
- w 2014 r. – 908.921,00 zł, z tego: 526.191,00 zł Pani [...]*) pełniącej jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, 377.730,00 zł – osobom niezwiązanym z IOŚ stosunkiem pracy oraz 5.000,00 zł – pracownikowi na urlopie macierzyńskim;
- w 2015 r. – 1.245.998,00 zł, z tego: 745.808,00 zł Pani [...]*) pełniącej jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, 311.090,00 zł – osobom niezwiązanym z IOŚ stosunkiem pracy oraz 189.100,00 zł – pracownikowi na urlopie bezpłatnym;

³³ W 2013 r. – 6 umów na łączną kwotę 21.295,00 zł; w 2014 r. – 8 umów na łączną kwotę 28.451,00 zł; w 2015 r. – 11 umów na łączną kwotę 70.560,00 zł; w 2016 r. – 1 umowa na łączną kwotę 2.600,00 zł.

- w 2016 r. – 89.860,00 zł, z tego: 28.100,00 zł Pani [...]*) pełniącej jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, 24.010,00 zł – osobom niezwiązanym z IOŚ stosunkiem pracy oraz 37.750,00 zł – pracownikowi na urlopie bezpłatnym.

(dowód: akta kontroli str. 774-778, 800-813)

W tym samym okresie Pani [...]*) wykonywała również, na rzecz IOŚ, bez wynagrodzenia prace, polegające na sporządzeniu 72³⁴ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz 27³⁵ opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko. Dyrektor IOŚ zeznała iż „(...) *Widocznie były inne potrzeby zakładu związane z kosztami bezpośrednimi, ponadto postępowałam tak z ostrożności o wynik finansowy zakładu (...).*”. Dodatkowo Dyrektor Instytutu podkreśliła, iż „(...) *Takie prace wykonywałam jako [...]*) i nie roszczę z tego tytułu żadnych pretensji*”. Zeznała także, iż nie zastanawiała się, w jakim charakterze wykonywała te prace, a także zaznaczyła, iż otrzymywała wynagrodzenie za pracę jako Dyrektor Instytutu. Ponadto Dyrektor IOŚ zeznała, iż rekompensata – wynagrodzenie jakie otrzymała w ramach pozostałych umów, pokrywała wynagrodzenie za prace wykonane bez umowy.

(dowód: akta kontroli str. 662-669, 2206-2270)

Pracownikom IOŚ, którzy w ramach obowiązków pracowniczych wykonywali oceny lub uwagi dotyczące środków ochrony roślin, wypłacane były nieperiodyczne uznaniowe premie wynikowe.

(dowód: akta kontroli str. 821-829)

O przyznanie premii wynikowej dla pracowników IOŚ, którzy w ramach swoich obowiązków służbowych wykonywali oceny lub uwagi, dotyczące środków ochrony roślin wniosowała Pani [...]*) jako kierownik Zakładu BI w porozumieniu z zastępcami kierownika Zakładu BI.

(dowód: akta kontroli str. 662-669)

Łączna wysokość premii wypłaconych w poszczególnych latach badanego okresu dla pracowników Zakładów IOŚ wyniosła – 4.063.686,22 zł, z tego w:

- 2013 r. – 1.090.619,24 zł, w tym m.in.: 94.616,00 zł dla pracowników Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami (OZ) oraz 528.399,24 zł dla pracowników Zakładu Oceny Ryzyka Środowiskowego (BP);
- 2014 r. – 1.323.160,10 zł, w tym m.in.: 117.953,12 zł dla pracowników Ośrodka OZ, 399.020,00 zł dla pracowników Zakładu BI oraz 428.037,68 zł dla Zakładu BP;
- 2015 r. – 1.582.956,88 zł, w tym m.in.: 992.585,00 zł dla pracowników Zakładu BI;
- 2016 r. – 66.950,00 zł, w tym m.in.: 56.700,00 zł dla pracowników Zakładu BI.

(dowód: akta kontroli str. 322)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła również m.in., iż „*Nieperiodyczne uznaniowe premie wynikowe były przyznawane pracownikom biorącym udział w realizacji zlecenia zakładu, który osiągnął dodatni wynik finansowy. (...) Środki przeznaczone na premię dzielone są wyłącznie pomiędzy uprawnionych do jej uzyskania pracowników i ich zaangażowania przy wypracowanym dodatnim wyniku finansowym (...).*”.

(dowód: akta kontroli str. 821-829)

³⁴ W 2013 r. – 8 ocen, 2014 r. – 24 oceny, 2015 r. – 16 ocen i 2016 r. – 24 oceny.

³⁵ W 2013 r. – 10 opinii; w 2014 r. – 5 opinii; w 2015 r. – 5 opinii; w 2016 r. – 7 opinii.

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

1. W latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016 r.) Instytut zawarł 38 umów związanych z opracowaniem ocen i uwag dot. środków ochrony roślin, a także w związku z opracowaniem opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko na łączną kwotę 1.996.593,00 zł, w których po jednej stronie występowała Pani [...]*) – Dyrektor IOŚ, działająca jako organ osoby prawnej, reprezentowana przez pełnomocników (Pana [...]*) – Zastępcę Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych, Panią [...]*) – Główną Księgową IOŚ oraz siedmiokrotnie przez Panią [...]*) – Zastępcę Głównej Księgowej IOŚ), po drugiej zaś Pani [...]*) – wykonawca, działająca we własnym imieniu i na własną rzecz, której IOŚ zlecał wykonanie ww. prac.

(dowód: akta kontroli str. 729a-729b, 1206-1769)

Zdaniem NIK zawarcie ww. umów stanowiło obejście zakazu z art. 108 k.c. Zgodnie z treścią tego przepisu pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonuje w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego (por. np. uchwała SN (7) z dnia 30 maja 1990 r., III CZP 8/90, OSNC 1990, nr 10-11, poz. 124; wyrok SN z dnia 10 listopada 2005 r., V CK 332/05, Lex nr 558619; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., I CNP 41/07, OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 92), przepis art. 108 k.c. ma zastosowanie także wówczas, gdy ta sama osoba fizyczna jest stroną czynności prawnej, działając z jednej strony jako organ osoby prawnej, a z drugiej strony – we własnym imieniu i na własną rzecz. Skutkiem działania Dyrektora Instytutu z naruszeniem art. 108 k.c. jest nieważność czynności z uwagi na to, że to Dyrektor Instytutu tworzy i uzewnętrznia wolę osoby prawnej, a więc brak jest możliwości potwierdzenia czynności przez samą osobę prawną. Stąd art. 103 k.c. nie będzie miał zastosowania w przypadku zawarcia ww. umów. W przypadku zawarcia omawianych 38 umów żadne z pełnomocnictw, udzielonych przez Panią [...]*) dla osób zawierających umowy w jej imieniu jako Dyrektora IOŚ, nie wyłączało zakazu dokonywania przez pełnomocnika czynności z samym sobą. Nie można również mówić o wyłączeniu w niniejszej sprawie możliwości naruszenia interesów mocodawcy czyli Instytutu. W interesie IOŚ było bowiem uzyskanie ocen i uwag dotyczących sor przy jak najniższym nakładzie środków z zachowaniem zasad gospodarowania mieniem, określonych w art. 16 ust. 4 *o instytutach badawczych*, zaś w interesie wykonawcy leżało natomiast uzyskanie jak najlepszej ceny za wykonane dzieło. Zestawienie to wskazuje na występowanie konfliktu interesów, a zatem istniała możliwość naruszenia interesów mocodawcy.

Dyrektor IOŚ zeznała, iż *„Nie widziałam konfliktu interesów. Zastępcy są zastępcami w pełnym zakresie. Ich pełnomocnictwo nie zostało ograniczone. Nie było pokrzywdzenia IOŚ a wręcz przeciwnie, tj. przynosiło istotne korzyści Instytutowi. To są korzyści finansowe, ponieważ IOŚ nie miałby kompletu sekcji i nie mógłby zawrzeć umów z kontrahentami. IOŚ musiałby zrezygnować z pewnych zamówień. Dotyczy to umów na opracowanie sor.”* Dyrektor IOS zeznała również m.in., iż *„Było to wielokrotnie konsultowane z prawnikami. Miałam opinię, iż jeżeli nie ma pokrzywdzenia IOŚ to nikt nie widzi w tym problemu. Nie ma takiego przepisu prawnego, który by mi zabraniał pracy naukowej. Ja nie poszłam do firmy konkurencyjnej, żeby robić te oceny,*

ekspertyzy. Przynosi to IOŚ konkretną korzyść. Konsultowałam tę kwestię przed zawarciem umowy – z radcą prawnym R.M. Chodziłam również do kancelarii prawnych o poradę prawną, ale nie pomnę nazwisk. Konsultowałam również poprawność udzielenia pełnomocnictwa. Miałam wybór, albo pracować w IOŚ albo pracować dla innych konkurencyjnych firm ze strony których miałam propozycje. Nie przyszło mi do głowy, aby rozważać te propozycje.”

(dowód: akta kontroli str. 662-669)

Pan [...]*) – Zastępca dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych zeznał, iż „Staram się zrozumieć dwa aspekty. Jako manager widzę sprzeczność interesów, gdybym podpisywał umowę sam ze sobą. Jeżeli podpisywałam umowę jako zastępca dyrektora z ekspertem, to nie musiałem mieć żadnych pełnomocnictw, bo mam pełnomocnictwo dyrektora w każdym zakresie, co wynika z regulaminu organizacyjnego. W regulaminie jest napisane, że zastępca może zastąpić dyrektora w każdej sprawie, która nie została wykluczona. Te sprawy nie zostały wykluczone. Często działam w zastępstwie dyrektora. Wskazuję na § 17 ust. 1, § 12 ust. 1, § 13 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego IOŚ. Dyrektor nie może podpisać umowy sam ze sobą, jako osobą wykonującą. Logiczne, więc było, że te umowy podpisał zastępca dyrektora, czyli ja. Nie widzę przeciwwskazań do podpisania takich umów. Konflikt interesów byłoby wtedy, gdyby Pani Dyrektor podpisała umowę sama ze sobą. Nie widzę konfliktu interesu, szczególnie, jeśli podpisanie takich umów gwarantuje Instytutowi osiągnięcia zaplanowanych korzyści.”

(dowód: akta kontroli str. 685-687)

Pani [...]*) – Główna księgowa IOŚ zeznała, iż „(...) zawierałam umowy z Panią [...]*), jako osobą fizyczną, a nie z Dyrektorem Instytutu. Nie ma dokumentów wychodzących z Instytutu, które nie miałyby podpisu głównego księgowego, oraz drugiej upoważnionej osoby. Nie zastanawiałam się nad tym, podpisuję, wraz z drugą osobą, wszystkie dokumenty. Może gdybym występowała w roli prokurenta, bym się nad tym zastanowiła. Występowałam w roli głównego księgowego.”

(dowód: akta kontroli str. 688-689)

W ocenie NIK, zawarcie ww. umów było działaniem nielegalnym.

2. W umowach cywilnoprawnych, zawartych przez IOŚ w latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016 r.) związanych z opracowaniem ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko, nie zabezpieczono w wystarczający sposób interesów Instytutu w sferze cywilnoprawnej. W przypadku 111 umów³⁶ nie zawarto bowiem postanowień dotyczących

³⁶ 4/BI/2015, 7/BI/2015, 2/BI/2015, 15/BI/15, 12/BI/2015, 13/BI/2015, 11/BI/2015, 10/BI/2015, 9/BI/2015, 8/BI/2015, 5/BI/2015, 3/BI/2015, 5/OZ/2014, 7/OZ/2014, 14/OZ/2014, 8/OZ/2014, 20/OZ/2014, 21/OZ/2014, 28/OZ/2014, 37/OZ/2014, 47/OZ/2014, 53/OZ/2014, 56/BI/2014, 64/BI/2014, 66/BI/2014, 4/OZ/2014, 2/OZ/2014, 3/OZ/2014, 6/OZ/2014, 9/OZ/2014, 10/OZ/2014, 11/OZ/2014, 13/OZ/2014, 15/OZ/2014, 16/OZ/2014, 17/OZ/2014, 18/OZ/2014, 19/OZ/2014, 22/OZ/2014, 23/OZ/2014, 24/OZ/2014, 25/OZ/2014, 26/OZ/2014, 27/OZ/2014, 29/OZ/2014, 30/OZ/2014, 31/OZ/2014, 32/OZ/2014, 34/OZ/2014, 35/OZ/2014, 36/OZ/2014, 38/OZ/2014, 39/OZ/2014, 41/OZ/2014, 48/OZ/2014, 49/OZ/2014, 54/OZ/2014, 57/BI/2014, 58/BI/2014, 59/BI/2014, 60/BI/2014, 61/BI/2014, 65/BI/2014, 67/BI/2014, 68/BI/2014, 69/BI/2014, 70/BI/2014, 71/BI/2014, 73/BI/2014, 2/OZ/2013, 3/OZ/2013, 5/OZ/2013, 18/OZ/2013, 12/OZ/2013, 13/OZ/2013, 16/OZ/2013, 17/OZ/2013, 29/OZ/2013, 37/OZ/2013, 44/OZ/2013, 52/OZ/2013, 7/OZ/2013, 4/OZ/2013, 6/OZ/2013, 8/OZ/2013, 9/OZ/2013, 10/OZ/2013, 14/OZ/2013, 11/OZ/2013, 15/OZ/2013, 19/OZ/2013, 22/OZ/2013, 23/OZ/2013, 48/OZ/2013, 24/OZ/2013, 25/OZ/2013, 26/OZ/2013, 27/OZ/2013, 28/OZ/2013, 34/OZ/2013, 35/OZ/2013, 36/OZ/2013, 38/OZ/2013, 39/OZ/2013, 40/OZ/2013, 45/OZ/2013, 46/OZ/2013, 47/OZ/2013, 49/OZ/2013, 50/OZ/2013, 51/OZ/2013.

przeniesienia przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego autorskich praw majątkowych do przedmiotu umowy.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż: „Po zmianie ustawy o Instytutach Badawczych (...), Zarządzeniem NR 9/2015 z dnia 30 marca 2015 r. jako Dyrektor Instytutu, po zaopiniowaniu przez radę naukową, ustaliłam Regulamin zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W nawiązaniu do tego Regulaminu, pismem okólnym nr 1/2015 z dnia 1 czerwca 2015 r., zostały wprowadzone zmiany we wzorze umowy o dzieło dotyczące m.in. zapisów dotyczących przeniesienia na Zamawiającego autorskich praw majątkowych do przedmiotu umowy. We wcześniejszych umowach brak jest tego typu postanowień, a więc zastosowanie znajdują reguły dotyczące umów, których przedmiotem są autorskie prawa majątkowe, zawarte w rozdziale 5 ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (...).”

(dowód: akta kontroli str. 994-1000)

W ocenie NIK, brak jakichkolwiek zapisów o przeniesieniu autorskich praw majątkowych we wskazanych umowach, skutkowało brakiem nabycia prawa do korzystania z ww. utworów bądź w oparciu o uprawnienia wynikające z nabycia praw bądź też uprawnienia wynikające z udzielenia licencji, co może skutkować wystąpieniem przez wykonawców tych umów z roszczeniami względem IOŚ, z tytułu odszkodowania za korzystanie z utworu oraz z innymi roszczeniami określonymi w art. 79 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³⁷. Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, autorskie prawa majątkowe mogą przejść na inne osoby w drodze dziedziczenia lub na podstawie umowy, przy czym umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych, zgodnie z art. 53 ustawy wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. W wypadku analizowanych umów, nie zawierały one żadnego postanowienia dotyczącego przeniesienia prawa autorskich do wykonanych prac na rzecz zamawiającego, z czego jednoznacznie wynika, iż IOŚ nie mógł nabyć autorskich praw majątkowych do przedmiotu umowy. Na podstawie analizy treści ww. umów nie sposób również przyjąć, aby twórca udzielił zamawiającemu licencji, zgodnie z art. 65 ustawy, w myśl którego, w braku wyraźnego postanowienia o przeniesieniu prawa, uważa się, że twórca udzielił licencji. Z treści wskazanych umów nie wynika bowiem na jaki czas miałyby zostać udzielona licencja, nie sformułowano również żadnego zapisu, który wskazywałby na pola eksploatacji objęte licencją, charakter licencji (wyłączna, niewyłączna), zakres terytorialny jej obowiązywania, a także zapisu wskazującego, iż wynagrodzenie licencyjne zawiera się w wynagrodzeniu przysługującym Wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy.

W ocenie NIK, zaniechanie to było działaniem nierzetelnym, skutkującym brakiem należytego zabezpieczenia interesów Instytutu, mogącym ponadto skutkować egzekwowaniem przez Wykonawcę roszczeń z tytułu wynagrodzenia za naruszenia autorskich praw majątkowych od Zamawiającego.

- Instytut, reprezentowany przez Dyrektora IOŚ oraz Głównego Księgowego zawarł w dniu 4 kwietnia 2013 r. umowę cywilnoprawną nr 4/OZ/2013 z Panem [...]*) na opracowanie raportu z właściwości fizykochemicznych dla środka ochrony roślin, w sytuacji gdy czynności składające się na przedmiot ww. umowy należały do zakresu uzgodnionych i realizowanych przez pracownika obowiązków pracowniczych i ich wykonanie winno nastąpić w ramach stosunku

³⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 666 ze zm.

pracy, zaś rozliczenie wynagrodzenia za wykonanie ww. czynności winno nastąpić w ramach wynagrodzenia wynikającego z umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 1772-1776)

Dyrektor IOŚ zeznała m.in., iż „Pan [...] z własnej woli przygotował dokumenty niezbędne do wystąpienia przez Instytut, do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, o potwierdzenie kwalifikacji do wykonania ocen i uwag dot. śor. Uważam, że tym samym Pan [...] zgodził się na wykonanie tych prac, jako pracownik Instytutu i wyraził wolę wykonywania takich prac. Nie ma ekspertów w tej dziedzinie, występujących indywidualnie, mogą działać tylko w ramach zleceń w danej instytucji. W Instytucie nie stosujemy umów cywilnoprawnych z pracownikami na wykonanie prac objętych stosunkiem pracy, w ramach czynności przypisanych tym osobom. Karta zadań pracownika, obejmująca zadania pana [...] została sporządzona w ramach porządkowania tej działalności. Do dnia podpisania tej karty przez Pana [...] tj. 27 listopada 2015 r. sprawa przypisania Panu [...] do realizacji ocen i uwag dot. śor nie była sformalizowana i wynikała z ustnych uzgodnień.”

W zakresie powodów zawarcia przez IOŚ umowy cywilnoprawnej z pracownikiem IOŚ na wykonanie przedmiotu umowy, który winien być wykonany w ramach stosunku pracy Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „(...) Było to przed wprowadzeniem premii wynikowej, i na pewno była to terminowa praca, wymagająca pracy poza godzinami.”

(dowód: akta kontroli str. 662-669, 697-698)

W ocenie NIK, zawarcie przez IOŚ ww. umowy było działaniem niecelowym, które skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem w dniu 10 maja 2013 r. kwoty 4.179,00 zł z tytułu wypłaty na rzecz Pana [...]), wynagrodzenia wynikającego z omawianej umowy cywilnoprawnej.

4. Dyrektor Instytutu zlecił w dniu 25 lutego 2016 r. kancelarii prawnej sporządzenie opinii prawnej, której przedmiotem było potwierdzenie prawidłowości działań Pani [...]), jako osoby fizycznej pełniącej jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, polegających na zawieraniu przez nią z Instytutem umów cywilnoprawnych, na opracowanie ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin, czego skutkiem było niecelowe i niegospodarne wydatkowanie przez IOŚ środków w wysokości co najmniej 2.306,25 zł;

(dowód: akta kontroli str. 1021-1025)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Chciałam upewnić się jako zarządzająca IOŚ czy IOŚ może zawrzeć taką umowę. Miałam jako osoba fizyczna (...) również inne opinie radców prawnych w tym przedmiocie, ale chciałam mieć jeszcze dodatkową opinię w tym zakresie. Ta faktura za poradę prawną dotyczyła również innych zagadnień prawnych. Jako osoba fizyczna też występowałam o opinię prawną w tym zakresie. Występując o tę opinię, chciałam się dowiedzieć czy mogę zawierać z IOŚ umowy jako osoba fizyczna i czy zastępcy mogą podpisywać tę umowę. Występowałam w interesie IOŚ czy mogę przyjmować zlecenia do IOŚ, które wykonuję jako osoba fizyczna w zakresie śor.”

(dowód: akta kontroli str. 1010-1011)

Zdaniem NIK, zlecenie przedmiotowej opinii prawnej nie leżało w interesie Instytutu, ale w interesie Pani [...]), jako osoby fizycznej zawierającej z IOŚ umowy cywilnoprawne, która, jak wynika ze złożonych przez nią wyjaśnień, chciała dowiedzieć się czy może zawierać z Instytutem wspomniane wyżej umowy. Analiza poprawności zawierania ww. umów nie służyła zatem ocenie prawidłowości działań po stronie Instytutu, lecz ocenie prawidłowości działań

[...]*) jako wykonawcy zleconych jej opracowań, w kontekście ewentualnego pokrzywdzenia Instytutu. W ocenie NIK, zlecenie przedmiotowej opinii przez Instytut było działaniem niecelowym, które skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem w dniu 29 kwietnia 2016 r. środków w wysokości co najmniej 2.306,25 zł z tytułu wynagrodzenia za sporządzenie opinii.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W umowach cywilnoprawnych, zawartych przez IOŚ w latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016 r.) związanych z opracowaniem ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin, a także opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko, w przypadku 156 umów³⁸ nie zdecydowano się na wprowadzenie postanowień dotyczących możliwości nałożenia na Wykonawcę kar umownych na wypadek: odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z przyczyn dotyczących Wykonawcy, nieusunięcia przez Wykonawcę wad przedmiotu umowy, w terminie określonym w umowie, naruszenia przez Wykonawcę obowiązku zachowania poufności. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku trzech umów zawartych na weryfikację ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin (1/OZ/13, 1/OZ/14, 1/BI/15)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „(...) Na zasadzie swobody umów w § 7 Umowy, kary umowne zastrzeżono za niewykonanie czynności i za opóźnienie w wykonaniu czynności. Strony umowy nie zastrzegły kary umownej także na wypadek skorzystania przez jednego z kontrahentów z uprawnienia kształtującego tj. odstąpienia od umowy, gdyż orzecznictwo sądowe w tym zakresie nie było jednolite na przestrzeni lat i w tym zakresie w przypadku umów cywilnoprawnych przyjęto dochodzenie roszczeń na zasadach ogólnych. Nie zastrzeżono również kary umownej, w wypadkach gdy Wykonawca nie usunąłby wad przedmiotu umowy, w terminie określonym w umowie, gdyż prawdopodobieństwo takiego zdarzenia było minimalne, natomiast przepisy prawa autorskiego przewidują szczególną regulację dotyczącą usuwania wad i usterek takiego dzieła, o czym była mowa powyżej.”

Dodatkowo Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Na zasadzie swobody umów w § 7 Umowy, kary umowne zastrzeżono za niewykonanie czynności i za opóźnienie w wykonaniu czynności. Takie rodzaje kar umownych są akceptowane przez Wykonawców. Na zasadzie równości i poszanowania stron, strony uzgodniły, że nie będą wprowadzać do umów kary umownej za przypadki naruszenia przez

³⁸ 1/BI/2016, 2/BI/2016, 3/BI/2016, 4/BI/2016, 5/BI/2016, 6/BI/2016, 4/BI/2015, 7/BI/2015, 2/BI/2015, 15/BI/15, 16/BI/2015, 12/BI/2015, 13/BI/2015, 11/BI/2015, 10/BI/2015, 9/BI/2015, 8/BI/2015, 5/BI/2015, 3/BI/2015, 21/BI/2015, 22/BI/2015, 23/BI/2015, 24/BI/2015, 25/BI/2015, 27/BI/2015, 28/BI/2015, 29/BI/2015, 30/BI/2015, 31/BI/2015, 32/BI/2015, 33/BI/2015, 34/BI/2015, 36/BI/2015, 37/BI/2015, 39/BI/2015, 40/BI/2015, 41/BI/2015, 42/BI/2015, 44/BI/2015, 45/BI/2015, 46/BI/2015, 47/BI/2015, 48/BI/2015, 50/BI/2015, 51/BI/2015, 52/BI/2015, 53/BI/2015, 54/BI/2015, 55/BI/2015, 58/BI/2015, 59/BI/2015, 60/BI/2015, 61/BI/2015, 63/BI/2015, 65/BI/2015, 66/BI/2015, 67/BI/2015, 5/OZ/2014, 7/OZ/2014, 14/OZ/2014, 8/OZ/2014, 20/OZ/2014, 21/OZ/2014, 28/OZ/2014, 37/OZ/2014, 47/OZ/2014, 53/OZ/2014, 56/BI/2014, 64/BI/2014, 66/BI/2014, 4/OZ/2014, 2/OZ/2014, 3/OZ/2014, 6/OZ/2014, 9/OZ/2014, 10/OZ/2014, 11/OZ/2014, 13/OZ/2014, 15/OZ/2014, 16/OZ/2014, 17/OZ/2014, 18/OZ/2014, 19/OZ/2014, 22/OZ/2014, 23/OZ/2014, 24/OZ/2014, 25/OZ/2014, 26/OZ/2014, 27/OZ/2014, 29/OZ/2014, 30/OZ/2014, 31/OZ/2014, 32/OZ/2014, 34/OZ/2014, 35/OZ/2014, 36/OZ/2014, 38/OZ/2014, 39/OZ/2014, 41/OZ/2014, 48/OZ/2014, 49/OZ/2014, 54/OZ/2014, 57/BI/2014, 58/BI/2014, 59/BI/2014, 60/BI/2014, 61/BI/2014, 65/BI/2014, 67/BI/2014, 68/BI/2014, 69/BI/2014, 70/BI/2014, 71/BI/2014, 73/BI/2014, 2/OZ/2013, 3/OZ/2013, 5/OZ/2013, 18/OZ/2013, 12/OZ/2013, 13/OZ/2013, 16/OZ/2013, 17/OZ/2013, 29/OZ/2013, 37/OZ/2013, 44/OZ/2013, 52/OZ/2013, 7/OZ/2013, 4/OZ/2013, 6/OZ/2013, 8/OZ/2013, 9/OZ/2013, 10/OZ/2013, 14/OZ/2013, 11/OZ/2013, 15/OZ/2013, 19/OZ/2013, 22/OZ/2013, 23/OZ/2013, 48/OZ/2013, 24/OZ/2013, 25/OZ/2013, 26/OZ/2013, 27/OZ/2013, 28/OZ/2013, 34/OZ/2013, 35/OZ/2013, 36/OZ/2013, 38/OZ/2013, 39/OZ/2013, 40/OZ/2013, 45/OZ/2013, 46/OZ/2013, 47/OZ/2013, 49/OZ/2013, 50/OZ/2013, 51/OZ/2013.

Wykonawcę obowiązku zachowania poufności, wychodząc z założenia, że można w każdym przypadku dochodzić od naruszcziela odszkodowania na zasadach ogólnych (...).”.

(dowód: akta kontroli str. 994-1000)

NIK zwraca uwagę, że jakichkolwiek swoboda w ustalaniu przez Instytut warunków realizacji ww. umów może napotykać ograniczenia w postaci braku zgody Wykonawców na określne postanowienia kontraktu, w tym dotyczące kar umownych, to celowym wydaje się rozważenie możliwości wzmocnienia zabezpieczenia interesów IOŚ w tych kontraktach, choćby poprzez rozszerzenia przyjętego w nich katalogu kar umownych

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Nadzorowanie wykonywania zadań w ramach działalności komercyjnej, weryfikacja uzyskanych rezultatów, odbieranie wykonanych prac oraz wynagradzanie osób realizujących te zadania

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami IOŚ³⁹, osobami odpowiedzialnymi za nadzorowanie wykonywania zadań w ramach działalności komercyjnej w zakresie wykonywania ocen i uwag dotyczących śró oraz opinii nawozowych byli: Kierownik Zakładu BI, Kierownik Ośrodka OZ oraz Dyrektor Instytutu. Osobą sprawującą te wszystkie funkcje była w kontrolowanym okresie Pani [...].

W celu weryfikacji wykonanych w IOŚ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin w Instytucie, począwszy od 2007 r., zawierano umowy cywilnoprawne. W latach 2013–2015 zawarto trzy takie umowy, na łączną kwotę 1.084.800,00 zł⁴⁰. W przypadku każdej z ww. umów jej wykonawcą była Pani [...]. Wszystkie te umowy w każdym roku badanego okresu zawarł w imieniu Instytutu, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Dyrektora IOŚ, Zastępcę Dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych wspólnie z Główną Księgową IOŚ. W badanym okresie w Instytucie, w ramach umów cywilnoprawnych, nie weryfikowano sporządzonych opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 760-769, 800-813, 1062-1205)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła m.in., iż umowy na weryfikację wykonanych w IOŚ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, zawarte w latach 2013–2015 „dotyczyły wszystkich umów, zawartych przez Instytut z podmiotami komercyjnymi, związanych z ocenami lub uwagami dotyczącymi środków ochrony roślin w latach 2013, 2014 i 2015. Liczba tych umów wynosiła w latach 2013-2015 odpowiednio 229, 246 i 188.”. Dyrektor IOŚ wyjaśniła także, iż „W 2016 r. umowa na merytoryczną weryfikację ocen i raportów dotyczących środków ochrony roślin nie została zawarta. Z uwagi na zaangażowanie kierownictwa Instytutu w trwające kontrole NIK i MŚ jak również służb ekonomicznych, które nie wyliczyły wyniku finansowego Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka Środowiskowego (który jest z kolei podstawą do ustalenia wartości przedmiotowej umowy) oraz na kontrolę NIK w tej sprawie. Z uwagi na interes Instytutu tj. na zapłacenie kar umownych z tytułu niewykonania pracy, jak również utraty przyszłych zleceń a tym samym istotnych

³⁹ Regulaminem organizacyjnym IOŚ oraz Procedurą PP-01 – Ocena dokumentacji w tym wyników badań środków ochrony roślin wprowadzanych do obrotu.

⁴⁰ W 2013 r. – na kwotę 380.400,00 zł; w 2014 r. – na kwotę 380.400,00 zł; w 2015 r. – na kwotę 324.000,00 zł. W 2016 r. nie zawarto umowy na weryfikację.

przychodów dla Instytutu, zgodnie z procedurą procesową Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka nadal wykonuję merytoryczną weryfikację ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin (bez uszczerbku dla wykonania zadań jako dyrektora Instytutu) poza czasem pracy i nie w ramach obowiązków pracowniczych.” Dyrektor IOŚ wyjaśniła także, iż „Instytut zaczął zawierać umowy na weryfikację ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin od 2007 r. kiedy to wynik finansowy, od co najmniej 5-ciu lat wstecz, z tej działalności był dodatni i przynosił zyski.”

(dowód: akta kontroli str. 784-788)

Inicjatorem zawarcia umów cywilnoprawnych z Panią [...] na wykonywanie weryfikacji ocen i uwag dotyczących śró był Pan [...] – [...] w Zespole Ekonomicznym w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym. Pan [...] zeznał: „ (...) Istotą rocznych umów z P. [...] na weryfikację śró jest success fee za przyniesienie biznesu dotyczącego wykonywania ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin do Instytutu, jego kontynuację, nadzór i częściowe wykonawstwo. (...) Ja byłem inicjatorem takich umów. Byłem zastępcą dyrektora IOŚ ds. ekonomicznych. Kierowała mną zasada celowości i gospodarności. Wiedziałem, że jeżeli tego nie zrobię, nie będzie motywacji do rozwijania tego biznesu. Było to ok. 2008 r. W tym czasie podpisałem w imieniu Instytutu pierwszą umowę z P. [...]. Podejmując taką decyzję wychodziłem z następującego założenia: skoro w zakresie prawnej interpretacji „podwójnej roli” P. [...] jako dyrektora IOŚ i osoby fizycznej istnieją odmienne stanowiska należy wybrać tę interpretację, która lepiej służy celowości i gospodarności przedsięwzięcia. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 624-627, 633-638)

Wysokość wynagrodzenia za wykonanie prac, polegających na weryfikacji wykonanych w IOŚ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin była odnoszona do tzw. kwoty do dyspozycji, wyliczanej według algorytmu sporządzonego przez Pana [...], według którego kwota do dyspozycji stanowiła 10% przychodu z biznesu rynkowego z poprzedniego roku (w ramach zakresu – oddziaływanie środka ochrony roślin na organizmy niebędące celem jego zastosowania oraz los i zachowanie środka ochrony roślin w środowisku⁴¹). W ramach tej kwoty nie obowiązywały precyzyjne kryteria wynagradzania za wykonanie weryfikacji ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, w tym w szczególności kryteria odwołujące się do obiektywnych czynników takich jak czas prac czy też czynności, które należy wykonać w celu zrealizowania przedmiotu umowy. Wynagrodzenie to każdorazowo było ustalane w drodze negocjacji.

(dowód: akta kontroli str. 624-627, 875-877)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Wysokość wynagrodzenia za wykonanie prac objętych umowami (...) ustalono na drodze standardowej negocjacji cen umownych Instytut, Wykonawca. Mechanizm ustalania cen umownych zawiera negocjacje stron z udziałem przedstawiciela merytorycznego i ekonomicznego Instytutu.”

(dowód: akta kontroli str. 800-813)

W zakresie prowadzenia negocjacji z wykonawcą, dotyczących umów na weryfikację, Zastępca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych zeznał, iż „Pierwszą osobą jest Pan [...]. Ja zapoznaję się z wynikami negocjacji i sprawdzam, czy zastosowane są wszystkie mechanizmy. Nie uczestniczę w ostatnim czasie, tj. od ok. trzech lat wstecz, w bezpośrednich negocjacjach z P. [...], natomiast biorę w nich udział pośrednio, w ramach nadzoru. Zdarza się, że

⁴¹ Sekcja 5 i 6 – zgodnie z terminologią stosowaną w IOŚ.

proszę Panią [...] i Pana [...] o przedstawienie założeń do wycień i analizy ekonomiczne (...). Dyrektor IOŚ wyjaśniła natomiast, iż ustalaniem i negocjacjami wynagrodzenia zajmowały się „Osoby zawierające umowę, odbierające pracę przy udziale zespołu ekonomicznego. (...) Jeżeli chodzi grupę umów cywilnoprawnych z wykonawcą, będącym stroną, jako osoba fizyczna, to Instytut w negocjacjach, w tym cenowych, reprezentowali: Pan [...] i Pani [...] oraz w ramach zarządu [...] i [...], jako podpisujący na ww. umowach a także Pan [...] jako odbierający.”

(dowód: akta kontroli str. 633-638, 803-813, 882-893)

W latach 2013–2015, weryfikacja ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin, wykonywana przez Panią [...] na podstawie corocznie zawieranych umów cywilnoprawnych, obejmowała również oceny lub uwagi dotyczące środków ochrony roślin, które Pani [...] sama wcześniej wykonała.

Uzasadniając przyczynę dokonywania weryfikacji ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, pomimo uprzedniego wykonania całości lub części zleconych prac, Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „W procedurze procesowej Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami z dn. 12.09.2011 jest zapis (str.14)... „Obieg dokumentów wewnętrznych: – Przekazanie sporządzonego raportu, oceny lub uwag do Kierownika Ośrodka; – Weryfikacja raportu, oceny lub uwag przez Kierownika Ośrodka lub osobę do tego upoważnioną”. W tym czasie byłam kierownikiem Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami oraz dyrektorem Instytutu, który opracowane i zweryfikowane dokumenty zatwierdzał (pkt. 6.12). W procedurze procesowej Zakładu Chemii Środowiska i Oceny Ryzyka z dn. 03.11.2014 w punkcie 6.9 dotyczącego Weryfikacji i zatwierdzania dokumentów jest zapis „Opracowane dokumenty weryfikuje i zatwierdza Kierownik Zakładu lub osoba przez niego upoważniona.” Od 01 listopada 2014r jestem kierownikiem tego Zakładu (...).”

(dowód: akta kontroli str. 784-788)

Odnośnie powodów niezlecenia weryfikacji opracowań dokonanych osobiście przez Dyrektora IOŚ innej osobie, Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Po objęciu funkcji dyrektora tego Instytutu w 1996 r. rozpoczęłam intensywne starania o pozyskanie stałych zadań ustawowych dla Instytutu, w tym dotyczących opiniowania środków ochrony roślin i nawozów przed ich wprowadzeniem do obrotu, z myślą o stałych przychodach dla Instytutu jako jednostki samofinansującej. Jest to obszar działania najbliższy mojemu wykształceniu (dziedzina nauk rolniczych, dyscyplina agronomia) jak również doświadczeniu zawodowemu. Stąd też w styczniu 2001 r. utworzyłam Międzyzakładowy Zespół d/s oceny ryzyka środowiskowego, który bezpośrednio nadzorowałam i rozwijałam. Przechodził on kolejne reorganizacje co ułatwiało mi łatwiejszą koordynację merytoryczną i współpracę z klientem komercyjnym. Aktywność moja prowadziła systematycznie do zwiększania przychodów Instytutu aby przychody w początkowym okresie rozwijania działalności komercyjnej w przedmiotowym zakresie były jak najwyższe, nie pobierałam przez wiele lat dodatkowego wynagrodzenia. W celu zwiększenia przychodów dla Instytutu część zadań wykonywałam samodzielnie bądź we współpracy. Spośród pracowników Instytutu mam zdecydowanie największe doświadczenie w przedmiotowym zakresie, dlatego też wzięłam na siebie odpowiedzialność za ostateczną weryfikację ocen i uwag. Osobiste weryfikowanie prac miało jeszcze jeden ważny aspekt dla Instytutu, gdyż utrudniało wyszkolonym przez Instytut pracownikom odchodzenie z Instytutu i zakładanie własnych firm konkurujących z Instytutem bądź odejście do konkurujących firm razem z klientami. (...). Oddanie weryfikacji innym osobom, byłoby z mojej strony co najmniej ryzykowne. Oznaczałoby to w najbliższej przyszłości istotne zmniejszenie przychodów dla Instytutu a zatem zmniejszenie zysku, który jest przeznaczony na działalność statutową. Dlatego też w celu

utrzymania przewidywalnych, rocznych przychodów dla Instytutu z tej działalności podjęłam się weryfikacji przedmiotowych ocen i uwag.”

(dowód: akta kontroli str. 784-788)

W latach 2013–2015 na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych przez IOŚ z wykonawcą – osobą fizyczną pełniącą jednocześnie funkcję Dyrektora IOŚ, na weryfikację wykonanych w IOŚ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, ze środków na rachunku bieżącym, wypłacono wykonawcy wynagrodzenie w łącznej wysokości 1.084.800,00 zł⁴².

Przed 2007 r. P. [...] nie zawierała umów cywilnoprawnych na weryfikację ocen i uwag dotyczących śor oraz nie pobierała z tego tytułu wynagrodzenia poza wynagrodzeniem ze stosunku pracy.

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „(...) *Był to czas inwestycji pod przyszłe przychody z tej działalności. Pomimo, że wynik finansowy zakładu był dodatni uważałam, że najważniejsza jest inwestycja w rozwój zespołu. W związku z tym nie były generowane wydatki związane zawieraniem umów cywilno-prawne na weryfikację opracowań związanych z ocenami lub uwagami dotyczącymi środków ochrony roślin oraz opinii nawozów w latach 1996–2006.*” Dyrektor IOŚ wyjaśniła również, iż „(...) *Za tę działalność nie pobierałam wynagrodzenia. Po pierwsze dlatego, że uważałam, że najpierw należy ocenić w kilkuletnim horyzoncie czasowym jak ta działalność (komercyjna) wpływa na przychody Instytutu, a tym samym na zysk Instytutu (z budżetowych źródeł finansowania nie mógł być naliczany zysk). Po drugie uważałam, że jednocześnie należy inwestować w przygotowanie odpowiedniej kadry do rozwijającej się nowej działalności Instytutu.*”

(dowód: akta kontroli str. 815-820)

Zasady odbioru od wykonawców zleczanych im prac zostały sformułowane w piśmie okólnym nr 2/2013 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 23 stycznia 2013 r., dotyczącym *Zasad postępowania z dokumentami finansowymi i personalnymi stosowanymi w Instytucie*. Zgodnie z zapisami § 2 pkt 4 ww. pisma okólnego, odbioru prac zobowiązany był dokonać Kierownik lub upoważniona przez Kierownika komórki organizacyjnej osoba/osoby spisując protokół zdawczo-odbiorczy. W ww. piśmie okólnym nie sformułowano kryteriów, według których winien być dokonany odbiór wskazanych prac, w konsekwencji czego podstawą do dokonywania odbioru zleconych prac stanowiła treść umowy cywilnoprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 150-177)

Na 156 zbadanych umów związanych z opracowaniem ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę na środowisko, 44 umowy zostały odebrane przez IOŚ jako zamawiającego poprzez spisanie w tym zakresie protokołu zdawczo-odbiorczego. Odbiór prac, w zakresie których nie sporządzono pisemnego protokołu odbioru, był dokumentowany poprzez adnotacje zamieszczone na rachunku, przedłożonym przez Wykonawcę. Wypłata wynagrodzenia na rzecz Wykonawcy w każdym z wypadków poprzedzona była odbiorem prac przez IOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1949-2100)

Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „*W każdym (...) przypadku wypłata wynagrodzenia została poprzedzona odbiorem merytorycznym wykonanych prac. Ze wskazanych czynności sporządzano Protokół lub/i, zależnie od roku obowiązywania przepisu wewnętrznego dotyczącego wzorów umów, potwierdzano czynności na druku*

⁴² W 2013 r. wypłacono – 380.400,00 zł; w 2014 r. – 380.400,00 zł; w 2015 r. – 324.000,00 zł.

rachunku wykonawcy (wg wzoru wewnętrznego IOŚ-PIB). Osoby dokonujące odbioru wskazane są w treści umowy i na ww. drukach rachunków. (...) są to odpowiednio: kierownik zakładu lub jego zastępca, kierownik tematu, pełnomocnik dyrektora ds. współpracy zagranicznej.”.

Odnosnie kryteriów jakie służyły do oceny prawidłowości wykonania zlecenia, Dyrektor IOŚ wyjaśniła także, iż „Głównie określa to zamówienie Klienta i umowa cywilno-prawna, stanowiące wymagania Instytutu, co do prawidłowości wykonania zlecenia, w tym merytoryczne, terminowe i formalne (forma przekazania, ilość szt. itp.), a jest to przedstawione w terminie dzieło zgodne z ww. elementami. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 800-813)

Za dokonywanie odbioru prac, wykonanych na podstawie umów cywilnoprawnych, na opracowanie i weryfikację ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz na opracowanie opinii w zakresie oddziaływania nawozów lub środka wspomagającego uprawę na środowisko, osobom dokonującym odbioru, tj. pracownikom IOŚ nie wypłacono odrębnego, dodatkowego wynagrodzenia. Instytut nie zawierał również odrębnych umów cywilnoprawnych, na dokonywanie odbiorów prac, z osobami dokonującymi odbioru prac wykonywanych na podstawie ww. umów cywilnoprawnych.

W zakresie kryteriów wytypowania osób właściwych do dokonywania ww. odbiorów prac Dyrektor IOŚ wyjaśniła, iż „Osoby właściwe do dokonywania poszczególnych odbiorów, były typowane zgodnie z ich najlepszą wiedzą w tym zakresie.”.

(dowód: akta kontroli str. 821-829)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2013–2015 Instytut zawarł trzy umowy na weryfikację opracowanych w IOŚ ocen i uwag dot. środków ochrony roślin na łączną kwotę 1.084.800,00 zł, w których po jednej stronie występowała Pani [...]*) – Dyrektor IOŚ działająca jako organ osoby prawnej, reprezentowana przez pełnomocników (Pana [...]*) – Zastępcę dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych, Panią [...]*) – Główną księgową IOŚ oraz Panią [...]*), po drugiej zaś Pani [...]*) – wykonawca, działająca we własnym imieniu i na własną rzecz, któremu IOŚ zleca wykonanie ww. prac.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1205)

Argumentacja NIK, w zakresie zawarcia ww. umów z obejściem zakazu z art. 108 k.c. zgodnie, z którym pełnomocnik nie może być drugą stroną czynności prawnej, której dokonuje w imieniu mocodawcy, chyba że co innego wynika z treści pełnomocnictwa albo że ze względu na treść czynności prawnej wyłączona jest możliwość naruszenia interesów mocodawcy oraz wyjaśnienia pracowników kontrolowanej jednostki w ww. zakresie, zostały przytoczone w pkt 2., w opisie pierwszej nieprawidłowości, na str. 17–18 niniejszego wystąpienia.

W ocenie NIK, zawarcie ww. umów było działaniem nielegalnym.

(dowód: akta kontroli str. 662-669, 685-687)

2. W latach 2013–2015 Instytut, reprezentowany przez dwóch pełnomocników ustanowionych przez Panią [...]*) jako Dyrektora IOŚ zawarł z Panią [...]*), jako osobą fizyczną, która jednocześnie sprawowała funkcję Dyrektorem IOŚ, kierownika Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami oraz kierownika Zakładu BI, trzy umowy na weryfikację opracowanych w IOŚ ocen lub uwag

dotyczących środków ochrony roślin. Ww. umowy zawarto, pomimo iż stosownie do wewnętrznych regulacji IOŚ Pani [...]*), pełniąca równocześnie funkcję kierownika Zakładu BI i kierownika Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami, w ramach swoich obowiązków służbowych była zobowiązana do weryfikowania ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, które wykonywano w IOŚ w ramach umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych.

W myśl § 32 pkt 1 ppkt 1 do zakresu obowiązków kierownika zakładu naukowo-badawczego należało kierowanie badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi, osobiste prowadzenie badań zgodnie z planem oraz inicjowanie i organizowanie działalności kierowanego zakładu. Z kolei zgodnie z § 31, do zadań kierownika ośrodka naukowo-badawczego należało inicjowanie, koordynowanie i nadzór nad pracami badawczo-rozwojowymi oraz rynkowymi podejmowanymi przez Ośrodek.

Ponadto, zgodnie z obowiązującą w IOŚ *Procedurą procesową Ośrodka Ochrony Ziemi i Gospodarki Odpadami*, dotyczącą wykonywania ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin, odpowiedzialność za zatwierdzanie sporządzonych raportów i ocen spoczywała na kierowniku Ośrodka OZ, natomiast od 3 listopada 2014 r. odpowiedzialność za weryfikację i zatwierdzanie sporządzonych raportów z ocen śró spoczywała na Kierowniku Zakładu BI.

Dodatkowo w ramach ww. umów Instytut zlecił Pani [...]*), weryfikację pełnego zakresu ocen i uwag dot. śró, w sytuacji gdy nie miała ona potwierdzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwalifikacji do wykonywania takich ocen i uwag w pełnym zakresie. Omawiane zlecenia obejmowały także weryfikację ocen i uwag wykonanych wcześniej osobiście przez Panią [...]*), w oparciu o zawarte przez nią z IOŚ umowy cywilnoprawne. W wyniku realizacji ww. umów Instytut wypłacił Pani [...]*)) wynagrodzenie w łącznej wysokości 1.084.800,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 6-69, 234-314, 1063-1205)

Pani [...]*)) wyjaśniła m.in., iż dokonywana przez nią weryfikacja na podstawie omawianych wyżej umów cywilnoprawnych, nie może być utożsamiana z weryfikacją i zatwierdzaniem dokumentów zgodnie z procedurami roboczymi stosowanymi w IOŚ przy opracowaniu ocen lub uwag. Weryfikacja i zatwierdzanie, prowadzone w oparciu o procedury robocze IOŚ dotyczy końcowej weryfikacji i zatwierdzania gotowego wyrobu/usługi/dzieła w trybie nadzoru. Kierownictwo zakładu swoim podpisem zapewnia jedynie, że wymagania klienta zostały spełnione zgodnie ze specyfiką zamówienia określoną w zawartej umowie. Z kolei, jak wyjaśniła, weryfikacja merytoryczna, dokonywana na podstawie zawartej umowy cywilno-prawnej, jest procesem gwarantującym, że oceniany środek ochrony roślin wprowadzony na rynek będzie bezpieczny dla zdrowia człowieka i środowiska, w ramach którego zaangażowanie Dyrektora IOŚ w ich ocenę następuje zarówno na etapie końcowej weryfikacji i zatwierdzania jak również na etapie koordynacji, konsultowania, monitorowania i weryfikacji etapów pośrednich.

Dodatkowo Dyrektor IOŚ zeznała, iż „(...) prace badawczo rozwojowe koordynuję i nadzoruję poprzez ich planowanie, uzgadniania z kierownikami zakładów. Ustalam to z kierownikami zakładów, dobieram i proszę o opinię zastępców. Nadzór na pracami rynkowymi, jako dyrektor sprawuję poprzez dekretnowanie poczty przychodzącej do IOŚ do poszczególnych zakładów. Korespondencję przekazaną do zakładu BI przeglądam dobieram osoby do

wykonania prac, przekazuję swoim zastępcom, i konsultuję z nimi wykonanie pracy – kto się tym zajmie. Po podzieleniu pracy i przypisaniu zadań poszczególnym pracownikom, sprawdzam i monitoruję wyniki tych prac jako kierownik zakładu – na jakim etapie są prace, jakie są potrzeby, konsultuję prace. Jest to przede wszystkim nadzór merytoryczny. W wyniku nadzoru merytorycznego jako kierownika zakładu powstaje raport z oceny i uwag dotyczących śor.” „(...) Jako kierownik zakładu, w stosunku do prac rynkowych czynności nadzorcze polegają na rozdziale pracy. Po otrzymaniu projektu raportu opracowanego przez pracownika, porównuję ten raport z raportem przekazanym przez zamawiającego i sprawdzam ostateczną wersję pod kątem prawidłowości wykonania zgodnie z umową zawartą przez Instytut z zamawiającym.” „Jako kierownik zakładu BI weryfikuję gotowe raporty pod kątem formalno-prawnym, tj. zgodności z prawem polskim i prawem UE oraz dodatkowymi wymaganiami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na wcześniejszych etapach pracy monitoruję stopień zaawansowania prac i problemy merytoryczne. Jeżeli występują problemy merytoryczne, to na ogół z powodu braku jakichś badań – robię to jako osoba fizyczna. Korespondencję prowadzę z adresu Instytutu.” „(...) Rozdział sposobu sprawowania nadzoru nad pracami badawczymi od nadzoru nad pracami rynkowymi wynika z przyjętego przeze mnie, jako kierownika zakładu, modelu zarządzania (...).” W kwestii nadzoru sprawowanego jako kierownik ośrodka, Pani [...] zeznała, m.in. że: „(...) uważam, że ten nadzór także ogranicza się do dyscypliny pracy. Ośrodek jest traktowany jako pole badawcze, utożsamiamy kierownika ośrodka jako osobę planującą merytoryczną działalność pola badawczego.” „(...) Wynika to z mojej interpretacji, nigdzie nie ma zapisu, podważającego ten sposób rozumowania (...).”

Zastępca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych, w kwestii zawierania, w imieniu IOŚ, z Panią [...] umowy na weryfikację pełnego zakresu ocen i uwag dot. śor, wobec braku posiadania pełnych uprawnień w takim zakresie, zeznał, iż „Pani [...] miała wiedzę i renomę u klienta zamawiającego. W moim przekonaniu, i innych osób negocjujących i podpisujących umowy z P. [...] nie było możliwości sprzedania klientom prac nie weryfikowanych w całości przez P. [...]. Sporadycznie zdarzyło się, że brałem udział w takich rozmowach z klientami, i odniosłem wrażenie, że warunkiem zlecenia prac IOŚ było to, że będzie ona zweryfikowana przez P. [...], a prace wykonane przez znane z imienia i nazwiska, a nie raz i dedykowane, pracowników wewnętrznych i zewnętrznych. Wiem, że jedna z firm konkurencyjnych, nieprzestrzegająca takich ustaleń z klientami, wypadła z rynku, ponieważ zamówienie idzie za ekspertem.”

Ponadto, jako uzasadnienie zawierania z Panią [...] umów na weryfikację ocen lub uwag dot. śor, również w zakresie tych samych sekcji, których autorem była Pani [...], Zastępca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych zeznał, iż „Znając kwalifikacje i renomę P. [...], a także oczekiwanie klientów, że będzie to robione przez P. [...], taka była wola zarządzających, w rozumieniu negocjujących i podpisujących umowy. Z tego co wiem, Pani [...] mogła, w trakcie weryfikacji, zmieniać wyniki swoich prac, które wcześniej wykonywała, dostosowując do ustaleń innych wykonawców (...).”

Zeznał również, iż „Nie widzę konfliktu pomiędzy weryfikowaniem przez P. [...] prac przez nią wykonywanych, ponieważ odbieram to w ten sposób, że w trakcie weryfikacji P. [...] może zmieniać efekty swoich prac dostosowując je do ustaleń innych wykonawców, tak, by całe dzieło było wewnętrznie spójne.”

(dowód: akta kontroli str. 633-638, 647-652, 815-820)

Jak wynika z powyższych wyjaśnień oraz zeznań, Dyrektor IOŚ różnicowała weryfikację dokonywaną przez siebie w ramach obowiązków określonych w umowach cywilnoprawnych oraz weryfikację dokonywaną również przez siebie, po wykonaniu przedmiotu umowy, jako kierownik ośrodka OZ, kierownika zakładu BI i Dyrektora IOŚ.

Takie rozróżnienie, zdaniem NIK, nie znajduje uzasadnienia w zapisach regulaminu organizacyjnego normującego zasady działania kierownika ośrodka oraz kierownika zakładu, a także w zapisach obowiązującej w IOŚ procedury procesowej dotyczącej wykonywania ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin będącej elementem systemu zapewnienia jakości w tym zakresie. Obowiązki zawarte w regulaminie organizacyjnym należy rozumieć szeroko i nie można ich ograniczać tylko i wyłącznie do kwitowania wykonania prac zgodnie z wymogami formalnymi określonymi w umowie. Nadzór sprawowany przez kierownika Zakładu i Ośrodka w IOŚ winien obejmować również nadzór merytoryczny. W ujęciu przedstawionym przez Dyrektora IOŚ wynika natomiast, iż nadzór merytoryczny w ogóle nie leży w gestii obowiązków kierownika Ośrodka jak i kierownika Zakładu.

Na niecelowość zawarcia wskazanych umów wskazuje również fakt, iż Dyrektor IOŚ był wykonawcą całości lub części dzieła, co oznacza, iż realizując umowę na weryfikację nadzorował pracę merytoryczną wykonaną przez siebie, jako wykonawcę tego opracowania. Sytuacja, w której w państwowej osobie prawnej, jaką jest IOŚ, ta sama osoba występująca w różnych rolach zleca, wykonuje, zatwierdza i weryfikuje wykonaną przez siebie pracę, a następnie wypłaca sobie za tę pracę wynagrodzenie, stanowi o wyraźnym konflikcie interesów. Sprawdzenie merytoryczne dzieła przez Wykonawcę należy do jego obowiązków umownych – umowa o dzieło jest umową rezultatu, w związku z czym jedynie dzieło poprawne pod względem merytorycznym może być uznane za wykonanie przedmiotu umowy. W tej sytuacji dokonanie czynności weryfikacji przez tę samą osobę w ramach odrębnej umowy jest równoznaczne z ponownym wykonaniem obowiązku wykonanego już przez osobą weryfikującą jako wykonawca dzieła i w konsekwencji pobraniem dodatkowego wynagrodzenia za tę samą pracę.

Zdaniem NIK, weryfikacja wskazanych opracowań winna być dokonywana przez Panią [...] w ramach sprawowanego personalnie nadzoru, w związku z pełnieniem obowiązków kierownika Ośrodka i kierownika Zakładu w IOŚ, bez konieczności zawierania w tym zakresie odrębnych umów cywilnoprawnych. Niezależnie od powyższego, NIK zwraca uwagę, iż istotą umów, zawartych przez Instytut z Panią [...]), na weryfikację ocen i uwag dotyczących śór była, jak zeznał inicjator zawierania takich umów, chęć jej wynagrodzenia (success fee) za przyniesienie biznesu dotyczącego wykonywania ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin do Instytutu, jego kontynuację, nadzór i częściowe wykonawstwo.”.

W ocenie NIK zawarcie przedmiotowych umów było działaniem niecelowym. Skutkowało ono niegospodarnym wydatkowaniem przez Instytut kwoty 1.084.800,00 zł., pomniejszającej w kontrolowanym okresie zysk Instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 624-627)

3. W żadnej z trzech umów cywilnoprawnych zawartych przez IOŚ w latach 2013–2015 na weryfikację ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin (1/OZ/13, 1/OZ/14, 1/BI/15), nie zabezpieczono w wystarczający sposób interesów Instytutu, w sferze cywilnoprawnej oraz w zakresie merytorycznego nadzoru nad wykonaniem prac. Nie zawarto w nich bowiem postanowień w zakresie

określenia formy wykonania przedmiotu, co skutkowało niemożnością weryfikacji jej faktycznego wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 1063-1205)

Zastępca Dyrektora IOŚ ds. ekonomiczno-administracyjnych, (osoba zawierająca umowę na podstawie pełnomocnictwa) wyjaśnił, iż „dokumentowanie wykonania prac wykonanych na podstawie ww. umów oznaczałoby konieczność takiego samego wkładu pracy jak wykonanie przedmiotu umowy. Gros tych prac była wykonywanych w ramach kontaktu werbalnego, spotkania, rozmowy telefoniczne, itp. W dziale ekonomicznym jest wiedza na temat liczby ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin, które były poddane weryfikacji przez Panią [...] w danym miesiącu. Wiedza ta wynika z liczby sporządzonych raportów końcowych w danym miesiącu, przekazanych głównemu zamawiającemu, a także od klientów, którzy szukają Pani [...] w związku z wykonywaniem tych weryfikacji. Dziełem skończonym jest końcowy raporty, a weryfikacja jest procesem ciągłym. Potwierdzeniem wykonania weryfikacji jest m.in. zapłata za sporządzone oceny i uwagi dotyczące środków ochrony roślin i przyjęcie tych prac bez uwag przez klienta.”.

Główna księgowa IOŚ (osoba zawierająca umowę na podstawie pełnomocnictwa) wyjaśniła, iż „Nie wiem, dlaczego w umowach nie określono formy wykonania przedmiotu umowy. Nie ja określam, nie należy do moich kompetencji, formy wykonania pracy. Należy to do osoby, która odbiera pracę. Ja określam formy wykonania prac z zakresu rachunkowości, finansów. Nie określam formy wykonania prac badawczych, bo nie znam się na tym. Nie jest praktykowane w Instytucie by określać formy wykonania prac. Określenie formy wykonania pracy merytorycznej nie należy do kompetencji głównego księgowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 69, 696, 994-1000)

W ocenie NIK opisana powyżej praktyka postępowania, w szczególności niezamieszczenie w badanych umowach ww. postanowień, było działaniem nierzetelnym, skutkującym brakiem należytego zabezpieczenia interesów Instytutu. W ww. umowach nie przewidziano żadnych postanowień, które pozwoliłyby na ocenę, czy faktycznie doszło do wykonania przedmiotu umowy, zawartości merytorycznej opracowania, nie sprecyzowano w nich również żadnych kryteriów, według których przedmiot umowy miałby zostać wykonany.

4. W przypadku 115 umów cywilnoprawnych⁴³ zawartych przez IOŚ w latach 2013–2016 (do dnia 22 kwietnia 2016 r.) w związku z opracowaniem i weryfikacją ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin oraz

⁴³ 1/BI/2015, 4/BI/2015, 7/BI/2015, 2/BI/2015, 15/BI/15, 12/BI/2015, 13/BI/2015, 11/BI/2015, 10/BI/2015, 9/BI/2015, 8/BI/2015, 16/BI/2015, 5/BI/2015, 3/BI/2015, 5/OZ/2014, 7/OZ/2014, 14/OZ/2014, 8/OZ/2014, 20/OZ/2014, 21/OZ/2014, 28/OZ/2014, 37/OZ/2014, 47/OZ/2014, 53/OZ/2014, 56/BI/2014, 64/BI/2014, 66/BI/2014, 4/OZ/2014, 1/OZ/2014, 2/OZ/2014, 3/OZ/2014, 6/OZ/2014, 9/OZ/2014, 10/OZ/2014, 11/OZ/2014, 13/OZ/2014, 15/OZ/2014, 16/OZ/2014, 17/OZ/2014, 18/OZ/2014, 19/OZ/2014, 22/OZ/2014, 23/OZ/2014, 24/OZ/2014, 25/OZ/2014, 26/OZ/2014, 27/OZ/2014, 29/OZ/2014, 30/OZ/2014, 31/OZ/2014, 32/OZ/2014, 34/OZ/2014, 35/OZ/2014, 36/OZ/2014, 38/OZ/2014, 39/OZ/2014, 41/OZ/2014, 48/OZ/2014, 49/OZ/2014, 54/OZ/2014, 57/BI/2014, 58/BI/2014, 59/BI/14, 60/BI/2014, 61/BI/2014, 65/BI/2014, 67/BI/2014, 68/BI/2014, 69/BI/2014, 70/BI/2014, 71/BI/2014, 73/BI/2014, 1/OZ/2013, 2/OZ/2013, 3/OZ/2013, 5/OZ/2013, 18/OZ/2013, 12/OZ/2013, 13/OZ/2013, 16/OZ/2013, 17/OZ/2013, 29/OZ/2013, 37/OZ/2013, 44/OZ/2013, 52/OZ/2013, 7/OZ/2013, 4/OZ/2013, 6/OZ/2013, 8/OZ/2013, 9/OZ/2013, 10/OZ/2013, 14/OZ/2013, 19/OZ/2013, 11/OZ/2013, 15/OZ/2013, 22/OZ/2013, 23/OZ/2013, 48/OZ/2013, 24/OZ/2013, 25/OZ/2013, 26/OZ/2013, 27/OZ/2013, 28/OZ/2013, 34/OZ/2013, 35/OZ/2013, 36/OZ/2013, 38/OZ/2013, 39/OZ/2013, 40/OZ/2013, 45/OZ/2013, 46/OZ/2013, 47/OZ/2013, 49/OZ/2013, 50/OZ/2013, 51/OZ/2013.

opracowaniem opinii w zakresie oddziaływania nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin na środowisko stwierdzono, iż dzieło wykonane na ich podstawie zostało odebrane bez równoczesnego spisania protokołu zdawczo-odbiorczego, tj. z naruszeniem § 2 pkt 4 pisma okólnego nr 2/2013 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 23 stycznia 2013 r., dotyczącego *Zasad postępowania z dokumentami finansowymi i personalnymi stosowanymi w Instytucie*, zgodnie z którym odbioru dokonuje Kierownik lub upoważnione przez Kierownika komórki organizacyjnej osoba/osoby, spisując protokół zdawczo-odbiorczy.

(dowód: akta kontroli str. 1206-1355, 1356-1545, 1770-1925, 1926-1929, 1932-1946)

Dyrektor IOŚ, będąca również osobą dokonującą w imieniu Instytutu odbioru dzieł, wykonanych na podstawie ww. umów zeznała, iż *„Moim zdaniem ten zapis tj. § 2 pkt 4 ww. pisma okólnego, dotyczy tylko umów zawieranych z (KO) KOBIZE i oraz umów, których źródłem finansowania są koszty ogólne. Powyższe twierdzenie wywodzę z § 2 pkt 3 (dwa ostatnie tirety) oraz z pkt 5 tiret 2 i 4. Tak czytam to (KO) i tak to praktykujemy. Dla nas najważniejsze było czy odbierający podpisał protokół, co uruchamiało środki. W zakresie umów zawieranych z tematycznych środków, warunkiem uruchomienia wypłaty był podpis osoby, że odebrała pracę pod względem merytorycznym na rachunku. Zawierając umowę z kosztów ogólnych, IOŚ musi być odpowiedni wniosek, dlatego jest zawierana umowa i musi być protokół zdawczo-odbiorczy. Do umów o dzieło, zgodnie z zarządzeniem, w połowie 2015 r. został zmieniony druk umowy oraz został wprowadzony protokół zdawczo-odbiorczy. Prace tematyczne w tym na śór uważaliśmy za odebrane, jeżeli osoba odbierająca podpisała się na rachunku, że odebrała daną pracę zgodnie z zapisami umowy.”*

Przewodniczący Rady Naukowej IOŚ, Pełnomocnik Dyrektora IOŚ ds. Międzynarodowych w IOŚ, będący również osobą dokonującą w imieniu Instytutu odbioru wykonanego na podstawie ww. umów dzieła zaznał m.in., iż *„(...) Po odbiorze dostawałem protokół – na ogół, a czasem rachunek. Nie patrzyłam czy protokół był wymagany. Uczestniczyłem w innych odbiorach, w których protokoły nie były wymagane. Było to niedopatrzenia, pewnie i moje. Dostawałem dokumenty do podpisu, ale ich nie tworzyłem. Protokół otrzymywałem albo z Działu Ekonomicznego albo od osoby przekazującej.”*

(dowód: akta kontroli str. 643-646, 662-669)

W ocenie NIK ww. postępowanie było nierzetelne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, iż nadzór sprawowany przez Dyrektora IOŚ, o którym mowa w § 9 pkt 14 Regulaminu organizacyjnego IOŚ, należy rozumieć jako zespół środków umożliwiających ingerencję w działalność jednostki nadzorowanej w celu naprawy czy też poprawy jej funkcjonowania. Należy zaznaczyć, iż w funkcji nadzoru mieści się również działalność kontrolna. Tym samym w funkcji nadzoru tkwi nie tylko władcza ingerencja w celu skorygowania tej działalności w kierunku pożądanym, ale także, w szczególności ze względu na cel nadzoru, jakim jest

zapewnienie prawidłowego działania i osiągnięcie właściwych rezultatów – element opieki i wspierania poddanych nadzorowi, tj. wspomaganie, uzgadnianie stanowisk, instruktaż. Nadzór należy zatem traktować jako funkcję aktywną, która powinna obejmować szeroką gamę oddziaływań wspomagających funkcjonowanie jednostki. Należy także wskazać, iż pełnienie przez jedną osobę funkcji Dyrektora IOŚ, Kierownika Zakładu i Kierownika Ośrodka, rodziło konflikt interesów, stanowiło zaprzeczenie funkcji nadzoru nad działalnością Zakładu i Ośrodka i w konsekwencji uniemożliwiało jego właściwe sprawowanie. Powyższe wyłączało również możliwość dokonania rozróżnienia obowiązków Dyrektora IOŚ i Kierownika Zakładu i Ośrodka. Powyższe budzi zatem wątpliwości czy wynagrodzenie wypłacane za weryfikację ocen i uwag dotyczących środków ochrony roślin nie powinno być uwzględniane w wyliczaniu wysokości wynagrodzenia miesięcznego Dyrektora IOŚ. W myśl art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁴⁴, zgodnie z którym kierownikowi instytutu badawczego, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju umowy cywilnoprawnej stanowiącej podstawę zatrudnienia, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵, wnosi o:

- 1) wystąpienie przez Instytut z roszczeniem o zwrot wypłaconego wynagrodzenia w wysokości 1.084.800,00 zł z tytułu zawarcia umów na weryfikację opracowanych w IOŚ ocen lub uwag dotyczących środków ochrony roślin, które powinny być wykonywane przez pracowników IOŚ w ramach stosunku pracy;
- 2) wystąpienie przez IOŚ z roszczeniem o zwrot środków wypłaconych tytułem wynagrodzenia za opinię prawną w wysokości co najmniej 2.306,25 zł, której przedmiotem było potwierdzenie prawidłowości działań Pani [...] jako osoby wykonującej na rzecz IOŚ prace na podstawie umów cywilnoprawnych;
- 3) redagowanie umów cywilnoprawnych zawieranych przez IOŚ w związku z weryfikacją ocen i uwag dotyczących śor w sposób zapewniający odpowiednie zabezpieczenie interesów Zamawiającego, w szczególności w zakresie określenia formy wykonania przedmiotu umowy;
- 4) stosowanie regulacji wewnętrznych, tj. pisma okólnego nr 2/2013 Dyrektora Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 23 stycznia 2013 r. dotyczącego *Zasad postępowania z dokumentami finansowymi i personalnymi stosowanymi w Instytucie* w szczególności w zakresie zasad dotyczących odbioru dzieła wykonanego na podstawie umowy o dzieło lub zlecenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2099.

⁴⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 2 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Tomasz Nowakowski
główny specjalista k.p.

Emila Dolecka
główny specjalista k.p.

Paweł Trzaskowski
doradca techniczny

***) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782 z późn. zmianami) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączeń tych dokonano w interesie osób fizycznych.**