|  |  |
| --- | --- |
| **Minister Środowiska** | Warszawa, dnia $DATA r.  |

BKA-I.0943.10.2016.AG

$ID\_DOKUMENTU

 **Pan**

 ***dr inż. Przemysław Łagodzki***

 **Dyrektor**

 **Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej**

 **– Państwowego Instytutu Badawczego**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 15/2016 z dnia 16 sierpnia 2016 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził w dniach 17-28 października 2016 r. kontrolę doraźną w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytucie Badawczym (IMGW-PIB) w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych.

Kontrola została zrealizowana przez zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska w składzie:

* Aleksandra Gregorkiewicz – główny specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego, kierownik zespołu kontrolującego;
* Agata Madziar – starszy administrator w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli
w administracji rządowej*[[1]](#footnote-1)*.*

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli IMGW-PIB pod nr 11/2016.

**Dyrektorem Instytutu, na dzień przeprowadzenia kontroli, jest** dr inż. Przemysław Łagodzki, powołany na stanowisko przez Ministra Środowiska z dniem 1 czerwca 2015 r. W poprzednim okresie (w latach 2006 – 2015) funkcję tę pełnił dr inż. M. Ostojski.

[Dowód: akta kontroli str. 70-88]

**Ustalenia kontroli:**

W latach 2013-2016 w IMGW-PIB obowiązywały następujące procedury zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych:

- Pismo okólne nr 1/2003 Dyrektora Oddziału Morskiego IMGW w Gdyni z dnia 3 stycznia 2003 r.

- Zarządzenie nr 9 Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomicznych Głównego Księgowego z dnia 1 września 2005 r. w sprawie procedury zawierania umów z osobami fizycznymi, finansowanych z bezosobowego funduszu płac.

- Pismo okólne nr 3/2013 Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 04 lutego 2013 r.

Zgodnie z procedurami dokumentację zawierania umów cywilnoprawnych stanowią wniosek o zlecenie prac z funduszu bezosobowego, umowa, protokół odbioru oraz rachunek.

[Dowód: akta kontroli str. 89-117]

W okresie objętym kontrolą osoby pełniące funkcje kierownicze (tj. dyrektor instytutu badawczego, zastępca dyrektora instytutu badawczego oraz główny księgowy)zawarły z Instytutem 4 umowy cywilnoprawne na łączną kwotę 14 280,00 zł – 2 w 2014 r. oraz 2 w 2015 r. Wszystkie umowy dotyczyły byłego Dyrektora IMGW-PIB p. M. Ostojskiego. Zawarte umowy dotyczą: recenzji wydawniczych (2) oraz prowadzenia przewodu doktorskiego (2).

Skontrolowano dokumentację dotyczącą ww. umów – po stronie Instytutu umowy zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora ds. Badawczych na podstawie udzielonego przez byłego Dyrektora pełnomocnictwa. Na pytanie kontrolujących, czy Zastępca Dyrektora ds. Badawczych miał wystarczające umocowanie do podpisywania umów z Dyrektorem Instytutu, skoro działał na podstawie jego pełnomocnictwa oraz czy dyrektor IMGW-PIB miał prawo do zawierania na swoją rzecz umów cywilnoprawnych z instytutem, Dyrektor IMGW-PIB[[2]](#footnote-2) stwierdził jedynie, że *„Pan M. Ostojski pisząc recenzje wydawnicze prac występował w nich jako pracownik naukowy a nie, jako dyrektor Instytutu.”*

[Dowód: akta kontroli str. 156-159]

Fakt zlecenia przez podwładnego (zastępcę dyrektora) wykonania prac swojemu mocodawcy (dyrektorowi) na postawie pełnomocnictwa udzielonego przez tego mocodawcę należy uznać za niedopuszczalny. Jedyną osobą władną do podpisania ww. umów z byłym Dyrektorem IMGW-PIB był Minister Środowiska.

Inne osoby z kierownictwa instytutu nie zawierały umów cywilnoprawnych.

[Dowód: akta kontroli str. 118-155]

Członkowie Rady Naukowej w badanym okresie zawarli 12 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 62 433,50 zł.

Kontrolujący zbadali wszystkie powyższe umowy. Najwięcej umów (7 o łącznej wartości 20 250 zł) zawarto z p. J.G., będącym jednocześnie pracownikiem IMGW-PIB.

Zastrzeżenia budzą 2 umowy, które zostały zawarte z datą późniejszą niż termin wykonania pracy: - umowa nr 206/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r. na kwotę 25 000 zł z p. D.L. (pracownikiem IMGW-PIB) wraz ze współpracownikami (umowa obejmuje kilka osób). Protokół odbioru podpisano
30 stycznia 2015 r. Termin wykonania pracy zawarty w umowie – 31 października 2014 r.

- umowa nr 232/2015 z dnia 3 kwietnia 2015 r. na kwotę 25 000 zł z p. B.N. (osobą nie będącą pracownikiem IMGW-PIB). Protokół odbioru podpisano 3 kwietnia 2015 r. Termin wykonania pracy zawarty w umowie – 31 października 2014 r.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora IMGW-PIB wynika, że *„Jeśli chodzi o termin podpisania umów z wykonawcami poszczególnych zadań, to informuję, że nie mam na ten temat żadnej wiedzy dlaczego umowy te były zostały podpisane przed terminem przekazania i odbioru powierzonych do wykonania zadań.”*

[Dowód: akta kontroli str. 156-159, 160-242]

Pozostali pracownicy instytutu badawczego (z wyłączeniem osób pełniących funkcje kierownicze) zawarli: 282 umów cywilnoprawnych na łączną kwotę 1 648 817,30 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 243-253]

Weryfikacji poddano dokumentację 36 umów cywilnoprawnych, zbadano kompletność i poprawność próby. Umowy zostały wybrane w sposób celowy – na podstawie najwyższych kwot (powyżej 9 000 zł) i największej liczby podpisanych umów przez 1 wykonawcę. Nie stwierdzono uchybień formalnych.

 [Dowód: akta kontroli str. 254-279, 280-332]

Zastrzeżenia budzi zawarcie umów cywilnoprawnych z p. G. B. (mężem byłej Zastępczyni Dyrektora ds. Ekonomicznych i Głównej Księgowej). Z p. G. B. w latach 2011-2016 zawarto 6 umów cywilnoprawnych na kwotę 168 755,00  zł dodatkowego wynagrodzenia (rzeczywistej kwoty kontrolujący nie są w stanie określić, ze względu na podanie w 2 umowach wartości umów netto):

- umowa zlecenia nr 35/2011 z 28 lipca 2011 r. o wartości 51 525,00 zł netto, dotycząca prowadzenia spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczanie poszczególnych wydatków w projekcie pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej” DINpi081/3-2/2009;

- umowa zlecenia nr 111/2012 z 31 października 2012 r. o wartości 35 000,00 zł netto, dotycząca prowadzenia spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczanie poszczególnych wydatków w projekcie pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej” DINpi081/3-2/2009;

- umowa zlecenia nr 173/2014 z 2 stycznia 2014 r. o wartości 26 820,00 zł brutto, dotycząca prowadzenia spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczanie poszczególnych wydatków w projekcie pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej” DINpi081/3-2/2009;

- umowa zlecenia nr 277/2014 z 1 lipca 2014 r. o wartości 13 410,00 zł brutto, dotycząca prowadzenia spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczanie poszczególnych wydatków w projekcie pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej” DINpi081/3-2/2009;

- umowa zlecenia nr 326/2014 z 30 września 2014 r. o wartości 13 410,00 zł brutto, dotycząca prowadzenia spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczanie poszczególnych wydatków w projekcie pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej” DINpi081/3-2/2009;

- umowa zlecenia nr 354/2015 z 30 września 2015 r. o wartości 42 000,00 zł brutto, dotycząca prowadzenia spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczanie poszczególnych wydatków w projekcie pn. „Poprawa osłony przeciwpowodziowej” DINpi081/3-2/2009.

W przypadku 4 z 6 zawartych umów – zostały podpisane przez żonę p. G. B., byłą Zastępczynię Dyrektora ds. Ekonomicznych. Umowa nr 35/2011 została podpisana przez byłego Dyrektora Instytutu, natomiast nr 354/2015 – przez obecnego Dyrektora. Należności z tytułu umów były wypłacane w ratach miesięcznych.

[Dowód: akta kontroli str. 333-501]

Na pytanie kontrolujących: dlaczego ww. nie wykonał prac objętych umowami cywilnoprawnymi
w ramach stosunku pracy, Dyrektor IMGW-PIB wyjaśnił[[3]](#footnote-3), że *„Jeżeli chodzi o zawarcie z panem (…) 6 umów cywilnoprawnych w latach 2011-2016 a dotyczących wykonywania zadań polegających na prowadzeniu spraw finansowych poszczególnych zadań i rozliczania poniesionych wydatków (…) Projektu pod nazwą "Poprawa osłony przeciwpowodziowej" - w czasie realizacji umowy z KZGW nr DINpi081/3-2/2009 z dnia 23.02.2009 r. to informuję, że takie umowy były podpisywane
z pracownikami od 2009 roku. Podpisując umowę zlecenie nr 354/2015 poinformowano mnie że wykonanie tych zadań odbywa się poza stosunkiem pracy.”*

Na pytanie kontrolujących: czy podpisanie umów z p. G.B. przez jego żonę nie spowodowało ewidentnego konfliktu interesów, Dyrektor IMGW-PIB wyjaśnił, że umowy te nigdy nie zostały mu przedstawione i nie miał żadnej wiedzy, że podpisała je była Zastępczyni Dyrektora ds. Ekonomicznych. Stwierdził, że umowy te zostały podpisane w czasie gdy nie był jeszcze Dyrektorem Instytutu.

[Dowód: akta kontroli str. 546-551]

W kontrolowanym okresie p. G. B. otrzymywał również dodatki, z tytułu realizacji projektu METEO-RISK (poza ww. umowami). Poza pensją zasadniczą przekraczającą kwotę 4 000 zł brutto p. G. B.
w latach 2012 – 2015 otrzymywał dodatek zadaniowy za pracę przy realizacji ww. projektu
w wysokości od 3 500 zł do 5 000 zł miesięcznie.

Do bieżącej obsługi projektu Meteo-Risk w latach 2013 – 2016 zatrudniane były firmy zewnętrzne
(w latach 2012-2014 było to konsorcjum firm z liderem Nizielski & Borys Consulting Sp. z o.o.
z Katowic, natomiast w roku 2015 konsorcjum firm z liderem Partner Consulting Sp. z o.o.
z Warszawy). Z przedstawionych wyjaśnień oraz zakresów obowiązków p. G. B. wynika, że pełnił on funkcję osoby nadzorującej realizację tego projektu.

Na pytanie kontrolujących: jakie obowiązki wchodzą w zakres umowy o pracę p. G.B., Dyrektor IMGW-PIB nie odpowiedział na to pytanie (pkt 5 pisma zespołu kontrolującego z dnia
25 października 2016 r. oraz odpowiedź Dyrektora IMGW-PIB z dnia 27 października 2016 r.). Natomiast w zakresie kalkulacji umów cywilnoprawnych dla p. G. B. Dyrektor stwierdził, że kalkulacji wynagrodzenia dot. umów cywilnoprawnych prawdopodobnie dokonywał sam zainteresowany lub jego żona.

[Dowód: akta kontroli str. 546-551]

Analizując całościowo kwestię dochodów p. G. B. jako pracownika IMGW-PIB ustalono, że:

- ww. otrzymywał premie w kwotach znacznie przekraczających jego wynagrodzenie z tytułu zajmowania etatu w IMGW. W latach 2013 – 2015 otrzymał w postaci premii następujące kwoty:

- 2013 – 54 600 zł;

- 2014 – 87 400 zł;

- 2015 – 99 000 zł. [Dowód: akta kontroli str. 580-613]

Na wysokość premii p. G. B. wpływ miała pozycja jego żony w IMGW-PIB. Na podstawie wyjaśnień Dyrektora IMGW-PIB ustalono, że w roku 2015 Zastępczyni Dyrektora ds. Ekonomicznych lub osoby bezpośrednio jej podległe decydowały o wysokości tych premii.

[Dowód: akta kontroli str. 546-551]

Powyższe ustalenia kontroli wskazują na możliwość popełnienia przestępstwa niegospodarności i działanie na szkodę Instytutu.

 [Dowód: akta kontroli str. 81, 552-579]

Łączna liczba umów cywilnoprawnych, tj. umowy zawarte z pracownikami Instytutu jak i podmiotami zewnętrznymi w latach do 2013-2016 roku z podziałem na lata:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rok | Liczba umów | Wartość |
| 2013 | 2009 | 5 212 101,88 zł |
| 2014 | 1979 | 4 885 924,02 zł |
| 2015 | 1501 | 3 160 441,94 zł |
| 2016 - do 30/06/2016 | 839 | 1 796 452,47 zł |
| Suma | 6 328 | 15 054 920,31 zł |

Średnia liczba umów zawierana w roku wynosi od 1500 do 2000, natomiast ich wartość waha się w granicach od 3 do 5 milionów zł. Należy zaznaczyć, że na ogólną liczbę 6 328 umów bardzo duży wpływ ma łączna liczba 5 463 stałych umów z obserwatorami ryczałtowymi, dokonującymi pomiarów na zlecenie IMGW-PIB o sumarycznej wartości 11 045 133,61 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 614-615]

**Mając na uwadze powyższe ustalenia:**

1. Wnoszę o wyeliminowanie przypadków przyznawania wynagrodzeń dla pracowników przez osoby powiązane z nimi względami rodzinnymi.
2. Zwracam uwagę na niedopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych pomiędzy instytutem i dyrektorem instytutu działającym jako osoba fizyczna.
3. Zwracam uwagę, że zawieranie umów cywilnoprawnych z zastępcami dyrektora IMGW-PIB, głównym księgowym IMGW-PIB oraz członkami Rady Naukowy IMGW-PIB powinno zostać ograniczone jedynie do przypadków szczególnie uzasadnionych.
4. Wnoszę o podjęcie działań zmierzających do ograniczenia ogólnej liczby zawieranych umów cywilnoprawnych przez Instytut, a tym samym obniżenia kosztów w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe sprawozdanie z kontroli, proszę Pana Dyrektora o złożenie pisemnej informacji w sprawie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych – w terminie do **28 kwietnia 2017 r..**

**Do wiadomości:**

Pan ***Mateusz Balcerowicz*** – Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska

1. Dz. U. nr 185, poz. 1092 [↑](#footnote-ref-1)
2. Wyjaśnienia zn.:DN-1811/S-602/2016 z 2 listopada 2016 r. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pismo zn.: DN-1786/S/595/2016 z 27 października 2016 r. [↑](#footnote-ref-3)