



Pan
bryg. dr hab. inż. Dariusz Wróblewski

Dyrektor
Centrum Naukowo-Badawczego
Ochrony Przeciwpożarowej
im. Józefa Tuliszkowskiego
Państwowy Instytut Badawczy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym na temat: *Realizacja statutowych zadań oraz wydatkowanie środków publicznych* przeprowadzonej w terminie od 24 października 2016 r. do 30 grudnia 2016 r. w Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowym Instytucie Badawczym¹ z siedzibą przy ul. Nadwiślańskiej 213, 05-420 Józefów. Kontrola nie została ujęta w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na 2016 r.*

I. Informacje ogólne

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*² przez zespół kontrolerów MSWiA w składzie:

- | | |
|--------------------------------|--|
| Kierownik zespołu kontrolerów | - Ilona Mikiciuk, radca ministra w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA ³ , na podstawie upoważnienia nr 129/2016 z 20 października 2016 r., |
| Członkowie zespołu kontrolerów | - Helena Podgórska, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 130/2016 z 20 października 2016 r.,
- Maciej Batóg, starszy specjalista w Departamencie Kontroli i Nadzoru MSWiA, na podstawie upoważnienia nr 131/2016 z 20 października 2016 r. |

¹ Zwanym dalej również CNBOP-PIB, Instytutem lub Centrum.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwana dalej ustawą *o kontroli*.

³ Zgodnie z zarządzeniem nr 169 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2016 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji* (M.P. z 2016 r., poz. 1162) z dniem 1 grudnia 2016 r. zmieniono nazwę Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA na Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA.

Zakres kontroli obejmował następujące zagadnienia:

1. Zgodność działań CNBOP-PIB z przepisami prawa i Statutem.
2. Realizacja przez CNBOP-PIB podstawowych zadań instytutu⁴.
3. Prawdopodobność wydatkowania środków publicznych.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2015 r. do czasu rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 24 października 2016 r.⁵

W okresie objętym kontrolą kierownikiem jednostki kontrolowanej był bryg. dr inż. Dariusz Wróblewski.

Celem kontroli była ocena działalności finansowej Instytutu, organizacji i jakości jego pracy oraz jakości zarządzania Instytutem.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli wynikających z ustawy o kontroli takich, jak: legalność, gospodarność, celowość oraz rzetelność.

W zakresie organizacji działania Instytutu, prowadzenia polityki motywacyjnej (w tym polityki szkoleniowej), sprawowania nadzoru nad Instytutem oraz planowania działalności finansowej kontrolę przeprowadzono metodą całościową.

W zakresie realizacji przez CNBOP-PIB regulaminowych zadań Instytutu kontrolą objęto zadania w zakresie prowadzenia procesów dopuszczenia, certyfikacji, aprobacji i działalności normalizacyjnej. Z ogólnej liczby 511 świadectw dopuszczenia wydanych i cofniętych, kontrolą objęto 5%, tj. odpowiednio 20 wydanych świadectw dopuszczenia⁶ oraz 5 świadectw, które zostały cofnięte⁷. Poza tym w toku czynności kontrolnych sprawdzonych zostało 5% z 232 wydanych w okresie objętym kontrolą certyfikatów⁸ oraz 8 aprobat technicznych (5% populacji)⁹ oraz 3 opinie techniczne (również 5% populacji)¹⁰.

W zakresie realizacji działalności naukowo-badawczej do próby wybrano 7 projektów badawczych finansowanych ze środków zewnętrznych, co stanowi ok. 37% z ogólnej liczby 19 projektów zaplanowanych do przeprowadzenia przez CNBOP-PIB w okresie objętym kontrolą, z czego 5 projektów badano pod kątem prawidłowości wydatkowania środków publicznych, w tym 2 projekty – dodatkowo pod kątem celowości zawierania umów cywilnoprawnych z osobami niebędącymi pracownikami Instytutu oraz funkcjonariuszami Państwowej Straży Pożarnej¹¹ oddelegowanymi do służby w CNBOP-PIB.

Badaniem objęto 204 dowody księgowe wraz z odpowiadającymi im zapisami księgowymi, co stanowiło 40% dowodów o łącznej wartości 3.163.594,04 zł, w tym 190 dowodów potwierdzających poniesione wydatki przez CNBOP-PIB o łącznej wartości 781.377,90 zł. Skontrolowano 100% dowodów księgowych z odpowiadającymi im zapisami księgowymi, tj. 14 przelewów otrzymanych z Narodowego

⁴ Zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, tj. 1) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych; 2) przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki; 3) wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

⁵ Podczas przeprowadzania czynności kontrolnych w wybranym zakresie kontroli rozszerzono okres kontroli od 1 stycznia 2013 r.

⁶ Wydane świadectwa dopuszczenia objęte kontrolą: 2298/15, 2303/2015, 2320/2015, 2345/2015, 2353/2015, 2383/2015, 2436/2015, 2476/2015, 2522/2015, 2546/2015, 2567/2016, 2589/2016, 2599/2016, 2615/2016, 2626/2016, 2641/2016, 2652/2016, 2666/2016, 2691/2016, 2733/2016.

⁷ Cofnięte świadectwa dopuszczenia objęte kontrolą: 0914/2011, 1484/2013, 1856/2013, 1641/2013, 2153/2014.

⁸ Kontroli poddano 11 wydanych certyfikatów: 4 certyfikaty stałości właściwości użytkowych – 1438-CPR-0488, 1438-CPR-0465, 1438-CPR-0406, 1438-CPR-0433; 3 certyfikaty na znak budowlany – 3006/2015, 3024/2015, 3065/2016; 2 dobrowolne certyfikaty UAE – 1438/CPD/0176, 1438/CPD/0201 oraz 2 dobrowolne certyfikaty zgodności – 2/2105, 7/2016.

⁹ Aprobaty techniczne: AT-0117-0071/2011 wyd. 3, AT-0501-0311/2011/2016, AT-0102-0407/2013 wyd. 2, AT-1201-0411/2014 wyd. 3, AT-1106-0473/2016, AT-0401-0451/2015, AT-1101-0457/2015, AT-063-0048/2006/2011.

¹⁰ Opinie techniczne: 1744/BW/16, 1853/BS/16, 1121/BS/15.

¹¹ Dalej PSP.

Centrum Badań i Rozwoju¹² na realizację zadań określonych w projektach o łącznej wartości 2.382.216,14 zł.

W zakresie realizacji polityki kadrowej próbą objęto:

- 7 pracowników naukowych i badawczo-technicznych spośród 22 biorących udział w wybranych do próby projektach badawczych, co stanowiło ok. 32% pracowników uczestniczących i kierujących w okresie objętym kontrolą pracą badawczą, z tego 6 pracowników uczestniczyło w więcej niż jednym z wyżej wybranych projektów,
- 11 pracowników, którym w 18 przypadkach przyznawano dodatki do wynagrodzeń¹³, co stanowiło 10% przypadków przyznania dodatków do wynagrodzeń),
- 12 pracowników, którzy otrzymywali nagrody uznaniowe, co stanowiło 15% nagradzanych pracowników,
- 9 ocenionych pracowników naukowych i badawczo-technicznych, co stanowiło 50% ocenianych pracowników,
- 5 pracowników przyjętych do pracy w okresie objętym kontrolą, co stanowiło 20% przyjętych pracowników,
- 10 pracowników zwolnionych z pracy w okresie objętym kontrolą, co stanowiło 33 % zwolnionych pracowników,
- 9 funkcjonariuszy PSP, co stanowiło 50% funkcjonariuszy PSP delegowanych do służby w CNBOP-PIB.

II. Ocena ogólna

Pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono działalność finansową Instytutu oraz organizację i jakość podstawowych zadań Instytutu, w szczególności w zakresie prowadzenia procesów dopuszczenia, certyfikacji, aprobacji i działalności normalizacyjnej.

Przy formułowaniu oceny uwzględniano w szczególności: dobrą sytuację finansową, aktywność badawczo-rozwojową, która była zgodna z przyjętymi kierunkami działania i realizowanymi projektami badawczymi, uczestnictwo Instytutu w konsorcjach naukowo-przemysłowych, rozwijanie współpracy naukowej z zagranicznymi i krajowymi jednostkami naukowymi m.in. poprzez organizowanie oraz udział pracowników Instytutu w konferencjach naukowo-technicznych krajowych i zagranicznych, rozwój pracowników poprzez podnoszenie swoich kwalifikacji zarówno naukowych, jak i zawodowych.

Powyższa ocena została sformułowana pomimo zmniejszającego się udziału w przychodach CNBOP-PIB środków pochodzących z prowadzenia badań naukowych i rozwojowych, przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych¹⁴. W okresie objętym kontrolą wzrósł¹⁵ natomiast udział w przychodach

¹² Zwane dalej NCBiR.

¹³ Poza dodatkami za udział w projektach badawczych, które kontrolowane były przy projektach badawczych.

¹⁴ W 2015 r. stanowiły one 28% a w 2014 r. procent ten wynosił 36%.

¹⁵ W 2015 r. stanowiły one 58%, a w 2014 r. procent ten wynosił 54%.

uzyskanych z wykonywania zadań ustawowych¹⁶ wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*¹⁷.

Roczne plany finansowe CNBOP-PIB na latach 2015-2016 były ustalane i aktualizowane w oparciu o dane, które pozwoliły w sposób prawidłowy określić przychody i koszty ich uzyskania z jednoczesnym zachowaniem zasady ostrożnego szacowania, niedopuszczającej do zniekształcenia wyniku finansowego. Przyjęcie takiego sposobu ustalania planu finansowego pozwoliło na jego wykonanie na zakładanym poziomie. Plany finansowe CNBOP-PIB, zawierały pozycje określone w art. 18 ust. 11 ustawy o *instytutach badawczych*, z wyjątkiem informacji o zaplanowanych kosztach majątkowych i płatnościach odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie wydatkowania środków własnych stwierdzono, że zasoby finansowe zgromadzone w ramach funduszu badań własnych zostały wykorzystane na cele niezwiązane z działalnością badawczą.

Negatywnie oceniono jakość zarządzania Instytutem. W zakresie zarządzania kadrami stwierdzono, że stanowiska kierownicze w Instytucie zajmowały osoby nieposiadające właściwych kwalifikacji. W CNBOP-PIB zdiagnozowano ryzyka dotyczące aktywności naukowej, wynikające z ograniczeń personalnych. Stwierdzony niedobór kadry, w szczególności naukowej, może stwarzać poważne ryzyko dla kontynuacji prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych.

Pomimo prawidłowego rozliczenia środków publicznych z projektów badawczych finansowanych ze źródeł zewnętrznych nieracjonalnie zarządzano podziałem tych środków na wynagrodzenia osób realizujących projekty badawcze, skutkiem czego było niegospodarne i niecelowe wydatkowanie tych środków. Niezgodnie z przepisami wewnętrznymi ustalano wysokości kwot bazowych dodatków za uczestnictwo i kierowanie projektem badawczym. Przyjęta w Instytucie praktyka przyznawania dodatków za czas poświęcony na rzecz projektów badawczych była nieracjonalna w stosunku do zasad wynagradzania określonych w umowie o pracę. Funkcjonariuszy PSP dodatkowo wynagradzano, na podstawie umów cywilnoprawnych, za te same zadania, do których zostali oddelegowani do służby w CNBOP-PIB.

III. Ustalenia kontroli

1. Zgodność działań CNBOP-PIB z przepisami prawa i Statutem.

1.1. Działalność badawczo-rozwojowa.

CNBOP-PIB określał zarówno plany działalności Instytutu, jak też cele i kierunki działania Instytutu w corocznie przygotowywanych *Planach badań naukowych i prac rozwojowych*.

Dowód: akta kontroli str. 196-264 Tom I

W latach 2015 i 2016 Instytut wyróżnił cztery priorytetowe cele działania:

¹⁶ Zadania te dotyczyły upowszechniania wyników badań naukowych i prac rozwojowych, wykonywania badań i analiz oraz opracowywania opinii i ekspertyz w zakresie prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych, opracowywania ocen dotyczących stanu i rozwoju poszczególnych dziedzin nauki i techniki oraz sektorów gospodarki, które wykorzystują wyniki badań naukowych i prac rozwojowych oraz w zakresie wykorzystywania w kraju osiągnięć światowej nauki i techniki, prowadzenia działalności normalizacyjnej, certyfikacyjnej i aprobacyjnej, prowadzenia i rozwijania bazy danych związanej z przedmiotem działania instytutu, prowadzenia działalności w zakresie informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej, wynalazczości oraz ochrony własności przemysłowej i intelektualnej, a także wspierającej innowacyjność przedsiębiorstw, wytwarzania w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi aparatury, urządzeń, materiałów i innych wyrobów oraz prowadzenia walidacji metod badawczych, pomiarowych oraz kalibrację aparatury.

¹⁷ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach badawczych* (Dz.U. z 2016 r., poz. 371 z późn. zm.) zwana dalej ustawą o *instytutach badawczych*.

- 1) Podnoszenie poziomu konkurencyjności i jakości badań i usług CNBOP-PIB na potrzeby wyrobów stosowanych w Państwowej Straży Pożarnej¹⁸, ochronie przeciwpożarowej, ochronie ludności ratownictwie, a także podnoszenie poziomu bezpieczeństwa ludzi.
- 2) Poprawa bezpieczeństwa ratowanych i ratowników poprzez zapewnienie niezawodności, ergonomii i innych wymogów techniczno-użytkowych wyrobów stosowanych w ochronie przeciwpożarowej, w tym w PSP, a także w ochronie ludności ze szczególnym uwzględnieniem ratownictwa.
- 3) Rozwijanie działalności naukowej na potrzeby stosowania w ochronie przeciwpożarowej, w tym w PSP, a także w ochronie ludności ze szczególnym uwzględnieniem ratownictwa.
- 4) Zdobywanie, podnoszenie i doskonalenie kwalifikacji oraz kompetencji naukowych i zawodowych personelu CNBOP-PIB.

Realizowane przez Instytut badania naukowe i prace rozwojowe, w okresie objętym kontrolą, były zgodne z misją CNBOP-PIB, zakresem działania Instytutu oraz były tożsame z *Planami badań naukowych i prac rozwojowych*.

Zgodnie z ww. planami, na lata 2015 i 2016 zaplanowano realizację 19 działań z zakresu badań naukowych i prac rozwojowych, w których źródłem finansowania były środki pochodzące z NCBiR (17 projektów) oraz Unii Europejskiej (2 projekty), a także 8 badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych ze środków przeznaczonych na działalność statutową (środki pochodzące z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz środki własne).

Dowód: akta kontroli str. 196-264 Tom I

Badania naukowe i prace rozwojowe finansowane ze środków zewnętrznych były realizowane w ramach konsorcjów. Spośród 19 ww. projektów CNBOP-PIB w 3 przypadkach było liderem zawiązanego konsorcjum. Z kolei badania naukowe i prace rozwojowe finansowane ze środków przeznaczonych na działalność statutową były realizowane samodzielnie przez Instytut.

Spośród projektów finansowanych ze środków zewnętrznych ukończonych zostało 8 projektów, a 11 było w trakcie realizacji. W realizacji były wszystkie projekty finansowane ze środków przeznaczonych na działalność statutową. Nie stwierdzono przypadków przekroczenia planowanego okresu realizacji zadań.

Dowód: akta kontroli str. 474-479 Tom V

Z realizacji zadań przez Instytut sporządzano informację, która następnie była prezentowana przez Dyrektora Instytutu na posiedzeniu Rady Naukowej CNBOP-PIB i opiniowana oraz zatwierdzana przez Radę Naukową. Analogiczna procedura obowiązywała w odniesieniu do planowanych prac badawczych (zarówno finansowanych ze źródeł zewnętrznych, jak też z działalności statutowej).

Dowód: akta kontroli str. 189, 265 Tom I

W związku z tym, że większość prac badawczych było w okresie objętym kontrolą w realizacji, ocena efektywności Instytutu będzie możliwa w tym zakresie po ich zakończeniu. Poprzez efekty prac realizowanych przez CNBOP-PIB należy rozumieć całokształt działań polegających na wykorzystaniu rezultatów/efektów powstałych w realizowanym procesie badawczym. Do wymiernych efektów prac należy zaliczyć: artykuły naukowe zamieszczone w czasopiśmie naukowych, monografie, referaty na konferencjach naukowych, aparatura naukowo-badawcza wykorzystywana w badaniach naukowych, modernizacja stanowisk badawczych oraz zgłoszenia patentowe, a następnie patenty. Ponadto, podczas realizacji prac osiągnęte są niewymierne/dodatkové efekty wynikające ze zdobycia nowej wiedzy, która przekłada się na nowe obszary naukowo-badawcze.

¹⁸ Zwaną dalej PSP.

W latach 2015-2016 CNBOP-PIB otrzymało 7 patentów dotyczących efektów prac badawczych realizowanych w latach 2012-2014 i finansowanych ze środków przeznaczonych na działalność statutową. Dyrektor CNBOP-PIB w udzielonych wyjaśnieniach poinformował, że w związku z długotrwałą procedurą uzyskiwania ochrony patentowej trwającej przeciętnie około 5 lat od daty zgłoszenia do udzielenia patentu wykorzystanie rezultatów zrealizowanych projektów następuje z opóźnieniem. Z kolei nastąpił znaczący wzrost publikacji naukowych związanych z realizowanymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi. W latach 2012-2014 takich publikacji było 7, zaś w okresie objętym kontrolą 30.

Dowód: akta kontroli str. 45-46 Tom II

W przypadku projektów realizowanych w latach 2015-2016 i finansowanych ze źródeł zewnętrznych, zgodnie z umową z NCBiR uprawnionym do całości praw majątkowych na efekty prac rozwojowych lub badań naukowych jest Ministerstwo Obrony Narodowej¹⁹. Wykonawcy może zostać udzielona przez MON licencja na korzystanie z elementów autorskich oraz wynalazków, wzorów użytkowych i wzorów przemysłowych. Dodatkowo wyjaśniono, że realizowane projekty osiągają VIII Poziom Gotowości Technologii (PGT)²⁰. W związku z tym potwierdzają jedynie osiągnięcie zamierzonego efektu przez powstanie demonstratora założonych funkcjonalności sprawdzonych w zaplanowanych warunkach, natomiast zastosowane rozwiązania konstrukcyjne nie są wersją ostateczną/docelową, gwarantującą wdrożenie do produkcji. Efektem realizowanych przez CNBOP-PIB projektów badawczych są zatem publikacje naukowe zawarte w czasopismach naukowych, monografiach, materiałach pokonferencyjnych, patentach, wzorach użytkowych, wzorach przemysłowych. W latach 2015-2016, w zakresie projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, publikacji naukowych wliczając w to czasopisma naukowe, monografie i referaty na konferencjach naukowych odnotowano 47, zaś w okresie 2012-2014 tego rodzaju publikacji było 53.

Powstałe w trakcie realizacji projektów publikacje naukowe są publikowane na stronie internetowej Instytutu, co daje możliwość szerokiego dostępu zainteresowanym rezultatami prac.

Dowód: akta kontroli str. 46-47 Tom II

1.2. Nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Instytut.

Za całokształt działalności Instytutu, a także za zarządzanie jego mieniem, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz Statutem, odpowiedzialny był Dyrektor CNBOP-PIB. Był on również odpowiedzialny za wyniki działalności Instytutu i jednoosobowo odpowiadał za całokształt działalności Instytutu przed organem nadzorującym.

Dyrektor sprawował nadzór nad finansami Instytutu w sposób bezpośredni, poprzez wyznaczone przez niego osoby odpowiedzialne za powierzone obszary²¹ (w szczególności główny księgowy, zastępcy dyrektora, kierownicy komórek organizacyjnych, samodzielne stanowiska) oraz poprzez wprowadzanie do stosowania w CNBOP-PIB aktów wewnętrznych: zarządzenia, decyzje, regulaminy umożliwiających m.in.: uzyskanie zapewnienia zgodnego z prawem wydatkowania środków w wysokości oraz w terminach zgodnych z przepisami, umowami i stanem faktycznym, zapewnienie ponoszenia wydatków w sposób celowy i oszczędny, zabezpieczenia mienia przed utratą i zniszczeniem.

¹⁹ Zwane dalej MON.

²⁰ Zgodnie z definicjami PGT zawartymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. (poz. 91) Poziom VIII oznacza, że zakończono badania i demonstrację ostatecznej formy technologii. Oznacza to, że potwierdzono, iż docelowy poziom technologii został osiągnięty i technologia może być zastosowana w przewidywanych dla niej warunkach. Praktycznie poziom ten reprezentuje koniec demonstracji. Przykłady obejmują badania i ocenę systemów w celu potwierdzenia spełnienia założeń projektowych, włączając w to założenia odnoszące się do zabezpieczenia logistycznego i szkolenia.

²¹ Zakresy odpowiedzialności zapisane są w odpowiednich zarządzeniach i regulaminach obowiązujących w Instytucie oraz indywidualnych zakresach czynności.

Dyrektor Instytutu lub upoważnieni przez niego zastępcy zatwierdzali wszelkie operacje gospodarcze i finansowe przed ich realizacją. Poszczególne czynności związane z realizacją operacji gospodarczych lub finansowych były wykonywane wyłącznie przez osoby do tego upoważnione.

Dowód: akta kontroli str. 13-17 Tom I

Realizacja rocznego planu finansowego kosztów własnych odbywała się z uwzględnieniem prowadzonej bieżącej analizy sytuacji finansowej Instytutu, na podstawie oceny uzyskiwanych przychodów własnych i ponoszonych kosztów, jak również możliwości płatniczych.

Ponadto, Dyrektor CNBOP-PIB powoływał zespoły, komisje odpowiedzialne za prawidłowe stosowanie przepisów prawnych oraz osobiście nadzorował pracę bezpośrednio podległych komórek organizacyjnych poprzez: cykliczne spotkania z kadrą kierowniczą Instytutu, Kolegia Dyrektora, przeglądy zarządzania.

Dowód: akta kontroli str. 35-36 Tom II

1.3. Zarządzanie Instytutem, w tym polityka kadrowa.

Zgodnie z ustawą o *instytutach badawczych*²² w Instytucie zatrudnieni byli pracownicy naukowcy, badawczo-techniczni, inżynieryjno-techniczni oraz administracyjno-ekonomiczni. Wśród ww. pracowników, w okresie objętym kontrolą, było 18 funkcjonariuszy PSP oddelegowanych do pełnienia służby w Instytucie, zgodnie z decyzją Komendanta Głównego PSP, na czas nieokreślony²³.

Poniższe zestawienie przedstawia strukturę zatrudnienia z podziałem na grupy stanowisk²⁴:

Stanowiska	liczba osób wg stanu na	
	31.12.2015	24.10.2016
naukowe	3	3
badawczo-techniczne	14	10
inżynieryjno-techniczne	42	52
ekonomiczno-administracyjne ²⁵	54	51
obsługi	16	16
RAZEM	129	132

Z powyższego wynika, że liczba pracowników naukowych utrzymuje się na stałym, choć bardzo niskim, poziomie. Zmalała liczba pracowników badawczo-technicznych, wzrosła natomiast liczba pracowników inżynieryjno-technicznych. W okresie objętym kontrolą do pracy przyjęto 28 pracowników, z czego najwięcej (20 osób) przyjęto na stanowiska inżynieryjno-techniczne. Stanowiska te stanowią 1/3 stanu osobowego Instytutu. Szacunkowy udział pracowników naukowych i badawczo-technicznych w stosunku do wszystkich zatrudnionych wynosił na dzień 31 grudnia 2015 r. – 13%, a na dzień 24 października 2016 r. – jedynie 10%, z czego pracownicy naukowcy stanowili tylko 2%. Instytut nie zatrudnia obecnie żadnego pracownika mającego stopień doktora habilitowanego, przez co stanowisko ustawowe - zastępcy dyrektora ds. naukowych od stycznia 2015 r. jest nieobsadzone²⁶. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych* zastępcą dyrektora do spraw naukowych może być osoba posiadająca tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego.

²² Art. 39 ust. 1.

²³ Decyzją Komendanta Głównego PSP: 7 funkcjonariuszy PSP ma przedłużony czas delegacji do pełnienia służby w CNBOP-PIB od 1 stycznia 2010 r., na co wyrazili swoją zgodę (w tym 1 funkcjonariusza PSP cofnięto z delegowania z dniem 30 kwietnia 2016 r.); 1 funkcjonariusz PSP – od 1 stycznia 2012 r.; 1 funkcjonariusz PSP – od 1 stycznia 2013 r..

²⁴ Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*.

²⁵ M.in. pracownicy Jednostki Certyfikującej, działu finansowego, kadrowego, badań i jakości.

²⁶ Z dniem 31 stycznia 2015 r. ze stanowiska zastępcy dyrektora ds. Naukowo-Badawczych odeszła p. Ewa Rudnik – doktor habilitowany.

Z regulaminów organizacyjnych obowiązujących w okresie objętym kontrolą wynika, że od 20 maja 2015 r. w wewnętrznej strukturze organizacyjnej Instytutu są dwa odrębne stanowiska: zastępcy dyrektora ds. Badań i Rozwoju oraz zastępcy dyrektora ds. Naukowych²⁷. Zastępca dyrektora ds. Badań i Rozwoju przejął część obowiązków ówczesnego zastępcy dyrektora ds. Naukowo-Badawczych. Obowiązki te dotyczyły w szczególności nadzoru nad kluczowymi komórkami organizacyjnymi Instytutu odpowiedzialnymi za prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przygotowanie Instytutu do oceny jednostek naukowych, ustalania projektów planów badań naukowych i prac rozwojowych oraz nadzoru i oceny realizacji planów i zadań wynikających z zawartych przez Instytut umów. Zastępca dyrektora ds. Naukowych, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Instytutu odpowiadał zaś za: rozwój naukowy pracowników Instytutu, uzgadnianie strategii i kierunków naukowych komórek organizacyjnych Instytutu, uzyskanie przez Instytut uprawnień do nadawania stopnia doktora oraz zainicjowanie prowadzenia studiów podyplomowych oraz studiów doktoranckich oraz uzyskanie i utrzymanie kategorii „A +” Instytutu w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Dowód: akta kontroli str. 14-146 Tom I

Osoba powołana na stanowisko zastępcy dyrektora ds. Badań i Rozwoju nie posiada wystarczających kwalifikacji oraz dorobku naukowego w zakresie prowadzenia spraw oraz nadzoru nad kluczowymi zadaniami Instytutu wynikającymi z działalności naukowo-badawczej.

Dowód: akta kontroli str. 588-599 Tom II

Dyrektor Instytutu w swoich wyjaśnieniach wskazał, że: *„aktualnie w CNBOP-PIB uzasadnione jest obsadzenie stanowiska Zastępcy Dyrektora ds. Badań i Rozwoju, bez konieczności powoływania Dyrektora ds. Naukowych. Zadania i obowiązki Zastępcy Dyrektora ds. Naukowych wynikające z regulaminu organizacyjnego wykonywał i wykonuje odpowiednio Dyrektor Instytutu wspomagany przez Zastępców Dyrektora, zgodnie z zakresami obowiązków. Wymiernym wynikiem rozwoju Instytutu jest ocena parametryczna za lata 2009-2012, w wyniku której Instytut otrzymał kat. B.”.*

Dowód: akta kontroli str. 56-57 Tom II

Opinia Dyrektora Instytutu w tej sprawie nie zasługuje na uwzględnienie. Ustawa o *instytutach badawczych* wyraźnie wskazuje, że zastępcą dyrektora ds. Naukowych może być osoba posiadająca tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego (art. 27 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*), a żaden z członków kierownictwa Instytutu nie spełnia tego wymogu. Powyższe uznano za **nieprawidłowość**. Osobą podejmującą decyzję o utworzeniu stanowiska zastępcy dyrektora ds. Badań i Rozwoju oraz niepowoływaniu zastępcy dyrektora ds. Naukowych był Dyrektor Instytutu. Należy przy tym zaznaczyć, że do 5 sierpnia 2016 r. organem właściwym do powoływania i odwoływania zastępców dyrektora był dyrektor. Na mocy nowelizacji ustawy o *instytutach badawczych* od 6 sierpnia 2016 r. kompetencje w tym zakresie zostały powierzone ministrowi nadzorującemu²⁸. Z uwagi na niski procent pracowników naukowych w Instytucie, posiadających co najmniej stopień naukowy doktora, niezatrudnienie pracownika na stanowisko zastępcy dyrektora ds. Naukowych może negatywnie wpłynąć na przyszłą ocenę Instytutu dokonywaną przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁹. Natomiast przywołany przez Dyrektora Instytutu poprzedni wynik oceny parametrycznej odnosi się do innego stanu faktycznego. W opisanej sytuacji, powołanie na stanowisko zastępcy dyrektora ds. Badań i Rozwoju, który nie spełnia ustawowych wymagań, a któremu powierzono wykonywanie zadań w obszarze badań naukowych i prac rozwojowych może w istocie stanowić obejście prawa, tj. art. 27 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*.

²⁷ Wcześniej funkcjonował tylko jedno stanowisko – zastępca dyrektora ds. Naukowo—Badawczych.

²⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o *instytutach badawczych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1079).

²⁹ Zwanego dalej MNISW.

Zatrudnianie pracowników w CNBOP-PIB odbywało się na podstawie corocznego *Planu zatrudnienia*, w którym określone były potrzeby kadrowe poszczególnych komórek organizacyjnych Instytutu, mając na uwadze jego cele strategiczne, realizowane projekty, planowane zmiany w strukturze organizacyjnej, nowe zadania, przewidywane zmiany kadrowe. W badanym okresie zgodnie z art. 43 ust. 7 ustawy o *instytutach badawczych* oraz ze Statutem Instytutu, przeprowadzono trzy konkursy na stanowiska adiunktów³⁰. Zgodnie z *Regulaminem Rady Naukowej*, kandydaci na te stanowiska byli opiniowani przez Radę Naukową pod kątem posiadanych kwalifikacji.

Dowód: akta kontroli str. 420 Tom II

Zatrudnianie pozostałych pracowników³¹ odbywało się na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*³² oraz przepisów wewnętrznych³³. Zgodnie z przyjętą w Instytucie procedurą z nowozatrudnionymi pracownikami zawierano umowy o pracę na okres próbny 3 miesiące. Po dokonaniu oceny pracowników, zawierano z nimi kolejno dwie umowy na czas określony (każda na okres 1 roku, przy czym po pierwszej umowie na czas określony ponownie dokonywano oceny pracownika w zakresie jego osiągnięć).

Dowód: akta kontroli str. 593-608 Tom I; 248-256, 403-415 Tom II

Przyjęte w Instytucie zasady zatrudniania pracowników, co do zasady zapewniają optymalny ich dobór, nie mniej jednak należy mieć na uwadze utrzymujący się bardzo niski procent zatrudnionych pracowników naukowych i badawczo-technicznych w stosunku do ogółu zatrudnionych.

W okresie objętym kontrolą, poza jednym przypadkiem powołania na stanowisko zastępcy dyrektora Instytutu (o czym była mowa wyżej), miały miejsce również awanse na stanowiska kierowników komórek organizacyjnych³⁴.

Dowód: akta kontroli str. 59 Tom II

W Instytucie nie było sformalizowanych procedur dotyczących awansowania pracowników na stanowiska kierownicze. Kandydaci na poszczególne stanowiska prezentowani byli przez bezpośrednich przełożonych na posiedzeniach Rady Naukowej, która pozytywnie opiniowała (w niejawnym głosowaniu) przedstawione kandydatury. Rada Naukowa, zgodnie z *Regulaminem Rady Naukowej* oraz Statutem CNBOP-PIB zbiera się najmniej dwa razy w roku, w związku z czym do czasu zaopiniowania kandydatów i powołania ich na stanowiska kierownicze, pełnili oni obowiązki kierowników.

Dowód: akta kontroli str. 600-607 Tom II

W Instytucie przestrzegano postanowień art. 47 ust. 5 ustawy o *instytutach badawczych*. Na podstawie uzyskanych informacji oraz analizy akt personalnych stwierdzono, że ze wszystkimi pracownikami naukowymi zatrudnionymi w Instytucie podpisywano umowy o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej. Umowy takie były zawierane także z innymi pracownikami.

W okresie objętym kontrolą było 30 przypadków rozwiązania stosunku pracy z pracownikami Instytutu, w tym z 5 pracownikami naukowymi. Z przedstawionej dokumentacji³⁵ wynika, że rozwiązywanie stosunku pracy z pracownikami Instytutu odbywało się zgodnie z przepisami prawa i regulacjami obowiązującymi w Instytucie w tym względzie (ocena nie dotyczy spraw będących przedmiotem sporu przed sądem pracy). Najczęstszym sposobem zakończenia pracy w Instytucie było

³⁰Podczas czynności kontrolnych, dokonano przeglądu dokumentów potwierdzających przeprowadzenie jednego konkursu. W jednym przypadku nie rozstrzygnięto konkursu.

³¹Zaliczanych do grup pracowników wymienionych w art. 39 ust. 1 pkt 3-7, tj. inżynierjno-technicznych, administracyjno-ekonomicznych, bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej, na stanowiskach robotniczych, obsługi i innych.

³²Dz. U. z 2016 r., poz. 1666, zwany dalej *Kodeksem pracy*.

³³Procedura SZJ nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy (P-SZJ-0501).

³⁴13 przypadków.

³⁵Dokonano przeglądu akt osobowych wybranych pracowników, z którymi rozwiązano umowę o pracę.

rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron³⁶. Miały miejsce 3 przypadki rozwiązania umowy o pracę przez Instytut z zachowaniem okresu wypowiedzenia, a ich przyczynami były przede wszystkim utrata zaufania do pracownika, naruszenie przez niego obowiązków pracowniczych, niepodporządkowanie się ustalonym harmonogramowi czasu pracy. Jeden z pracowników złożył do sądu pracy odwołanie od wypowiedzenia i wniósł o przywrócenie do pracy. Do czasu zakończenia kontroli spór nie został rozstrzygnięty przez sąd. Obok tej sprawy toczyły/toczą się 4 inne sprawy sądowe z zakresu prawa pracy przeciwko CNBOP-PIB z powództwa byłych pracowników Instytutu, z czego dwie zostały zakończone w okresie objętym kontrolą. Przedmiotem sporów było niewypłacenie nagród z zysku oraz nagród rocznych tzw. „trzynastek” na ogólną kwotę 32.643 zł. Jeden o wartości przedmiotu sporu 3.383 zł, zakończył się na korzyść pracownika, a zasądzone od CNBOP-PIB na rzecz pracownika koszty procesowe wyniosły 225 zł. Drugi spór zakończył się oddaleniem powództwa w całości.

Dowód: akta kontroli str. 611-606 Tom I

Analiza kwalifikacji zawodowych 5 pracowników naukowych oraz 11 pracowników badawczo-technicznych Instytutu wykazała, że posiadali oni określone w art. 43 i 49 ustawy o *instytutach badawczych* kwalifikacje do zajmowania określonych stanowisk. Z kolei 2 spośród 5 pracowników inżynierijno-technicznych nie spełniało wymagań do zajmowania danego stanowiska pracy.

Dowód: akta kontroli str. 193-565 Tom II

Pierwszy przypadek dotyczył pracownika, który pomimo braku wyższego wykształcenia od 2012 r. był zatrudniony na stanowisku młodszego specjalisty inżynierijno-technicznego i jednocześnie wyznaczono go do pełnienia obowiązków kierownika Zespołu Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej. W 2016 r. wnioskowano o zmianę warunków zatrudnienia i awansowanie go na starszego specjalistę inżynierijno-technicznego. Zgodnie z tabelą stanowisk kategorii zaszeregowania i kwalifikacji pracowników inżynierijno-technicznych stanowiącą załącznik nr 3 do *Regulaminu wynagradzania pracowników CNBOP-PIB* na stanowisku młodszego specjalisty inżynierijno-technicznego wymagany jest tytuł zawodowy inżyniera lub licencjat. Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 2 ww. regulaminu w związku z ust. 1 pkt 2 funkcja kierownika w komórkach organizacyjnych podległych zastępcy dyrektora ds. Naukowo-Badawczych może być powierzona osobie posiadającej stopień naukowy doktora lub tytuł zawodowy magistra.

Z wyjaśnień uzyskanych od kierownika jednostki kontrolowanej wynika m.in., że awansowanie tego pracownika na młodszego specjalistę inżynierijno-technicznego i powierzenie mu obowiązków kierownika, pomimo braku wyższego wykształcenia stanowiło wyjątek. Powierzenie tej funkcji wynikało z doskonałego przygotowania merytorycznego, profesjonalizmu oraz doskonałych umiejętności zarządzania zespołem ludzkim. Dyrektor Instytutu wskazał, że pracownik ten został zmotywowany przez dyrekcję do zdobycia wyższego wykształcenia i obecnie jest studentem na Wydziale Mechanicznym Energetyki i Lotnictwa Politechniki Warszawskiej.

Dowód: akta kontroli str. 48-52, 390-402 Tom II

Awansowanie pracownika na dane stanowisko pracy oraz powierzenie mu funkcji kierowniczych bez spełnienia formalnych wymagań w zakresie wykształcenia uznane zostało za **nieprawidłowość**. Przyczyną powstałej nieprawidłowości jest niewłaściwe zarządzanie zasobami ludzkimi przez Dyrektora Instytutu.

Drugi przypadek dotyczył pracownika, z którym w październiku 2016 r., po zakończeniu okresu próbnego i pierwszej umowy na czas określony, zawarto kolejną umowę o pracę na czas określony, awansując go na stanowisko specjalisty inżynierijno-technicznego. Powyższe działanie było niezgodne z wymaganiami na tym stanowisku pracy w zakresie doświadczenia zawodowego. Zgodnie z tabelą

³⁶ 11 przypadków.

stanowisk, kategorii zaszeregowania i kwalifikacji pracowników inżyniersko-technicznych stanowiącą załącznik nr 3 do *Regulaminu wynagradzania pracowników CNBOP-PIB*, osoba zatrudniona na stanowisku specjalisty inżyniersko-technicznego powinna mieć 2-3 lata pracy. Z kwestionariusza osobowego wynika, że osoba ta, będąc zatrudnianą w czerwcu 2015 r. na stanowisko młodszego specjalisty inżyniersko-technicznego odbyła jedynie praktykę zawodową w KM PSP. Jak wyjaśniono, podejmując decyzję o skróceniu drogi awansu temu pracownikowi, kierownictwo Instytutu brało pod uwagę przebieg pracy pracownika, jego zaangażowanie i wkład w rozwój komórki organizacyjnej, w której był zatrudniony. Poinformowano również, że takie przyspieszone „procedury” stanowią wyjątek, gdyż co do zasady obowiązują reguły zawarte w *Regulaminie*.

Dowód: akta kontroli str. 48-52, 403-415 Tom II

Powyższe działanie uznano za **nieprawidłowość**, przyczyną której było prowadzenie niewłaściwej polityki kadrowej. Osobą podejmującą decyzję w tej sprawie był Dyrektor Instytutu.

W skontrolowanym okresie pracownikom Instytutu przyznawano wynagrodzenie, którego wysokość była zgodna z widełkami wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach pracy przedstawionymi w *Regulaminie wynagradzania pracowników CNBOP-PIB*. Przestrzegano zasady jednakowego wynagradzania pracowników za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości określonej w art. 18^{3c} *Kodeksu pracy*.

Dowód: akta kontroli str. 562-565 Tom II

Realizując politykę kadrową w zakresie motywowania pracowników Instytutu, na podstawie *Regulaminu wynagrodzeń pracowników CNBOP-PIB* pracownikom Instytutu³⁷, w okresie objętym kontrolą, przyznawano m.in. dodatki specjalne, dodatki za uczestnictwo i kierowanie pracą badawczą³⁸ oraz nagrody uznaniowe. Na podstawie informacji uzyskanych od Instytutu oraz analizy akt personalnych stwierdzono, że poza jednym przypadkiem, zgodnie z przepisami przyznawano dodatkowe składniki do wynagrodzenia.

Zgodnie z § 5 *Regulaminu wynagrodzeń pracowników CNBOP-PIB*, dodatki specjalne przyznaje się na wniosek bezpośredniego przełożonego, na czas określony nie dłuższy niż rok, a uzasadnieniem do jego przyznawania jest m. in. zwiększenie obowiązków służbowych, dodatkowych zadań, czynności niewynikających z podstawowego zakresu czynności. W okresie objętym kontrolą dodatki specjalne przyznawano przede wszystkim ze względu na okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności, odpowiedzialności.

W jednym przypadku objętym próbą, na podstawie analizy dokumentacji personalnej stwierdzono, że pracownik inżyniersko-techniczny od 1 stycznia 2009 r. otrzymywał dodatek specjalny w związku z powierzeniem mu dodatkowych zadań, przewidzianych dla zastępy kierownika Zespołu Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej. Z dniem 1 kwietnia 2009 r. temu pracownikowi zmieniono warunki pracy i płacy poprzez m.in. wyznaczenie go na stanowisko po. kierownika Zespołu Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej. Pracownikowi przyznano wówczas dodatek funkcyjny, ale jednocześnie utrzymano mu dodatek specjalny. W aktach osobowych pracownika nie było dokumentacji wskazującej na zasadność dalszego przyznawania dodatku specjalnego. Dopiero w 2016 r., gdy wnioskowano o kolejną zmianę warunków zatrudnienia i zmianę stanowiska z młodszego specjalisty inżyniersko-technicznego na starszego specjalisty inżyniersko-technicznego, we wniosku zawarto uzasadnienie dotyczące wykonywania dodatkowych zadań w stosunku do podstawowego zakresu czynności, co było podstawą do przyznania dodatku specjalnego na rok.

³⁷ Dotyczy grup pracowników wymienionych w art. 39 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o *instytutach badawczych*, objętych próbą do kontroli.

³⁸ W ramach projektów finansowanych ze środków NCBiR.

W wyjaśnieniach kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że w 2009 r. obowiązujący wówczas regulamin wynagradzania³⁹ przewidywał możliwość przyznania dodatku na czas nieokreślony. Dopiero wprowadzony zarządzeniem nr 8/2010 z dnia 9 lipca 2010 r. nowy regulamin przewidywał przyznanie dodatku specjalnego na czas określony nie dłuższy niż 1 rok. Bezpośredni przełożeni, dokonując analizy wyników pracy i oceny pracownika uznali, że przyznany dodatek jest zasadny i aktualny z powodu wykonywania zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności, dlatego też utrzymywali go w mocy do dnia 31 sierpnia 2016 r.

Dowód: akta kontroli str. 50-51 Tom II

W związku z brakiem dokumentacji potwierdzającej zasadność otrzymywania dodatku specjalnego za **nieprawidłowość** uznano przyznawanie tego dodatku pracownikowi w okresie od dnia wejścia w życie zarządzenia nr 8/2010 do dnia dokonania zmian warunków pracy w 2016 r., tj. od 9 lipca 2010 r. do 1 września 2016 r. Jej przyczyną było prowadzenie niewłaściwej polityki kadrowej przez Dyrektora Instytutu. Skutkiem powstałej nieprawidłowości było niegospodarne wydatkowanie przez Dyrektora Instytutu środków finansowych na wynagrodzenia pracowników.

Nagrody uznaniowe, zgodnie z *Regulaminem tworzenia i podziału nagród w CNBOP-PIB*⁴⁰, mogły być przyznawane na wniosek kierownika komórki organizacyjnej, w której był zatrudniony nagradzany pracownik oraz na wniosek zastępców dyrektora lub Dyrektora Instytutu. O przyznaniu oraz wysokości nagród decydował Dyrektor CNBOP-PIB, wydając w tym zakresie odpowiednie decyzje. W skontrolowanych wnioskach o przyznanie nagrody ograniczano się głównie do wskazania propozycji wysokości nagród oraz lakonicznych stwierdzeń oceniających pracę/osiągnięcia wskazanej w nich grupy⁴¹ pracowników. Z przedstawionych zespołowi kontrolerów wniosków, sporządzonych przez kierowników komórek organizacyjnych wynikało, że uzasadnieniem do przyznania nagród było: efektywna praca w danym miesiącu, intensywna praca związana z badaniami pojazdów w końcu danego roku, czy prawidłowe prowadzenie procesów badań wyrobów oraz przygotowanie do auditu PCA i uzyskanie oceny bez żadnej niezgodności⁴².

Dowód: akta kontroli str. 292-295, 622-627 Tom I

W regulaminie, o którym mowa powyżej, nie określono, jakie kryteria stosuje się przy przyznawaniu nagród uznaniowych, służące porównaniu efektywności i oceny pracy nagradzanych pracowników. Należy jednak wskazać, że nagrody są bardzo istotnym elementem motywującym pracowników do jeszcze lepszej pracy. Zatem, aby mogły stanowić prawdziwą wartość dla nagradzanego pracownika powinny być związane z istotnym osiągnięciem oraz przydzielane indywidualnie, według określonych kryteriów.

1.4. Zatrudnianie i wynagradzanie w projektach badawczych.

Zasady zatrudniania osób biorących udział w projekcie określał *Regulamin prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB*⁴³ oraz przyjęte w Instytucie *Zasady planowania, przygotowania i realizacji projektów w CNBOP-PIB*⁴⁴. Pracownicy biorący udział w projekcie badawczym byli powoływani do zespołów projektowych, z których wybierano kierownika i zastępcę lub zastępców kierownika projektu. Pracownikom Instytutu biorącym udział w projekcie odpowiednio rozszerzano zakresy czynności,

³⁹ Wprowadzony zarządzeniem nr 2/2001 z 5 stycznia 2001 r.

⁴⁰ Zarządzenie nr 17/2012 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 17 grudnia 2012 r.

⁴¹ Wnioski z reguły zawierały listy osób, którym przyznawano nagrody za to samo zadanie.

⁴² W tym przypadku wnioskował Dyrektor Instytutu

⁴³ Zarządzenie nr 12/2015 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 29 maja 2015 r. (i wcześniejsze zarządzenie nr 4/2014 z dnia 16 stycznia 2014 r.)

⁴⁴ Zarządzenie nr 13/2015 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 29 maja 2015 r. ws. *zasad planowania, przygotowania i realizacji pojęków w CNBOP-PIB* oraz wcześniejsze zarządzenie nr 4/2012 z dnia 5 marca 2012 r.

co stanowiło podstawę do otrzymania dodatku do wynagrodzenia za udział w projekcie, o którym będzie mowa była w dalszej części dokumentu. Z kolei z funkcjonariuszami PSP oddelegowanymi do służby w CNBOP-PIB podpisywano umowy cywilnoprawne (umowy zlecenia lub umowy o dzieło) na wykonanie określonych w projekcie zadań. Funkcjonariusze PSP posiadali odpowiednie zgody Komendanta Głównego PSP na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych poza służbą.

Dokonując analizy dokumentacji projektowej oraz dokumentacji personalnej kierowników i zastępców kierowników projektów należy wskazać, że wystąpiły przypadki powoływania do zespołów projektowych pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych, do zadań których nie należą ustawowe obowiązki prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki czy wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych⁴⁵.

W projekcie pn. *Innowacyjne rozwiązania metod stabilizowania konstrukcji budowlanych i technologicznych w warunkach działań ratowniczych podczas likwidacji skutków katastrofy budowlanej (2015-2017)* na zastępcę kierownika powołano auditora zatrudnionego w Centrum Obsługi Klienta (COK), zaś w projekcie pn. *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne (2012-2015)* na zastępców kierownika powołano osobę zatrudnioną w Jednostce Certyfikującej Usługi (DCU) oraz osobę zatrudnioną na stanowisku ds. promocji i współpracy (TGP).

Dowód: akta kontroli str. 473, 476, 502, 506, 722-723, 766-767, 773-775, 918-920 Tom III

Dodatkowo, na podstawie przedstawionej dokumentacji i oświadczeń pracowników stwierdzono, że w dwóch przypadkach osoby nie posiadały wykształcenia⁴⁶ kierunkowego do prowadzenia prac badawczych określonych w tych projektach.

Dowód: akta kontroli str. 442-446, 702, 711 Tom III

Osoby te doskonaliły wiedzę w zakresie powierzonych im zadań, określonych w zakresach czynności i brały udział – jako wykonawcy – w innych pracach badawczych.

Dowód: akta kontroli str. 442-468, 702-720 Tom III

Należy wskazać, że *Regulamin prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB* oraz *Zasady planowania, przygotowania i realizacji projektów w CNBOP-PIB* nie określają wymogów formalnych w stosunku do osób wybieranych na zastępców kierownika projektu. Określają jedynie, że wybrana do projektu kadra kierownicza powinna posiadać cechy i umiejętności, m.in. takie jak: przygotowanie merytoryczne, komunikatywność, autorytet, odpowiedzialność, twórcze rozwiązywanie problemów.

Mając na uwadze obowiązki pracowników instytutów badawczych wynikające z ustawy o *instytutach badawczych* należy stwierdzić, że osobami kierującymi projektami, które nadzorują merytorycznie pozostałych członków projektu (m.in. pracowników naukowych) powinni być przede wszystkim pracownicy naukowcy, badawczo-techniczni czy inżynierijno-techniczni z komórek organizacyjnych właściwych do prowadzenia prac naukowo-badawczych, posiadający jednocześnie odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe.

Wobec powyższego, za **nieprawidłowość** uznano powoływanie na zastępców kierowników osoby spoza merytorycznych komórek organizacyjnych właściwych do prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych oraz bez właściwego wykształcenia (technicznego). Osobę pełniącą funkcję zastępcy lub zastępców kierownika projektu wyznaczał kierownik projektu, a Dyrektor Instytutu zatwierdzał wybór.

⁴⁵ Art. 2 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*.

⁴⁶ Średnie na kierunku administracja oraz wyższe na kierunku administracja.

Powyższe działanie świadczy o niewłaściwym zarządzaniu kadrami przez Dyrektora CNBOP-PIB lub braku wystarczającej kadry naukowej i badawczo-technicznej, czego potwierdzeniem jest niski procent zatrudnienia takiej kadry w stosunku do wszystkich osób zatrudnionych w Instytucie. Opisanie działanie może negatywnie wpływać na rozwój i motywację pozostałych pracowników uczestniczących w projektach, a w przyszłości mieć też duży wpływ na efektywność i skuteczność osiągania celów badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez Instytut.

Za uczestnictwo i kierowanie pracą badawczą pracownicy Instytutu otrzymywali dodatkowe wynagrodzenie, którym były dodatki. Przyznawano je i wypłacano na podstawie *Regulaminu prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB*. Wysokość dodatku ustalana była proporcjonalnie do czasu poświęconego na realizację pracy badawczej w danym miesiącu. Kwota dodatków dla poszczególnych pracowników wyliczana była m.in. na podstawie posiadanych kompetencji naukowych i zawodowych pracownika, oceny jego aktywności zawodowej i rozwoju naukowego określonej w *Regulaminie systemu motywacji pracowników CNBOP-PIB w zakresie aktywności zawodowej i rozwoju naukowego*⁴⁷, udokumentowanej aktywności naukowo – dydaktycznej (udział w kursach, szkoleniach seminariach, konferencjach). Wysokość kwoty bazowej dodatku uzależniona była od wysokości kwoty finansowania projektu dla Centrum ze środków zewnętrznych.

Dowód: akta kontroli str. 296-385 Tom I; 1641-1760 Tom VII

Co do zasady we wszystkich kontrolowanych projektach badawczych kwota bazowa dodatków była taka sama dla wszystkich pracowników. Niemniej jednak zdarzały się przypadki określenia różnych kwot bazowych dla uczestnikom projektów. Na podstawie otrzymanej dokumentacji stwierdzono, że jednemu pracownikowi⁴⁸ przez 7 miesięcy przyznawano dwukrotnie większą, w stosunku do innych, kwotę bazową dodatku oraz dwóm pracownikom (zastępcom kierownika projektu)⁴⁹ przez 30 miesięcy (tj. przez prawie cały okres realizacji projektu) przyznawano o 60% większą kwotę bazową dodatku.

Ponadto, stwierdzono przypadki okresowego zwiększania kwot bazowych dodatków w wysokościach przekraczających widełki określone w *Regulaminie prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB*. W jednym projekcie⁵⁰ przez 8 miesięcy sześciu pracownikom przyznano dodatek dwukrotnie przekraczający wysokość kwoty bazowej dodatku, w drugim projekcie⁵¹ przez 3 miesiące dziesięciu pracownikom oraz przez kolejne 3 miesiące ośmiu pracownikom przyznano dodatek o 67% przekraczający wysokość kwoty bazowej dodatku; w trzecim projekcie⁵² przez miesiąc dwunastu pracownikom przyznano dodatek o 67% przekraczający wysokość kwoty bazowej dodatku, przez kolejny miesiąc osiemnastu pracownikom, a następnie przez 2 miesiące dwudziestu jeden pracownikom przyznano dodatek ponad dwukrotnie przekraczający wysokość kwoty bazowej dodatku oraz przez 7 miesięcy jednemu pracownikowi przyznano dodatek dwukrotnie przekraczający wysokość kwoty bazowej dodatku.

Dowód: akta kontroli str. 127-128 Tom II; 24-44, 210-239, 360-390, 481-497, 608-633, 731-760, 882-886 Tom III;
Dowód: akta kontroli str. 214-217, 368-376, 388-390, 616, 618-621 Tom III;

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że zgodnie z § 19 *Regulaminu prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB* wszystkie sprawy w nim nieuregulowane rozstrzygane są przez Dyrektora CNBOP-PIB indywidualnie. W związku z powyższym, na wniosek kierownika projektu lub zastępcy kierownika

⁴⁷ Zarządzenie Nr 3/2014 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 16 stycznia 2014 r.

⁴⁸ W projekcie badawczym *Innowacyjne technologie zabezpieczeń przed wybuchem, w tym obiektów szczególnie chronionych*;

⁴⁹ W projekcie badawczym *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne*.

⁵⁰ W projekcie badawczym *Nowoczesne narzędzia inżynierskie do wspomaganie decyzji przeznaczone dla dowódców podczas działań ratowniczo-gaśniczych PSP obiektach budowlanych*.

⁵¹ W projekcie badawczym *System kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopoziomowych akcji ratowniczych*.

⁵² W projekcie badawczym *Innowacyjne technologie zabezpieczeń przed wybuchem, w tym obiektów szczególnie chronionych*.

projektu, Dyrektor CNBOP-PIB podjął decyzję o zwiększeniu kwot bazowych. Uzasadnieniem zaś do przyznania dwóm pracownikom wyższej kwoty bazowej niż pozostałym pracownikom wynikała z faktu pełnienia przez nich funkcji zastępcy kierownika projektu, co przekładało się na zwiększony zakres wykonywanych prac.

Dowód: akta kontroli str. 129 Tom II

Powyższe wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione. Zasady określania wysokości kwot bazowych dodatków jasno zostały uregulowane w przepisach wewnętrznych Instytutu. Dyrektor Instytutu w swoich wyjaśnieniach nie wykazał wystarczających przesłanek uzasadniających zróżnicowanie tym osobom wysokości kwot bazowych ze względu na pełnienie funkcji zastępców kierownika w projekcie. Należy zgodzić się z faktem, że kierowanie projektem przekłada się na zwiększony zakres wykonywanych prac w projekcie. Jednakże zwiększenie wysokości dodatku z tego powodu nie było regułą, stosowaną w pozostałych projektach wybranych do próby. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 15 pkt 2.5. *Regulaminu prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB* dodatek dla kierownika i zastępcy kierownika pracy może być zwiększony do 100% pod warunkiem wykazania w pracy badawczej maksymalizacji korzyści dla Centrum, i na tej właśnie podstawie zwiększano dodatki wszystkim kierującym projektami. Zatem opisany wyżej przypadek, o ile dopuszczalny przez przepisy wewnętrzne, to w zakresie motywacyjnym może oddziaływać negatywnie na pozostałych uczestników projektu lub innych osób kierujących projektami. Potwierdzeniem tego są np. skargi wpływające do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Mając powyższe na uwadze za **nieprawidłowość** uznano przypadki przekraczania tych kwot przez Dyrektora Instytutu, skutkiem czego było nieracjonalne zarządzanie środkami finansowymi przyznanymi na wynagrodzenia w projektach badawczych.

Czas pracy pracowników naukowych i badawczo-technicznych zaangażowanych w projekty badawcze⁵³ rozliczany był na podstawie indywidualnych kart czasu pracy, co było zgodne z ww. *Regulaminem*. Osoby wspierające projekt, tj. pracownicy administracyjno-ekonomiczni, poza kartą czasu pracy, dołączali również oświadczenie o czynnościach wykonywanych w projekcie w danym miesiącu.

Dowód: akta kontroli str. 109-184, 283-321, 424-435, 529-565, 657-691 Tom III

Zgodnie z § 15 pkt 5 *Regulaminu prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB* pracownicy Instytutu mogą być zaangażowani w prace badawcze w wymiarze maksymalnie 60 % przepracowanego czasu pracy w miesiącu. Pracownicy wielokrotnie przekraczali ustalony czas pracy (od kilku do kilkunastu miesięcy), co stanowiło nawet 90%, a w jednym przypadku 100% ich czasu pracy w miesiącu. Na podstawie § 15 ust. 8 *Regulaminu* w wyjątkowych przypadkach Dyrektor CNBOP-PIB może wyrazić zgodę na możliwość zwiększenia czasu pracy w miesiącu. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami jednostki kontrolowanej przyczyną przekraczania limitu czasu pracy była konieczność zwiększenia nakładu pracy oraz potrzeba większego zaangażowania personelu w zadania merytoryczne wykonywane w ramach projektów.

Dowód: akta kontroli str. 38-39 Tom II; 109-119, 121, 123-124, 126, 128-149, 151, 153-154, 157-169, 173, 176-178, 181-182, 184, 285-286, 288-298, 300-301, 304-316, 318-319, 321, 424-452, 427, 429-430, 432, 434, 538-553, 673, 678-691 Tom III

O ile powyższa praktyka jest dopuszczalna na podstawie przepisów *Regulaminu prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB*, to ustalone w regulaminie zasady wynagradzania nie mogą być uznane za celowe i gospodarne z punktu widzenia interesów Instytutu. Pracownicy uczestniczący w projekcie wykazując, że w danym miesiącu przepracowali np. 90 % czasu pracy na rzecz projektu, jednocześnie wykazywali, że tylko 10% czasu pracy przeznaczali na wykonywanie zadań wynikających z podstawowego zakresu obowiązków na zajmowanym stanowisku. Skutkiem tego było otrzymywanie przez pracowników

⁵³ Dotyczy wybranych do kontroli 5 z 7 prac rozwojowych finansowanych ze środków NCBiR.

określonego w umowie o pracę wynagrodzenia, przysługującego za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy pracownicy pracowali jedynie w wymiarze 10% faktycznie przepracowanego czasu pracy oraz dodatkowego wynagrodzenia za udziału w projekcie.

Przyjętą w Instytucie politykę wynagradzania za uczestnictwo i kierowanie projektem uznano za **nieprawidłowość**, której skutkiem było niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków finansowych.

1.5. Zawieranie umów cywilnoprawnych.

W pięciu spośród siedmiu wybranych do próby projektów badawczych zatrudniano osoby spoza Centrum, z którymi podpisywano umowy cywilnoprawne (umowy zlecenie, umowy o dzieło). Zawarto ok. 108 umów z 48 osobami na kwotę ponad 500.000 zł. Stwierdzono, że z 31 osobami podpisywano więcej niż jedną umowę na jedno zadanie w danym projekcie. Najczęściej podpisywano 2-3 umowy, ale były też przypadki podpisywania więcej niż 4 umów, tj. z jedną osobą podpisano 5 umów na łączną kwotę 61.100 zł, z dwoma osobami po 7 umów na łączne kwoty po 42.000 zł oraz z jedną osobą podpisano 8 umów na łączną kwotę 15.000 zł.

Dowód: akta kontroli str. 61 Tom II; 1361-1638, 1761-1769 Tom VII

W toku kontroli sprawdzono dokumentację rzeczowo-finansową w zakresie umów zawartych w okresie 2015-2016⁵⁴.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że uzasadnieniem do zatrudniania osób spoza Instytutu były zaplanowane w projektach do realizacji zadania dla CNBOP-PIB, które zgodnie z harmonogramami projektów wymagały pozyskania unikalnej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa procesowego, badań eksperymentalnych. Ponadto wyjaśniono, że zadania w projektach wymagały specjalistycznej wiedzy i doświadczenia z zakresu działań grup poszukiwawczo – ratowniczych na terenie Polski, których personel CNBOP-PIB z uwagi na charakter jednostki nie prowadzi. W związku z tym, już na etapie planowania projektów uwzględniano we wnioskach o finansowanie projektów w budżecie projektów środki finansowe dla wykonawców zewnętrznych, co było akceptowane przez NCBiR. Zgodnie z regulaminami konkursów NCBiR z obszaru obronności i bezpieczeństwa państwa, w ramach których finansowane są projekty, dozwolone było zawieranie umów cywilnoprawnych.

Dowód: akta kontroli str. 38-39 Tom II; 397-423, 510-528 Tom III; 1550-1638 Tom VII

Zawarcie umów cywilnoprawnych poprzedzone było protokołem konieczności zatwierdzanym przez Dyrektora Instytutu oraz pozytywną rekomendacją Komisji ds. opiniowania kandydatów niebędących pracownikami CNBOP-PIB, co było zgodne z *Regulaminem prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB*. Komisja oceniała zasadność powierzenia - na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowa zlecenie, umowa o dzieło) – kandydatowi niebędącemu pracownikiem CNBOP-PIB pracy przy realizacji projektu finansowanego ze źródeł zewnętrznych. Wniosek w tej sprawie kierował do komisji kierownik projektu lub zastępca kierownika projektu, dołączając do niego CV osoby, z którą zamierzone było zawarcie umowy.

Dowód: akta kontroli str. 1550-1638 Tom IV

Umowy podpisywane były na poszczególne zadania w projekcie określone w *Harmonogramie wykonania prac projekcie dla pracowników CNBOP-PIB oraz pracowników zatrudnionych do projektu*. Przedstawione rozliczenie umów (rachunki) zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalnym. Przedmioty umów realizowane były w terminach w nich określonych.

⁵⁴ W projektach badawczych: *Innowacyjne technologie zabezpieczeń przed wybuchem, w tym obiektów szczególnie chronionych; Innowacyjne rozwiązania metod stabilizowania konstrukcji budowlanych i technologicznych w warunkach działań ratowniczych podczas likwidacji skutków katastrofy budowlanej.*

Umowy cywilnoprawne na realizację zadań w projektach podpisywano również w funkcjonariuszami PSP. Łącznie, we wszystkich projektach, zawarto 19 umów z 8 funkcjonariuszami PSP na kwotę prawie 140.000 zł.

Dowód: akta kontroli str. 1496-1506, 1761-1769 Tom VII

Umowy z funkcjonariuszami PSP zawierano na zasadach wynikających z *Regulaminu prac badawczych realizowanych w CNBOP-PIB*. Wysokość wynagrodzenia zawartego w umowie ustalana była w podobny sposób jak dla dodatków przyznawanych pracownikom Instytutu uczestniczącym w projektach, tj. kwota wyliczana była na podstawie posiadanych kompetencji naukowych i zawodowych funkcjonariusza PSP, oceny jego aktywności zawodowej i rozwoju naukowego wynikającej z *Regulaminu systemu motywacji pracowników CNBOP-PIB w zakresie aktywności zawodowej i rozwoju naukowego*.

Dowód: akta kontroli str. 362, 364, 366-367, 371, 374, 376, 382, 385, 481-482, 487-488, 490-491 Tom III

Funkcjonariusze PSP realizujący zadania na rzecz poszczególnych projektów badawczych posiadali, jak wcześniej wspomniano, odpowiednie zgody Komendanta Głównego PSP na dodatkowe zarobkowanie. Zgody Komendanta Głównego PSP obowiązywały do końca 2015 r. i nie zostały przedłużone na następny rok.

Dowód: akta kontroli str. 102, 464, 476, 495, 504-505, 520, 530, 543, 551 Tom II

Zgodnie z postanowieniami umów cywilnoprawnych funkcjonariusze PSP zobowiązani byli wykonywać zlecenia poza godzinami pracy.

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy wskazać, że spośród objętej kontrolą grupy funkcjonariuszy PSP w przypadku 5 z nich, zadania określone umowach cywilnoprawnych pokrywały się w zadaniami określonymi w ich zakresach czynności. Zatem **za nieprawidłowość** uznano wynagradzanie funkcjonariuszy PSP za te zadania, do realizacji których zostali delegowani do pełnienia służby w CNBOP-PIB. Osobą podejmującą decyzję w tej sprawie był Dyrektor Instytutu, który zawierał umowy cywilnoprawne. Skutkiem powstałej nieprawidłowości było niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków finansowych.

W okresie objętym kontrolą miały miejsce przypadki podpisywania umów cywilnoprawnych na zadania inne niż wynikające z projektów badawczych. Umowy podpisywano zarówno w pracownikami Instytutu, funkcjonariuszami PSP oddelegowanymi do służby w CNBOP-PIB, jak i osobami niezatrudnionymi CNBOP-PIB.

Dowód: akta kontroli str. 2, 6, 40-41 Tom II

Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami zapotrzebowanie na wykonanie czynności określonych w umowach cywilnoprawnych były uwzględniane w rocznych planach finansowych CNBOP-PIB, w pozycji wynagrodzenia bezosobowe. Wysokość kosztów planowana była w oparciu o wykonanie tego rodzaju kosztów w roku poprzednim oraz z uwzględnieniem planów, celów i zadań postawionych przez kontrolowaną jednostkę.

Dowód: akta kontroli str. 45 Tom II

Instytut, wykorzystując zatrudnioną kadre, zawierał umowy na opracowanie i dostarczenie prac normalizacyjnych 13 projektów norm z zakresu wyposażenia technicznego straży pożarnych, na przygotowanie prezentacji i wygłoszenie prelekcji podczas szkoleń oraz na publikację artykułów w kwartalniku naukowym wydawanym przez CNBOP-PIB *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*. Jak wyjaśniono, konieczność zawarcia umów cywilnoprawnych wynikała przede wszystkim z tego, że działania określone w umowach nie były ujęte w zakresach czynności pracowników/funkcjonariusza

PSP, a pracownicy/funkcjonariusz PSP posiadali wówczas aktualną wiedzę w zakresie stosowanych rozwiązań technicznych i konstrukcyjnych. Szkolenia zaś prowadzili pracownicy/funkcjonariusz PSP, których wiedza często wykracza poza specyfikę działania danego laboratorium.

Dowód: akta kontroli str. 2, 43-44, 71-74 Tom II

Po dokonaniu analizy akt osobowych wskazanych w umowach pracowników/funkcjonariusza PSP stwierdzono, że zadania określone w umowach nie stanowiły zadań wynikających z ich zakresów czynności. Pracownicy/funkcjonariusz PSP wykonywali te zadania poza godzinami pracy lub w dniach wolnych od pracy. W przypadku prowadzenia szkoleń w godzinach pracy, zgodnie z funkcjonującymi w CNBOP-PIB zasadami rozliczania udziału pracowników występujących w charakterze prelegentów podczas przedsięwzięć komercyjnych organizowanych przez Dział Szkoleń⁵⁵, potrącano z wynagrodzenia za pracę odpowiednią kwotą odpowiadającą wartości godzin nieobecności w pracy. Funkcjonariusz PSP dodatkowo posiadał zgodę Komendanta Głównego PSP na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych.

Dowód: akta kontroli str. 73, 93-101, 135-187, 267-268, 291-293, 394-395, 460-461 Tom II

Nie mniej jednak należy mieć na uwadze, że ww. opisane zadania, o ile nie są wprost wpisane w zakresie czynności pracowników Instytutu, to są to podstawowe zadania statutowe Instytutu. Dodatkowo, z regulaminu organizacyjnego Instytutu wynika, że zadania np. w zakresie prowadzenia działalności upowszechniania i popularyzacji osiągnięć badawczych z zakresu merytorycznego działania zespołu poprzez kursy i szkolenia określono dla Zespołu Laboratorium (BA), w którym zatrudnieni byli pracownicy prowadzący szkolenie na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jak wyjaśniono, akurat w tym przypadku: *Przygotowane prezentacje i wygłoszone prelekcje podczas szkoleń nie dotyczyły upowszechniania i popularyzacji osiągnięć badawczych z zakresu działania Zespołu laboratoriów BA. Dotyczyły natomiast zagadnień związanych z projektowaniem, instalowaniem i konserwacją urządzeń.* Tymczasem z regulaminu organizacyjnego Instytutu wynika, że do zakresu zadań wskazanej komórki organizacyjnej CNBOP-PIB należy również *współdziałanie w prowadzeniu kursów dla projektantów i instalatorów sygnalizacji pożarowej, dźwiękowych systemów ostrzegawczych oraz wentylacji pożarowej i innych.*

Nieokreślenie w zakresach czynności, pracownikom zatrudnionym w opisanych wyżej komórkach organizacyjnych, zadań wskazujących na realizowanie podstawowych obowiązków statutowych Instytutu świadczy o prowadzeniu niewłaściwej polityki kadrowej.

Zastrzeżenia budzi zawieranie umów z osobami niezatrudnionymi w Instytucie na realizację dwóch zadań, tj.: *Wykonanie badań oraz autoryzacji sprawozdań z zakresu środków gaśniczych i podręcznego sprzętu gaśniczego oraz Przygotowanie i przeprowadzenie ocen warunków produkcji (inspekcji zakładowej kontroli produkcji (ZKP), ocen warunków techniczno-organizacyjnych (WTO) produkcji) w obszarze kompetencji branżowych.* Zakres tych zadań pokrywał się z zakresem zadań właściwych komórek organizacyjnych Instytutu określonych w *Regulaminie organizacyjnym CNBOP-PIB.*

Dowód: akta kontroli str. 14-111 Tom I; 40-41, 68-69 Tom II

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że przyczyną zwarcia umowy z osobą spoza Centrum, w przypadku pierwszego zadania, była konieczność zapewnienia ciągłości prowadzenia zleceń w Zespole Laboratoriów BU z uwagi na odejście z pracy specjalisty, który posiadał niezbędne kompetencje i doświadczenie m.in. do autoryzacji wyników badań w określonym obszarze. W drugim przypadku, zawarcie umowy wynikało z tego, że Jednostka Certyfikująca CNBOP-PIB, wnioskując o rozszerzenie zakresu posiadanej akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji o nową grupę wyrobów dysponowała specjalistami posiadającymi

⁵⁵ Zarządzenie nr 12/2016 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 22 września 2016 r. w sprawie zasad rozliczania udziału pracowników występujących w charakterze prelegentów podczas przedsięwzięć komercyjnych organizowanych przez Dział Szkoleń.

kompetencje do prowadzenia procesu certyfikacji zakładowej kontroli produkcji nowej grupy wyrobów, ale nie miała kompetentnego samodzielnego audytora w tym zakresie.

Dowód: akta kontroli str. 74-75 Tom II

Opisane powyżej działania z jednej strony świadczą o konieczności zapewnienia przez kierownictwo Instytutu efektywności jego działania oraz ciągłego rozwoju, a z drugiej strony świadczą o zatrudnianiu w Instytucie niewystarczającej liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, czego potwierdzeniem są uzyskane wyjaśnienia dotyczące przyczyn nierealizowania czynności określonych umowach w oparciu o posiadaną kadrę naukowo-badawczą. Zgodnie z nimi, umowy cywilnoprawne z osobami niebędącymi pracownikami Centrum zawierane były w sytuacji, gdy własna kadra nie posiadała wystarczających kompetencji w danym obszarze, realizacja zadań wymagała wsparcia ekspertów z zewnątrz z uwagi na złożoność i obszerność tematów, czy praktyczne doświadczenie w obszarach nowych/nowatorskich w realizowanych zadaniach. Ponadto wyjaśniono, że kadra CNBOP-PIB nie ma pełnych możliwości czasowych (delegacje, udział w audytach, prowadzenie kontroli ZKP i oceny WTO) do prowadzenia szkoleń we wszystkich realizowanych tematach lub część osób nie ma predyspozycji do bycia wykładowcą mimo posiadanej wiedzy.

Dowód: akta kontroli str. 45 Tom II

W odniesieniu do zawieranych umów zlecenia należy zauważyć, że zgodnie z art. 734 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*⁵⁶ przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie. Z powyższej definicji wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej. Jeśli zatem jedna ze stron umowy zobowiązuje się do wykonania określonej czynności faktycznej (jak to miało miejsce w badanych projektach), to wówczas powinna być z nią zawarta umowa o świadczenie usług. Zawarcie umowy zlecenia w miejsce umowy o świadczenie usług nie powoduje – co do zasady – negatywnych konsekwencji dla żadnej ze stron, ponieważ zgodnie z art. 750 *Kodeksu cywilnego* do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu.

1.6. Rozwój i podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Instytutu.

Odnośnie podejmowanych działań zmierzających do zwiększenia potencjału badawczo-rozwojowego, w tym kadry naukowej, Dyrektor CNBOP-PIB poinformował, że pozyskiwanie pracowników na stanowiska naukowe odbywało się nie tylko poprzez rekrutacje zewnętrzne, ale również poprzez stosowanie wewnętrznej polityki ukierunkowanej na kreowanie własnej kadry naukowej. W wewnętrznym dokumencie *Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych w CNBOP-PIB* zostały określone zasady i tryb podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Ponadto, pracownicy podnoszący swoje kwalifikacje zawodowe nagradzani byli w sposób wynikający z *Regulaminu systemu motywacji pracowników CNBOP-PIB w zakresie aktywności zawodowej i rozwoju naukowego*. Zdobyte punkty brane są pod uwagę przy dokonywaniu okresowych ocen pracowników i przyznawaniu stosownych nagród. W opinii Dyrektora Instytutu, powyższe działania stanowią zachętę i motywują pracowników do podnoszenia kwalifikacji, w tym uzyskiwania stopni naukowych. Uzyskanie stopni naukowych doktora pozwoli na objęcie przez nich stanowisk naukowych adiunkta, a dzięki temu na wyższą punktację dla Instytutu w kolejnej ocenie parametrycznej.

Dowód: akta kontroli str. 58-59 Tom II

Pracownicy Instytutu mieli zapewnioną możliwość rozwoju i podnoszenia swoich kwalifikacji zarówno naukowych, jak i zawodowych poprzez udział nie tylko w projektach badawczych, ale także

⁵⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm., zwaną dalej *Kodeksem cywilnym*. Brzmienie przepisu nie zmieniło się w okresie objętym kontrolą.

w szkoleniach, konferencjach, warsztatach oraz poprzez prowadzenie wykładów, prelekcji w przedsięwzięciach organizowanych przez CNBOP-PIB. W 2015 r. w zrealizowanych szkoleniach udział wzięło 81 osób, w tym 37 pracowników uczestniczyło w lekcjach języka angielskiego. Potrzeby szkoleniowe były zaspokajane poprzez szkolenia wewnętrzne, pn. *Prowadzenia inspekcji ZKP i WTO* czy w zakresie *Przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym*. W 2016 r. ogólna liczba uczestniczących w szkoleniach zwiększyła się o 1/3. Poza tym, pracownicy podnosili swoje kwalifikacje w formie studiów wyższych magisterskich, licencjackich, a także studiów podyplomowych i doktoranckich, które częściowo były refundowane przez Instytut. W 2015 r. 3 osoby uzupełniały wykształcenie na studiach doktoranckich, 2 – na studiach podyplomowych oraz 1 osoba – na studiach magisterskich. W 2016 r. 3 osoby uzupełniały wykształcenie na studiach doktoranckich, 1 – na studiach magisterskich oraz 1 osoba – na studiach licencjackich.

Tab. Realizacja szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji w latach 2015-2016

ROK	PLAN	2015				2016 wg stanu na 24.10.2016 r.			
		Plan „Budżet”	Realizacja – liczba osób	Realizacja – koszty	% wykonanego budżetu	Plan „Budżet”	Realizacja – liczba osób	Realizacja – koszty	% wykonanego budżetu
1.	Szkolenia, w tym w zakresie systemów zarządzania	102.940,0044.750,00	81	48.640,00		106.842,00	107	120.142,00	
2.	Język angielski	53.100,00	37	42.769,00		48.000,00	38	26.185,00	
3.	Inne	.....				87.800,00	35	86.442,00	
4.	Studia, w tym:	25.350,00	6	23.320,00		16.300,00	5	12.700,00	
	doktoranckie	19.600,00	3	11.280,00		14.000,00	3	11.280,00	
	podyplomowe	2.750,00	2	8.150,00		.....	-	.....
	magisterskie	3.000,00	1	3.890,00		.....	1	.....
	licencjackie	.....	-	0,00		2.300,00	1	1.420,00	
Podsumowanie		181.390,00		114.729,00	63,25 %	258.942,00		245.469,00	94,80%

Dowód: akta kontroli str. 628-667 Tom I

Na podstawie wyjaśnień ustalono, że na dzień 24 października 2016 r. w Instytucie zatrudnionych było 5 pracowników i 1 funkcjonariusz PSP, którzy posiadali stopień naukowy doktora nauk technicznych⁵⁷. Poza tym, 96 pracowników i 10 funkcjonariuszy posiadali tytuły zawodowe: magistra, inżyniera, licencjata.

Dowód: akta kontroli str. 662 Tom I

Wszyscy pracownicy Instytutu, z wyłączeniem pracowników na stanowiskach robotniczych i obsługi, zobowiązani byli co roku, na podstawie *Regulaminu systemu motywacji pracowników CNBOP-PIB w zakresie aktywności zawodowej i rozwoju naukowego*, do składania kompletnej informacji odzwierciedlającej podejmowaną w roku poprzednim aktywność zawodową i rozwój naukowy. W Instytucie działała *Komisja ds. motywacji pracowników*, która ocenia pracowników dokonując weryfikacji liczby punktów uzyskanych w ciągu roku za aktywność zawodową i naukową. Oceny z systemu motywacji pracowników Instytutu z tytułu aktywności naukowej i zawodowej są jednym z kryteriów przyznawania nagród oraz mają bezpośredni wpływ na wysokość kwoty dodatku za uczestnictwo i kierowanie pracą badawczą.

Dowód: akta kontroli str. 534-569 Tom I; 1641-1760 Tom VII

Zgodnie z ww. regulaminem, celem funkcjonowania takiego systemu jest przede wszystkim zapewnienie zrównoważonego rozwoju kadry Instytutu i Instytutu, zapewnienie silnej własnej kadry

⁵⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytułach naukowych w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

cechującej się kreatywnością oraz kompetencją naukową i zawodową, co w efekcie ma doprowadzić do uzyskania i utrzymania kategorii „A” Instytutu w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Mając na uwadze zmiany kadrowe, jakie zachodziły w Instytucie w okresie objętym kontrolą, w tym stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzonej polityki kadrowej należy wskazać, że podstawowy cel funkcjonowania systemu nie jest w pełni realizowany. System motywacyjny funkcjonujący w Instytucie wspomaga przede wszystkim dokonywanie okresowych ocen pracowników i przyznawanie im stosownych nagród oraz dodatków do wynagrodzeń za uczestnictwo i kierowanie projektem badawczym.

W Instytucie obowiązuje *Regulamin oceny pracowników naukowych i badawczo-technicznych* wprowadzony zarządzeniem Dyrektora CNBOP-PIB nr 11/2014 z dnia 23 czerwca 2014 r. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o *instytutach badawczych*, oceniono dorobek naukowy i techniczny 3 pracowników naukowych, w tym dwóch na stanowisku adiunkta i jednego funkcjonariusza PSP za lata 2014-2015 oraz na podstawie art. 50 ww. ustawy ocenie poddano 15 pracowników badawczo-technicznych, w tym 6 funkcjonariuszy PSP.

Dowód: akta kontroli str. 591 Tom I

Zgodnie z ww. regulaminem do oceny dorobku naukowego i technicznego Dyrektor powołuje zespół oceniający składający się z minimum trzech osób, który następnie przedkłada wyniki ocen wraz z ewentualnymi rekomendacjami Radzie Naukowej do ich zatwierdzenia. Podstawę oceny stanowi karta aktywności zawodowej, zawierająca informacje na temat działalności naukowej pracownika (m.in. autorstwo publikacji, podręczników akademickich, udział w wystąpieniach, w projektach badawczych, zdobyte nagrody i wyróżnienia, stopnie i tytuły naukowe), zastosowań praktycznych (aktywność m.in. związana z nowymi technologiami, opatentowaniem wynalazków czy wdrożeniem wyrobów nowej technologii) oraz działalności w CNBOP-PIB (np. udział w komitetach technicznych i normalizacyjnych, prowadzenia zajęć dydaktycznych, opracowywanie ekspertyz naukowych lub technicznych).

Dowód: akta kontroli str. 284-291 Tom I

Z wyników 9 ocenianych osób (2 pracowników naukowych i 7 badawczo-technicznych) wynika, że średnia ocen dorobku naukowego i technicznego wyniosła 3,8⁵⁸, z czego pięciu pracowników otrzymało oceny powyższej średniej. Podstawowe wnioski wynikające z przeprowadzonej oceny pracowników naukowych i badawczo-technicznych to wzmocnienie/zwiększenie aktywności w poszczególnych ocenianych obszarach. W jednym przypadku negatywnie oceniono pracownika badawczo-technicznego, zalecając konieczność poprawy w każdym ocenianym obszarze. Zgodnie z *Regulaminem oceny pracowników naukowych i badawczo-technicznych*, w przypadku otrzymania oceny negatywnej i braku poprawy, Rada Naukowa może zarekomendować Dyrektorowi Instytutu rozwiązanie umowy o pracę lub zmianę stanowiska. W opisywanym przypadku zarekomendowano zmianę stanowiska na inżyniersko-techniczne. Na podstawie posiadanych informacji ustalono, że pracownik z dniem 31 października 2016 r. rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem.

Dowód: akta kontroli str. 202-206, 211, 260-266, 296-304, 322-330, 341-348, 359,369, 451-459, 483-490, 521-525 Tom II

Oceny dorobku naukowego i technicznego dokonano w sposób zgodny z wymogami ustawy o *instytutach badawczych* i *Regulaminem oceny pracowników naukowych i badawczo-technicznych*.

⁵⁸ Wyniki oceny:

- jedna ocena wyróżniająca się (6),
- jedna ocena b. dobra (5),
- trzy oceny dobre (4),
- trzy oceny dostateczne (3),
- jedna ocena negatywna (1), co daje średnią na poziomie 3,8.

2. Realizacja przez CNBOP-PIB podstawowych zadań Instytutu.

Podstawowym celem działalności CNBOP-PIB jest zapewnianie bezpieczeństwa powszechnego państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej, zarządzania kryzysowego, ochrony cywilnej.

Zgodnie z ustawą o instytutach badawczych, jednym z głównych zadań Instytutu w ramach ww. celu jest, poza prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych (opisanych w pkt. 1 niniejszego dokumentu), prowadzenie procesów dopuszczenia, certyfikacji, aprobacji i działalności normalizacyjnej. Procesy dopuszczenia wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia prowadzone są w CNBOP-PIB przez Jednostkę Certyfikującą.

Dodatkowo, CNBOP-PIB jako akredytowana jednostka wykonująca certyfikację wyrobów służących do ochrony przeciwpożarowej oraz certyfikację podmiotów wykonujących usługi z zakresu ochrony przeciwpożarowej, co roku w celu utrzymania certyfikacji, jest kontrolowana przez Polskie Centrum Akredytacji. Certyfikat akredytacji wydawany jest na wniosek zainteresowanej jednostki na okres 4 lat, a PCA w ramach nadzoru corocznie przeprowadza stosowne sprawdzenie i ocenę, na podstawie których w drodze decyzji podtrzymywana jest, rozszerzana, ograniczana lub cofana akredytacja. Obecnie Jednostka Certyfikująca CNBOP-PIB ma certyfikat akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji nr AC 063. Agencja ta prowadzi także oceny innych komórek organizacyjnych CNBOP-PIB. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia rozpoczęcia kontroli w Instytucie przeprowadzone zostały 3 tego rodzaju oceny. W październiku 2015 r. oceniano Zespół Laboratoriów Technicznego Wyposażenia Straży Pożarnej i Technicznych Zabezpieczeń Przeciwpożarowych BS, Zespół Laboratoriów Badań Chemicznych i Pożarowych BC, Zespół Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej BA, Zespół Laboratoriów Procesów Spalania i Wybuchowości BW w zakresie identyfikacji procesu: *Planowany nadzór nad rozszerzeniem i uaktualnieniem zakresu akredytacji. Ocena połączona*. W czerwcu 2016 r. oceniano Jednostkę Certyfikującą CNBOP-PIB w zakresie identyfikacji procesu *Planowany nadzór wraz z rozszerzeniem zakresu akredytacji*. Raport z trzeciej z wymienionych ocen przeprowadzonej w dniach 10-11 października 2016 r. wpłynął do CNBOP-PIB już po okresie objętym kontrolą i do zakończenia czynności kontrolnych nie było ostatecznej jego wersji w związku ze zgłoszeniem uwag do zapisów zawartych w raporcie przez Pełnomocnika Dyrektora ds. Jakości. Wyniki dwóch ocen wskazywały - jako mocne strony - zaangażowanie kierownictwa CNBOP-PIB w funkcjonowanie Zespołów Laboratoriów i Jednostki Certyfikującej, a także kompetencje personelu ze szczególnym podkreśleniem doświadczenia w obszarze oceny zgodności materiałów wybuchowych do użytku cywilnego oraz zaangażowanie kierownictwa i personelu w utrzymanie i doskonalenie personelu. Nie stwierdzono występowania słabych stron po stronie CNBOP-PIB.

Dowód: akta kontroli str. 78-91, 112-128, Tom V

2.1. Wydawanie, zmiana, cofanie i kontrola dopuszczeń.

Procesy wydania i cofania świadectw dopuszczeń odbywały się zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r., tj. rozporządzenia w sprawie *szczegółowych czynności wykonywanych podczas procedur dopuszczenia, zmiany i kontroli dopuszczenia wyrobów, opłat pobieranych przez jednostkę uprawnioną oraz sposobu ustalania wysokości opłat za te czynności*⁵⁹, rozporządzenia w sprawie *wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, a także wydawania dopuszczenia tych wyrobów do*

⁵⁹ Dz. U. Nr 143, poz. 1001, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie *szczegółowych czynności wykonywanych podczas procedur dopuszczenia*.

użytkowania⁶⁰, a także z postanowieniami wewnętrznych przepisów, zawartych w Procedurze P-20 *Procesy wydawania, zmiany i cofania dopuszczenia*.

Dowód: akta kontroli str. 129-152, Tom V

W okresie objętym kontrolą w CNBOP-PIB zostało wydanych 435 świadectw dopuszczenia, a ponadto rozszerzono 150 świadectw, cofnięto 76. CNBOP-PIB skontrolowało 1247 świadectw dopuszczenia.

We wszystkich zbadanych przypadkach procedura wydawania świadectw była wykonywana w sposób prawidłowy i zgodny z określonymi zasadami.

W przypadku wszystkich poddanych czynnościom kontrolnym spraw stwierdzono, że:

- wnioski o wydanie dopuszczenia zawierały wszystkie wymagane prawem elementy, tj. określenie wyrobu, przeznaczenie wyrobu, oznaczenie podmiotu ubiegającego się o wydanie dopuszczenia i jego siedziby oraz wskazanie pełnomocników, jeżeli zostali ustanowieni, określenie producenta wyrobu, jego siedziby i miejsca produkowania wyrobu;
- przeprowadzano wstępną, formalną ocenę wniosku o przeprowadzenie badania próbki wyrobu;
- dokonywano analizy wyników badań dostarczonych przez wnioskodawcę;
- wykonywano ocenę warunków techniczno – organizacyjnych produkcji wyrobu;
- analizowano i oceniano dokumenty zgromadzone w procesie dopuszczenia wyrobu do użytkowania;
- wydawano świadectwa dopuszczenia, które dotyczyły wyrobów⁶¹, w stosunku do których konieczne było jego wydanie.

2.2. Prowadzenie procesów certyfikacji.

Kolejnym elementem działalności Instytutu były procesy certyfikacji. Wydawane podmiotom wnioskującym certyfikaty stanowią potwierdzenie wypełnienia przez instytucje bądź osoby wyspecyfikowanych wymagań certyfikacyjnych w odniesieniu do prowadzonej działalności.

W strukturze CNBOP-PIB funkcjonowały dwie jednostki certyfikujące: Jednostka Certyfikująca (DC) oraz Jednostka Certyfikująca Usługi (DCU). Jednostka Certyfikująca (DC), oprócz ww. procesów dopuszczenia wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, oferowała certyfikację europejską (oznakowanie CE) i krajową (znak budowlany B) wyrobów budowlanych oraz certyfikację dobrowolną wyrobów ochrony przeciwpożarowej. Jednostka Certyfikująca Usługi (DCU) prowadziła procesy w obszarze certyfikacji usług na rzecz ochrony przeciwpożarowej, a w zakresie jej działalności znajdowała się również certyfikacja instalacji systemów przeciwpożarowych, certyfikacja kompetencji personelu w ochronie przeciwpożarowej oraz ocena i weryfikacja bezpieczeństwa pożarowego obiektów budowlanych.

Podobnie jak w przypadku wydawania świadectw dopuszczenia stwierdzono, że działania CNBOP-PIB w zakresie certyfikacji były zgodne z obowiązującymi w tej kwestii przepisami prawa oraz aktami wewnętrznymi.

2.3. Wydawanie aprobat i opinii technicznych.

Kontroli poddano działalność w zakresie wydawania aprobat oraz opinii technicznych i także w tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Naliczanie opłat w procesach aprobacji odbywało się na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie *aprobatek technicznych oraz jednostek organizacyjnych*

⁶⁰ Dz. U. Nr 143, poz. 1002, zwanego dalej również rozporządzeniem w sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

⁶¹ Wykaz wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, stanowił załącznik do rozporządzenia w sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

upoważnionych do ich wydawania⁶². W § 19 ww. rozporządzenia postanowiono, że odpłatność za przeprowadzenie czynności związanych z udzieleniem, zmianą i przedłużeniem terminu ważności aprobaty technicznej ustala się na podstawie udokumentowanej liczby godzin pracy i stawki godzinowej określonej w cenniku. W teczkach dotyczących wydawanych aprobat nie było dokumentów potwierdzających czas poświęcony na wydanie aprobaty technicznej. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że w CNBOP-PIB zgodnie z ww. przepisami przygotowano i opublikowano *Informator o postępowaniu aprobacyjnym* (aktualnie wydanie 11 z kwietnia 2015 r.), który zawiera w załączniku nr 2 informacje o rodzaju i wysokości opłat w tym postępowaniu. Stawki określone w *Informatorze* mają charakter stały, a zatem każdy klient starający się o wydanie aprobaty zapłaci taką samą opłatą niezależnie od czasu poświęconego na przeprowadzenie procesu aprobacji. W opinii Dyrektora CNBOP-PIB, wskazanie stawek w *Informatorze aprobacyjnym* umożliwia: *przejrzyste informowanie klientów o kosztach procesów aprobacyjnych (...). Mając na uwadze wymagania rozporządzenia Ministra Infrastruktury dotyczące bezstronnego i jak najmniej uciążliwego prowadzenia postępowania aprobacyjnego określono w rozdziale 2 rozporządzenia czynności konieczne do wykonania przez jednostkę aprobującą. Liczba godzin pracy wynika zatem z udokumentowanych czynności wykonywanych w procesie aprobacji.*"

Dowód: akta kontroli str. 7-11, Tom V

Dodatkowo wyjaśniono, że procesy aprobacyjne CNBOP-PIB realizuje na zasadach zbliżonych do zasad obowiązujących w innych jednostkach aprobujących. Ministerstwo Infrastruktury w 2014 r. prowadziło przegląd stawek godzinowych i zasad naliczania opłat przez wszystkie jednostki aprobujące wymienione w rozdziale 3 ww. rozporządzenia i do sposobu naliczania oraz dokumentowania godzin pracy stosowanych przez CNBOP-PIB nie wniosło uwag.

Dowód: akta kontroli str. 7-11, Tom V

Analogiczna sytuacja miała miejsce także w przypadku procesów certyfikacji i dopuszczeń. Naliczanie opłat w tych procesach odbywało się w oparciu o *Cennik Jednostki Certyfikującej* (aktualna edycja 13 z lipca 2013 r. z późniejszymi zmianami), a ceny ustalone zostały na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2012 r. *w sprawie sposobu ustalania opłat za czynności związane z oceną zgodności oraz akredytacją jednostek oceniających zgodność*⁶³ oraz rozporządzenia *w sprawie szczegółowych czynności wykonywanych podczas procedur dopuszczenia*.

W opinii Dyrektora Instytutu w rozporządzeniach, odpowiednio w zakresie dopuszczenia i certyfikacji wyrobów, określono czynności konieczne do wykonania przez jednostkę dopuszczającą/certyfikującą. Liczba godzin pracy wynika zatem z udokumentowanych czynności wykonywanych w procesach dopuszczenia i certyfikacji.

Dowód: akta kontroli str. 7-11, Tom II

Wskazano, że liczba godzin pracy wynika także ze średniego technicznego czasu realizacji czynności, ustalonego na podstawie doświadczeń (udokumentowanych przeprowadzonych procesów) CNBOP-PIB w realizacji procesów dopuszczenia i certyfikacji. Przyjęcie średniego technicznego czasu realizacji czynności wynikała z potrzeby osiągnięcia przez CNBOP-PIB kompromisu pomiędzy wymaganiami przepisów prawa, a wymaganiami posiadania przez Jednostkę Certyfikującą akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji (w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *o systemie oceny zgodności*⁶⁴) do prowadzenia działalności certyfikacyjnej i dopuszczeniowej. Zgodnie z wymaganiami Polskiego Centrum Akredytacji (pkt 2 *PCA DACW-01 wyd. 4 z 30 grudnia 2015 r. Akredytacja jednostek certyfikujących wyroby*) jednostka certyfikująca wyroby, powinna spełniać wymagania akredytacyjne

⁶² Dz. U. 2014 r., poz. 1040.

⁶³ Dz. U. z 2012 r., poz. 711. Od 8 września 2016 r. zastąpione przez rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 22 sierpnia 2016 r. *w sprawie sposobu ustalania opłat za czynności związane z obowiązkową oceną zgodności wyrobów* (Dz. U., poz. 1373).

⁶⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 655, z późn. zm.

podane w normie PN-EN ISO/IEC 17065 *Ocena zgodności. Wymagania dla jednostek certyfikujących wyroby, procesy i usługi*. Norma PN-EN ISO/IEC 17065 wymaga równego i niedyskryminującego podejścia do wszystkich obsługiwanych klientów. Wymaga również utrzymywania i udostępniania na życzenie m.in. ogólnych informacji o opłatach, którymi są obciążani wnioskujący i klienci. Jak wyjaśnił kierownik jednostki kontrolowanej, w związku z tym certyfikacja/dopuszczenia wyrobów prowadzone przez CNBOP-PIB powinny być w równym stopniu dostępne dla wszystkich organizacji, niezależnie od ich wielkości i statusu prawnego oraz uczestnictwa w jakiegokolwiek organizacji. Stąd też CNBOP-PIB przestrzega zasady, aby działania związane z realizacją procesów certyfikacji i dopuszczenia wyrobów oraz w sprawach odwoławczych nie miały charakteru dyskryminującego.

Dowód: akta kontroli str. 9-11, Tom V

Corocznie działalność Jednostki Certyfikującej (DC) jest poddawana ocenie przez krajową jednostkę akredytującą (PCA), podczas której sprawdzane są obszary związane z przestrzeganiem zasad bezstronności i równego traktowania klienta. Wymagania polityki cenowej są równe wobec wszystkich klientów niezależnie od liczby procesów, wielkości firm, okresu współpracy itp.

Dodatkowo w udzielonych wyjaśnieniach poinformowano, że były przypadki wykonywania przez Jednostkę Certyfikującą czynności nieuwzględnionych w ogólnej kalkulacji. W takich przypadkach specjalista prowadzący i rozpatrujący wniosek o certyfikację lub dopuszczenie sporządzał indywidualną kalkulację dodatkowych kosztów na podstawie udokumentowanej liczby godzin pracy i stawki godzinowej, podlegającą każdorazowemu zatwierdzeniu przez dyrekcję CNBOP-PIB. Przyjęcie takiego rozwiązania, zdaniem Dyrektora Instytutu, umożliwi zachowanie należytej przejrzystości finansowej w sytuacji zapotrzebowania na wykonanie niestandardowych, lecz koniecznych i czasochłonnych prac w procesie certyfikacji /dopuszczenia.

Podsumowując przyjęte rozwiązanie dotyczące określenia konkretnej ceny usług aprobacyjnych, certyfikacyjnych i dopuszczeniowych stwierdzono, że pomimo iż nie jest ono zgodne z literalnym brzmieniem przepisów powszechnie obowiązujących w tym zakresie, to nie stanowi nieprawidłowości. Takie rozwiązanie jest jedyną możliwością osiągnięcia kompromisu pomiędzy wymaganiami formalnymi dotyczącymi sposobu ustalania wysokości opłat w przedmiotowych procesach przy wymaganym jednocześnie zachowaniu przez Jednostkę Aprobującą i Jednostkę Certyfikującą bezstronnego, tj. równego i niedyskryminującego traktowania wszystkich klientów certyfikacyjnych i dopuszczeniowych.

Dodatkowo stwierdzono, że przy obliczaniu wysokości odpłatności za czynności związane z postępowaniami aprobacyjnymi, certyfikacyjnymi, dopuszczeniowymi każdorazowo stosowana jest stawka godzinowa, której wysokość reguluje decyzja Dyrektora CNBOP-PIB⁶⁵. Stosowane stawki godzinowe obejmują koszty wynagrodzeń wraz z daninami publicznymi (ZUS) pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych oraz pozostałe koszty funkcjonowania Instytutu, m.in. koszty amortyzacji, zużycia materiałów, zakupu usług jak również konieczną marżę.

W opinii Dyrektora Instytutu, wysokość stosowanych stawek pozwalała na realizację nałożonego na Instytut ustawowego obowiązku pokrywania kosztów bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych (samofinansowania się). Jednocześnie przyjęcie jednoznacznie zidentyfikowanej ceny, a co za tym idzie określonego przedziału czasowego, zapewniało niezbędne warunki pracy pracownikom Instytutu, dotyczące możliwości rzetelnej i skrupulatnej analizy dokumentacji składanej wraz z wnioskami o certyfikację i dopuszczenie oraz czas na rzetelne opracowanie dokumentów certyfikacyjnych (świadectw dopuszczenia, certyfikatów stałości właściwości użytkowych, certyfikatów zgodności itd.).

⁶⁵ w okresie od 30 marca 2012 r. do dnia 21.04.2015 r. decyzja Dyrektora CNBOP-PIB nr DO/6/2012; od 21 kwietnia 2015 r. decyzja Dyrektora CNBOP-PIB nr DO/15/2015.

2.4. Udział w pracach normalizacyjnych.

Kolejnym istotnym zadaniem CNBOP-PIB jest udział w pracach normalizacyjnych. W strukturze CNBOP-PIB funkcjonuje sekretariat Komitetu Technicznego (KT) nr 244 ds. Sprzętu, Środków i Urządzeń Ratowniczo-Gaśniczych, w którego obszarze kompetencji znajdują się wszystkie Normy Europejskie opracowywane przez Komitety Techniczne *CEN TC 70 Manual means of fire fighting equipment* (Podręczny sprzęt gaśniczy), *TC 191 Fixed firefighting systems* (Stałe urządzenia gaśnicze), *TC 192 Fire service equipment* [(Wyposażenie do zwalczania pożarów i ratownictwa) -ok. 100 norm], część Norm Międzynarodowych opracowywanych przez Komitet Techniczny *ISO TC 21 Equipment for fire protection and fire fighting* (Wyposażenie dla ochrony przeciwpożarowej i zwalczania pożaru) - 8 norm terminologicznych – oraz ok. 25 Polskich Norm (PN) *własnych* dotyczących wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych.

W wyniku prac normalizacyjnych realizowanych we współpracy z KG PSP i producentami w okresie objętym kontrolą opublikowano nowe wydania (nowelizację) 13 Polskich Norm na sprzęt pożarniczy. Aktualnie trwa tłumaczenie normy PN-EN 14043:2014-05E *Samochody pożarnicze specjalne - Drabiny obrotowe z ruchami kombinowanymi - Wymagania dotyczące bezpieczeństwa, cech użytkowych oraz metody badań* (zainicjowane w IV kwartale 2015 r.) oraz PN-EN 1846-2+A1:2013-07E *Samochody pożarnicze - Część 2: Wymagania ogólne - Bezpieczeństwo* i parametry (zainicjowane w I kwartale 2016 r.).

Dowód: akta kontroli str. 12, Tom V

W okresie objętym kontrolą CNBOP-PIB uczestniczyło w pracach 19 Komitetów Technicznych i 1 Komitetu Zadaniowego Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, w których czynny udział brali przedstawiciele przedsiębiorców, stowarzyszeń producentów, ośrodków badawczych, uczelni i innych zainteresowanych podmiotów. W ramach prac organów technicznych, przedstawiciele CNBOP-PIB zaopiniowali 551 projektów Polskich Norm, Norm Europejskich i międzynarodowych.

Dowód: akta kontroli str.10-11, Tom V

2.5. Współpraca CNBOP-PIB z innymi podmiotami w obszarze działania Instytutu.

CNBOP-PIB, w zakresie prowadzonej działalności statutowej, współpracowało z innymi jednostkami naukowymi i biznesowymi (również zagranicznymi), a także jednostkami PSP i Ochotniczej Straży Pożarnej, czego przykładem jest czynny udział w pracach mających na celu przygotowanie i realizację projektów badawczych zewnętrznie finansowanych, dotyczących wybranych problemów ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności.

W ramach szerokiej współpracy z jednostkami PSP, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej, pracownicy Instytutu brali czynny udział w zespołach roboczych, grupach zadaniowych m.in. w zespole powoływanym przez Komendanta Głównego PSP do monitorowania zmian w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego lub ochronie zdrowia i życia oraz mienia, a także zasad wydawania dopuszczenia tych wyrobów do użytkowania (decyzja Komendanta Głównego PSP nr 18 z 31 marca 2011 r. i nr 20 z 14 marca 2016 r.), a także w zespole ds. konserwacji ubrań specjalnych, powołanym pismem Komendanta Głównego PSP nr BT-I-0754/59-13. Poza tym, na zlecenie ww. jednostek i podmiotów organizowane były różnego rodzaju szkolenia.

W okresie objętym kontrolą, CNBOP-PIB organizowało i współorganizowało 13 konferencji, w tym 12 konferencji naukowych i 1 naukowo-techniczną, których tematyka była związana z uzyskanymi

wynikami badań z projektów badawczo – rozwojowych realizowanych przez Instytut na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa, aktualnego stanu przepisów w zakresie bezpieczeństwa, normalizacji, aprobacji i certyfikacji.

Dowód: akta kontroli str. 3-9 Tom V

Instytut zainicjował przedsięwzięcie pn. *Edukacja dla Bezpieczeństwa*, które stanowi kontynuację wcześniejszych działań w ramach Konsorcjów Naukowo-Przemysłowych. Patronat nad tą formułą współpracy objął Komendant Główny PSP. Do współpracy zapraszane były przedsiębiorstwa, organizacje oraz instytucje. Zakres przedsięwzięć edukacyjnych obejmuje bezpieczeństwo powszechne, ochronę przeciwpożarową oraz zarządzanie kryzysowe. Przystąpienie do współpracy jest równoznaczne z podpisaniem porozumienia o partnerstwie, co skutkuje możliwością współorganizacji przedsięwzięć edukacyjnych, wygłaszania prelekcji, prezentacji oferty podczas szkoleń organizowanych przez CNBOP-PIB. Oferta skierowana jest do producentów urządzeń oraz sprzętu służącego ochronie przeciwpożarowej, firm wykonujących specjalistyczne instalacje zabezpieczające obiekty budowlane (projektanci, wykonawcy, konserwatorzy), specjalistów, rzeczoznawców ds. zabezpieczeń ppoż. oraz firm ubezpieczeniowych.

Poza tym, CNBOP-PIB organizuje cykliczne (raz w roku) spotkania poświęcone tematyce prowadzenia procesów dopuszczenia oraz współpracy z klientami. Spotkania te miały na celu zebranie uwag i propozycji o współpracy prowadzonej w ramach procesów dopuszczenia i badań wyrobów wprowadzanych do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Ważnym punktem spotkań były coroczne wystąpienia przedstawicieli Komendy Głównej PSP, prezentujące stan prac w zakresie wymagań techniczno-użytkowych, zgodnie z rozporządzeniem w *sprawie wykazu wyrobów służących zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego*.

Dowód: akta kontroli str. 9-10 Tom V

W okresie objętym kontrolą CNBOP-PIB nawiązało współpracę z 12 laboratoriami badawczymi - podwykonawcami w zakresie badań wyrobów będących przedmiotem procesów aprobacji, certyfikacji i/lub dopuszczenia.

Dodatkowo Instytut realizował procedury testowania wyrobów innowacyjnych. Procedury te mają na celu ocenę przydatności do stosowania w działaniach ratowniczo-gaśniczych wyrobów nieobjętych obowiązkiem uzyskania dopuszczenia do użytkowania.

Dowód: akta kontroli str. 12-14 Tom V

2.6. Doskonalenie metod badawczych.

CNBOP-PIB wykonywał szereg zadań z zakresu doskonalenia metod badawczych w Instytucie. Instytut w celu utrzymania i rozszerzenia możliwości wykonywania badań modernizuje posiadaną infrastrukturę badawczą, wdraża nowe stanowiska badawcze oraz przyrządy pomiarowe.

Dowód: akta kontroli str. 15-20 Tom II

W 2015 r. na inwestycje i remonty wydatkowano ponad 1,5 mln złotych, zaś w 2016 r. na te cele zaplanowano ponad 3 mln złotych.

Dowód: akta kontroli str. 660-666, Tom I

W związku z potrzebą podnoszenia jakości realizacji zadań, w CNBOP-PIB utrzymywany jest system jakości zgodnie z normą PN-EN 17025 i ISO 9001, w ramach którego co roku przeprowadzane są audyty wewnętrzne ISO oraz audyty zewnętrzne PCA. Wyniki poszczególnych audytów potwierdzają właściwą i profesjonalną realizację działalności badawczej Instytutu.

W zakresie pozostałych zadań statutowych ustalono, że CNBOP-PIB w okresie objętym kontrolą dokonywało analiz oraz ocen stanu i rozwoju bezpieczeństwa powszechnego państwa, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w kraju i za granicą.

Instytut zgodnie z potrzebami zarówno Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jak też KG PSP przygotowywał analizy i oceny dotyczące bezpieczeństwa powszechnego państwa, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w kraju i za granicą.

Na potrzeby klientów przygotowywano i udostępniano na stronie internetowej Instytutu *Standardy Techniczne CNBOP-PIB*. Od stycznia 2015 r. do 24 października 2016 r. Instytut wydał 22 takie standardy.

CNBOP-PIB brało udział w opiniowaniu aktów prawnych i w związku z tym zadaniem zajęło stanowisko 677 razy. Dotyczyły one projektów rozporządzeń, projektów ustaw, notyfikacji, Komunikatów Biura Rady Głównej Instytutów Badawczych przesyłanych przez MSW(iA), Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Komendę Główną PSP, Biuro Rady Głównej Instytutów Badawczych, Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii.

Instytut wykonywał zadania w zakresie doradztwa, sporządzania ekspertyz (w tym sądowych), prac doświadczalnych i technicznych. Zadania te były wykonywane przez: Zespół Laboratoriów Urządzeń i Środków Gaśniczych, Zespół Laboratoriów Procesów Spalania i Wybuchów, Zespół Laboratoriów Technicznego Wyposażenia Jednostek Ochrony Przeciwpożarowej oraz Zespół Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej.

Dowód: akta kontroli str. 25-30, Tom V

2.7. Upowszechnianie wyników prac badawczych.

Obowiązki CNBOP-PIB związane z upowszechnianiem wyników prac badawczych prowadzonych przez Instytut oraz propagowaniem wiedzy w tym zakresie prowadzone były w ramach działalności wydawniczej, szkoleniowej i edukacyjnej, oraz promocyjnej.

W kontrolowanym okresie komórki merytoryczne Instytutu przygotowywały szereg publikacji związanych z tematyką pożarnictwa. Oprócz serii *Standardy Techniczne CNBOP-PIB*, publikacji monograficznych, a także podręczników szkoleniowych, Instytut od 2006 r. wydaje kwartalnik naukowy *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*, który w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego uzyskał 13 pkt. (na 15 możliwych). W kontrolowanym okresie CNBOP-PIB otrzymało dofinansowanie na tłumaczenia najlepszych artykułów w kwartalniku na język angielski.

Zarówno kwartalnik, jak i publikacje wydawane przez CNBOP-PIB umieszczane są w otwartym dostępie na stronie internetowej CNBOP-PIB z możliwością czytania i pobierania. W okresie objętym kontrolą w otwartym dostępie opublikowano 9 monografii oraz 6 numerów kwartalnika *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*.

Dowód: akta kontroli str. 97-111 Tom V

Instytut wykonywał działania w obszarze edukacyjno-dydaktycznym. Obejmowały one przede wszystkim: szkolenia dedykowane, otwarte szkolenia specjalistyczne dla projektantów, instalatorów i konserwatorów, a także dla innych specjalistów z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

W roku 2015 zorganizowano łącznie 60 przedsięwzięć zleconych, komercyjnych i edukacyjno – informacyjnych dla prawie dwóch tysięcy uczestników. W roku 2016 r. (wg stanu na dzień 24 października) zorganizowano 41 takich przedsięwzięć dla prawie tysiąca uczestników.

Instytut organizował i współorganizował seminaria, konferencje krajowe i międzynarodowe, których celem była wymiana doświadczeń i integracja środowiska naukowego i praktyków w obszarach ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności (o czym była mowa wcześniej). Dodatkowo, brał udział w konkursach oraz w targach innowacyjności i wynalazczości, a także w targach i wystawach branżowych, poświęconych ochronie przeciwpożarowej oraz innym aspektom bezpieczeństwa. Organizowano również stoiska wystawiennicze, na których prezentowane były wyniki badań uzyskane podczas realizacji projektów badawczych zgłaszanych do konkursów, nagrodzone produkty, oferta badawcza, działalność szkoleniowa i wydawnictwa CNBOP-PIB.

Dowód: akta kontroli str. 32-37 Tom V

3. Prawdliwość wydatkowania środków publicznych.

3.1. Planowanie działalności finansowej.

W okresie objętym kontrolą Instytut prowadził gospodarkę finansową na podstawie ustawy *o instytutach badawczych*⁶⁶, zgodnie z którą występował w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek, pokrywał koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów i odpowiadał za swoje zobowiązania. Instytut nie otrzymywał dotacji celowych na finansowanie realizacji zadań zleconych, o których mowa w art. 21 ust. 6 ustawy *o instytutach badawczych*⁶⁷.

Dowód: akta kontroli str. 114-126 Tom II

Instytut osiągał przychody w związku z prowadzoną działalnością podstawową określoną w art. 2 ust. 4 ustawy *o instytutach badawczych*, w tym z wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz ekspertyz i innych usług na rzecz podmiotów krajowych. Poza tym, Instytut otrzymywał dotacje podmiotowe udzielone przez MNiSW na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o zasadach finansowania nauki*⁶⁸ i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁶⁹. Źródłem przychodów w latach 2015-2016 były także środki przekazane przez NCBiR⁷⁰ projektów badawczych, do realizacji których CNBOP-PIB przystąpiło w drodze konkursów.

Zgodnie z art. 18 ust. 10 ustawy *o instytutach badawczych* podstawą gospodarowania środkami, o których mowa w ust. 7 i 8, tj. przychodów w związku z prowadzoną działalnością określoną w art. 2 tej ustawy oraz określonych dotacji jest roczny plan finansowy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami roczny plan finansowy ustala Dyrektor Instytutu po zasięgnięciu opinii rady naukowej. W zakresie planowania działalności finansowej w Instytucie nie zostały określone wewnętrzne procedury dotyczące terminów ustalania, sporządzania i aktualizowania planów finansowych.

Na rocznych planach finansowych CNBOP-PIB, sporządzonych przez Głównego księgowego Instytutu na 2015 r. oraz na 2016 r. nie było daty ich podpisania i daty zatwierdzenia.

Poddane kontroli plany finansowe były zatwierdzane przez Dyrektora Instytutu po zasięgnięciu opinii Rady Naukowej na posiedzeniach, które odbyły się 19 maja 2015 r. oraz 30 maja 2016 r. W tych dniach Rada Naukowa podjęła uchwały dotyczące m.in. przyjęcia sprawozdań finansowych Instytutu oraz podjęcia uchwały w sprawie zaopiniowania podziału wypracowanego zysku.

⁶⁶ Art. 18 ust. ustawy *o instytutach badawczych*.

⁶⁷ Zgodnie, z którym Państwowy instytut badawczy otrzymuje dotację celową na finansowanie realizacji zleconych zadań, której wysokość jest określana w ustawie budżetowej, na wniosek właściwych dysponentów części budżetowych.

⁶⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1620 oraz z 2015 r. poz. 249 i poz. 1268.

⁶⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm., dalej ustawa *o finansach publicznych*.

⁷⁰ Art. 1 ust. 2 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. *o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1788), zgodnie z którym Centrum jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.

Zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości przyjętymi w CNBOP-PIB, rok obrotowy jest tożsamy z rokiem kalendarzowym⁷¹. Z powyższego wynika, że gospodarowanie środkami finansowymi powinno mieć odniesienie do trwających 12 kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych, w związku z tym plany finansowe powinny zostać zatwierdzone przez Dyrektora Instytutu najpóźniej na początku roku kalendarzowego.

Dowód: akta kontroli str. 337-435 Tom V

Na podstawie § 7 ust. 1 *Regulaminu Rady Naukowej CNBOP-PIB* posiedzenia Rady Naukowej są zwoływane m.in. na wniosek Dyrektora Instytutu nie rzadziej niż dwa razy w roku. W okresie objętym kontrolą Rada Naukowa zbierała się na wniosek Dyrektora Instytutu dwa razy w roku, tj. w miesiącu maju i grudniu.

Uzasadniając zatwierdzanie planów finansowych w ww. terminach wskazano, że w kontrolowanych planach były ujmowane m.in. dane zawarte w sprawozdaniach finansowych sporządzanych w Instytucie na zasadach i terminach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁷², na podstawie której sprawozdanie finansowe sporządza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia kończącego rok obrotowy⁷³.

Dowód: akta kontroli str. 114-126, 189-190 Tom II, str. 240-245 Tom V

W kwietniu 2016 r. sprawozdanie finansowe CNBOP-PIB za 2015 r. było poddawane badaniu przez niezależnego biegłego rewidenta, a następnie zostało zatwierdzone przez ministra nadzorującego. Roczne sprawozdanie finansowe Instytutu było sporządzane na ostatni dzień roku obrotowego. W przypadku CNBOP-PIB zamknięcie ksiąg rachunkowych za rok obrotowy następowało nie później niż 31 marca roku następnego. Sprawozdanie składało się z: bilansu rachunku zysków i strat, informacji dodatkowych obejmujących wprowadzenie do sprawozdania oraz z dodatkowych informacji i objaśnień, rachunków przepływów pieniężnych, a także zestawień zmian w funduszach.

Dowód: akta kontroli str. 273-333 Tom V

Nieustalanie planów finansowych na początku roku kalendarzowego stanowi **nieprawidłowość**, która spowodowała, że przez okres 5 miesięcy plany nie były podstawą gospodarowania ww. środkami finansowym. Wskazana nieprawidłowość wynikała z przekonania kierownictwa Instytutu o braku obowiązku ustalania planu finansowego na początku roku obrotowego, co doprowadziło do naruszenia art. 18 ust. 10 ustawy *o instytutach badawczych*.

Na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy *o rachunkowości*, kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W okresie objętym kontrolą za sporządzenie planów finansowych CNBOP-PIB był odpowiedzialny główny księgowy Instytutu⁷⁴, któremu w zakresie czynności powierzono wykonywanie obowiązków określonych ww. regulacją.

⁷¹ W art. 3 ust. 1 pkt 9 z ustawą *o rachunkowości* określono, że rok obrotowy - rozumie się przez to rok kalendarzowy lub inny okres trwający 12 kolejnych pełnych miesięcy kalendarzowych, stosowany również do celów podatkowych. Rok obrotowy lub jego zmiany określa statut lub umowa, na podstawie której utworzono jednostkę. Jeżeli jednostka rozpoczęła działalność w drugiej połowie przyjętego roku obrotowego, to można księgi rachunkowe i sprawozdanie finansowe za ten okres połączyć z księgami rachunkowymi i sprawozdaniem finansowym za rok następny. W przypadku zmiany roku obrotowego pierwszy po zmianie rok obrotowy powinien być dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy.

⁷² Dz. U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm., zwanej dalej ustawą *o rachunkowości*.

⁷³ Art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy *o rachunkowości*.

⁷⁴ Zgodnie z § 25 ust. 1 pkt 2 *Regulaminu organizacyjnego CNBOP-PIB*.

W zakresie nieustalania planów finansowych po zamknięciu roku obrotowego wskazano⁷⁵, że do czasu zatwierdzenia przez Dyrektora CNBOP-PIB ww. planów, gospodarka finansowa Instytutu opierała się na projektach rocznych planów finansowych, które były nieformalnym dokumentem opracowywanym przez głównego księgowego, w oparciu o dane: z działalności Instytutu z poprzedniego roku, zawarte w ewidencji księgowej, przekazane przez kierowników komórek organizacyjnych dotyczących wysokości przewidywanych przychodów oraz o ewentualnych potrzebach i zaplanowanych kosztach w poszczególnych kategoriach planu⁷⁶, jak też na podstawie porównań przychodów z lat ubiegłych z różnych tytułów⁷⁷.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że niesporządzanie w CNBOP-PIB formalnych projektów ww. planów wynikało z braku regulacji, które w ocenie głównego księgowego Instytutu wskazywałyby na obowiązek przedłożenia do akceptacji kierownika jednostki projektów planów finansowych. Wynika to z faktu, że Instytut jako jednostka samofinansująca się nie podlega rygorom ustawy *o finansach publicznych* i dlatego projekty rocznych planów finansowych były nieformalne i zostały sporządzone przez głównego księgowego jedynie na potrzeby dalszego opracowania planów finansowych.

Dowód: akta kontroli str. 71-89 Tom II

W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, że wprawdzie Instytut nie jest jednostką sektora finansów publicznych zobowiązaną do sporządzania planu dochodów i wydatków, o którym mowa w ustawie *o finansach publicznych*⁷⁸, to jednak zgodnie ze Statutem Instytut działając na podstawie ustawy *o instytutach badawczych*, w szczególności jest zobowiązany do jej przestrzegania.

Przychody i koszty były planowane w oparciu o informacje prezentujące dotychczas osiągnięte przez Instytut przychody i ponoszone koszty. Poza tym plany prezentowały przychody i koszty z dotacji MNiSW oraz pochodzących z budżetu NCBiR.

W zakresie spełniania wymogów formalnych i merytorycznych stwierdzono, że roczne plany finansowe CNBOP-PIB⁷⁹ zawierały pozycje określone w art. 18 ust. 11 ustawy *o instytutach badawczych*, tj.:

- 1) przychody własne;
- 2) dotacje z budżetu państwa;
- 3) koszty, w tym:
 - a. wynagrodzenia i naliczane od nich składki,
 - b. płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
 - c. koszty majątkowe.

Dowód: akta kontroli str. 191-212 Tom V

Odnosnie do przyjętego sposobu prezentowania kosztów w rocznym planie finansowym Instytutu, należy zauważyć, że nie pozwala on stwierdzić, w jakiej wysokości zostały zaplanowane koszty majątkowe oraz płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań.

Na 2015 r. założono, że przychody własne wyniosą 13.450.000,00 zł, a koszty 13.031.000,00 zł. Przychody z dotacji podmiotowej i jej koszty określono na 1.958.890,00 zł⁸⁰. Przychody i koszty projektów badawczych zostały zaplanowane na 4.551.513,00 zł. Łącznie na 2015 r. przychód zaplanowano

⁷⁵ Odpowiedź zastępcy Dyrektora CNBOP-PIB z 25 listopada 2016 r.

⁷⁶ W szczególności koszty dotyczyły wynagrodzeń, świadczeń na rzecz pracowników, kosztów szkoleń i podnoszenia kwalifikacji pracowników, kosztów remontów itp.

⁷⁷ Np. w zakresie szkoleń, pozyskania nowych klientów w nowych obszarach działań itd.

⁷⁸ Art. 11 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*.

⁷⁹ Zwany dalej planem finansowym.

⁸⁰ Przyznanych decyzją nr 21532/E-309/S/2015 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie przyznania dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego w 2015 w wysokości 1.958.890,00 zł.

w wysokości 19.960,403,00 zł, natomiast koszty określono na poziomie 19.541.403,00 zł. Korekta planu finansowego CNBOP-PIB na 2015 r. została zatwierdzona przez Dyrektora CNBOP-PIB po przesunięciu środków finansowych ujętych w pozycjach kosztów przychodów własnych, które nie miały wpływu na zmianę sumy zaplanowywanych kosztów.

Na 2016 r. założono, że przychody własne wyniosą 14.100.000,00 zł, a koszty 13.600.000,00 zł. Przychody z dotacji podmiotowej i jej koszty określono na 1.984.230,00 zł⁸¹. Przychody i koszty projektów badawczych zostały zaplanowane na 2.252.082,00 zł. Łącznie na 2016 r. zaplanowano przychód w wysokości 18.336.312,00 zł, a koszty określono na poziomie 17.836.312,00 zł.

Zmiana planu finansowego na 2016 r. była spowodowana przydzieleniem CNBOP-PIB przez MNiSW dodatkowych środków finansowych w wysokości 64.000,00 zł⁸² do wykorzystania w latach 2016-2017 na działalność upowszechniającą naukę. Łącznie po zatwierdzonej przez Dyrektora Instytutu korekty planu finansowego na 2016 r. zaplanowano przychód w wysokości 18.501.262,00, a koszty określono na poziomie 18.001.262,00 zł.

Dowód: akta kontroli str. 246-272 Tom V

W ww. planach nie ujmowano środków finansowych przekazywanych⁸³ przez Komendanta Głównego PSP na cele ochrony przeciwpożarowej⁸⁴, które CNBOP-PIB w 2015 r. otrzymało w wysokości 133.000,00 zł na przygotowanie, wydruk i dwie recenzje naukowe publikacji pt. „Czerwona Księga Pożarów” oraz w 2016 r. w wysokości 27.500,00 zł na przygotowanie, wydruk, dwie recenzje merytoryczne oraz rozszerzenie licencji publikacji pt. „Podręczny poradnik kierującego działaniem ratowniczym”, ponieważ nie stanowią one dotacji, ani nie były przychodem własnym Instytutu.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że koszty związane z realizacją zadań, jak i otrzymane środki z KG PSP stanowią refundację poniesionych kosztów, dlatego były ujmowane jedynie w księgach rachunkowych na kontach zespołu „2”. Analogiczna sytuacja dotyczyła księgowania niewykorzystanej w danym roku kalendarzowym dotacji z MNiSW na finansowanie działalności statutowej, która zgodnie z obowiązującymi przepisami pozostaje w jednostce naukowej na rok następny, z przeznaczeniem do wykorzystania na cel, na jaki została przyznana⁸⁵.

W udzielonej odpowiedzi główny księgowy Instytutu wskazał, że dotacja z MNiSW ujmowana jest w planie finansowym w pozycjach planowanych przychodów i kosztów na dany rok obrotowy oraz wyjaśnił, że zaplanowane w 2015 r. koszty dotacji zostały pokryte z niewydatkowanej kwoty dotacji z 2014 r.

Dowód: akta kontroli str. 110-112, Tom II, str. 225-230, 240-245 Tom V

Nieujmowanie w planach finansowych niewykorzystanej dotacji z poprzedniego okresu rozliczeniowego uznano za **nieprawidłowość** polegające na nierzetelnym prezentowaniu pokrywania kosztów dotacji z zaplanowanych przychodów. Należy, bowiem wskazać, że nieujmowanie w planach finansowych niewydatkowanej kwoty dotacji, podobnie jak nieustalanie planów finansowych na

⁸¹ Informacja nr 215326/E-309/S/2016 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 czerwca 2016 r. o przyznaniu dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego (dotacji bazowej) w 2016 r.

⁸² Przyznanych decyzją nr 935/P-DUN/2016 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie przyznania środków finansowych na lata 2016-2017 w wysokości 64.000,00 zł na zadanie z zakresu działalności upowszechniającej naukę.

⁸³ Pismem nr BT-I-0754/226-2/15 z 23 listopada 2015 r. oraz nr BT-I-0754/235-3/15 z 8 stycznia 2016 r.

⁸⁴ Środki finansowe przekazywane do KG PSP przez zakłady ubezpieczeniowe na podstawie art. 38 ust. 1 a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz.1380, z późn. zm.) oraz rozdzielone na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rozdzielania środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 53 poz. 564, z późn. zm.)

⁸⁵ Art. 19 ust. 6 ustawy o zasadach finansowania nauki.

początku roku kalendarzowego, pozostaje w sprzeczności z art. 18 ust. 10 ustawy o *instytutach badawczych*, gdyż podstawą gospodarowania środkami m.in. z dotacji jest plan finansowy.

Wyjaśniając nieujmowanie w rocznych planach finansowych niewydatkowanej kwoty dotacji, Dyrektor Instytutu podniósł, że wykorzystanie dotacji pozostaje bez wpływu na wynik finansowy CNBOP-PIB, ponieważ wydatkowane środki ujmowane są w księgach rachunkowych z zachowaniem współmierności przychodów i kosztów.

Dowód: akta kontroli str. 189-190 Tom II

W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, że nieujmowanie w planach finansowych niewykorzystanej dotacji z poprzedniego okresu rozliczeniowego, uniemożliwiło ujawnianie informacji o wielkości zgromadzonych środków publicznych i ich rozdysponowaniu.

3.2. Wykonanie rocznego planu finansowego.

W zakresie wykonania planu finansowego ustalono, że w okresie objętym kontrolą główny księgowy Instytutu sporządził, na podstawie zapisów z ewidencji księgowej, dokument pn.: *Wykonanie rocznego planu finansowego CNBOP-PIB za rok 2015*, któremu z powodu braku regulacji w zakresie dokumentowania wykonania planu finansowego nie nadano charakteru formalnego, a jedynie był wykorzystywany jako narzędzie pomocnicze, ułatwiające kontrolę stopnia realizacji planu finansowego.

Na podstawie wydruków operacji z ewidencji księgowej, porównanych z ww. zestawem stwierdzono, że w 2015 r. Instytut uzyskał przychód w wysokości 19.431.944 zł, tj. 97,4% planu, w tym przychód własny 13.614.142,00 zł, tj. 101,2%, a koszty 12.259.689,00 zł, tj. 94,1% planu. Z dotacji MNiSW wydatkowano kwotę 1.113.251,00 zł, tj. 56,8% planu. Z projektów badawczych osiągnięto łączny przychód w wysokości 4.704.551,00 zł, tj. 103,4% planu.

Dowód: akta kontroli str. 197 Tom V

Główny księgowy Instytutu stwierdził, że dotacja z MNiSW ujmowana jest w planie finansowym w pozycjach planowanych przychodów i kosztów na dany rok obrotowy. Odnosząc się do 43,2% odchylenia od wykonania planu w zakresie wydatkowania dotacji z MNiSW wskazał, że kwota 1.113.251,00 zł stanowi sumę kosztów zrealizowanych ze środków dotacji z 2014 r. w wysokości 208.118,82 zł oraz z dotacji z 2015 r. w wysokości 905.132,51 zł. W zakresie, niewydatkowania na dzień 31 grudnia 2015 r. dotacji w wysokości 1.053.757,50 zł wskazał, że niewykorzystana kwota dotacji została zaksięgowana na koncie 844 nazwanym w *Zakładowym Planie Kont CNBOP-PIB Otrzymane środki pieniężne na sfinansowanie nabycia środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, projekty badawcze, prace rozwojowe*⁸⁶ oraz zaprezentowana w sprawozdaniu finansowym Instytutu za 2015 r., które zgodnie z obowiązującymi przepisami było badane przez biegłego rewidenta w kwietniu 2016 r.

W uzupełnieniu odpowiedzi Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że niewydatkowanie ww. dotacji w danym roku obrotowym związane było z planowaniem realizacji zadań statutowych w perspektywie przynajmniej dwuletniej, co wynika z zasadności i problematyki realizowanych prac i dążeń do tworzenia nowej wiedzy.

Dowód: akta kontroli str. 189-190 Tom II, str. 221-222, 225 Tom V

Wykonanie rocznego planu finansowego CNBOP-PIB za 2015 r. było pozytywnie ocenione przez Radę Naukową Instytutu w trakcie posiedzenia, na którym m.in. przyjęto roczny plan finansowy na 2016 r.

Do 30 września 2016 r. Instytut wydatkował dotacje MNiSW w wysokości 1.506.545,00 zł, tj. 74,4% planu, co stanowiło sumę przychodów i kosztów zrealizowanych ze środków z dotacji na 2015 r.

⁸⁶ Konto w systemie finansowo-księgowym zostało wprowadzone pod skróconą nazwą „Otrzymane dotacje”.

w wysokości 903.459,17 zł oraz na 2016 r. w wysokości 603.086,00 zł. Plan finansowym CNBOP-PIB na 2016 r. zakładał 2.026.230,00 zł przychodu z dotacji MNiSW, a zatem na 30 września 2016 r. suma przychodów i kosztów kształtowała się na poziomie 33,7% planu. Instytut osiągnął przychody własne w wysokości 9.146.938,00 zł, tj. 64,9% planu, a koszty wyniosły 8.384.183,00 zł, tj. 74,4% planu. Na realizację projektów badawczych przekazano 1.773.294,00 zł, tj. 74,7% planu, natomiast koszty osiągnęły kwotę 1.849.244,00 zł, tj. 77,9% planu.

Dowód: akta kontroli str. 212 Tom V

3.3. Zgodność wydatkowania środków publicznych z przepisami prawa oraz z zasadami efektywności, celowości, oszczędności, terminowości.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości w Instytucie stosowano zasady rachunkowości przyjęte zarządzeniem nr 7/2004 Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie stosowania zasad rachunkowości w CNBOP-PIB, ze zm.⁸⁷, zmienione zarządzeniem nr 25/2015 Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Zakładowych Zasad (Polityki) Rachunkowości CNBOP-PIB, do którego aneksem nr 1 z dnia 1 kwietnia 2016 r. dodano konto 806 przeznaczone do ewidencjonowania funduszu badań własnych.

Wprowadzane do stosowania *Zakładowe Zasady (Polityki) Rachunkowości* były ustalane i aktualizowane przez Dyrektora Instytutu zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o rachunkowości⁸⁸.

Dowód: akta kontroli str. 334-435 Tom V

Zasadność wydatkowania środków publicznych oraz stosowania w tym zakresie przepisów powszechnie obowiązujących oraz zasady i procedury wprowadzone do stosowania w Instytucie, skontrolowano w oparciu o dokumentację finansowo-księgową, która potwierdzała rozliczenie w okresie objętym kontrolą kosztów poniesionych przez CNBOP-PIB na realizację 5 poniżej wskazanych projektów prac rozwojowych⁸⁹, pt.:

- 1) *Opracowanie innowacyjnego systemu stanowisk do badań ochron osobistych* – realizację projektu zaplanowano od 8 maja 2013 r. do 7 maja 2016 r.
- 2) *System kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopodmiotowych akcji* – realizację projektu zaplanowano od 23 grudnia 2013 r. do 22 grudnia 2016 r.
- 3) *Innowacyjne technologie zabezpieczeń przed wybuchem, w tym obiektów szczególnie chronionych* – realizację projektu zaplanowano od 23 grudnia 2013 r. do 22 grudnia 2016 r.
- 4) *Innowacyjne rozwiązania metod stabilizowania konstrukcji budowlanych i technologicznych w warunkach działań ratowniczych podczas likwidacji skutków katastrofy budowlanej* – realizację projektu zaplanowano od 22 grudnia 2014 r. do 21 grudnia 2017 r.
- 5) *Nowoczesne narzędzia inżynierskie do wspomagania decyzji przeznaczone dla dowódców podczas działań ratowniczo-gaśniczych PSP w obiektach budowlanych* – realizację projektu zaplanowano 9 maja 2013 r. do 8 maja 2016 r.

⁸⁷ Zmieniane zarządzeniem nr 15/2008 Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego z dnia 22 grudnia 2008 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie stosowania zasad rachunkowości w CNBOP-PIB* oraz zarządzeniem nr 19/2012 Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego z dnia 21 grudnia 2012 r. *zmieniające zarządzenie nr 15/2008 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie stosowania zasad rachunkowości w CNBOP-PIB*.

⁸⁸ Art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości.

⁸⁹ Projekty prac rozwojowych, które w zakresie tematyki prowadzenia przez CNBOP-PIB polityki kadrowej, zostały omówione w pkt 1.

W czterech z kontrolowanych przypadków badania naukowe lub prace rozwojowe były finansowane w 100 % z budżetu NCBiR, a w jednym przypadku CNBOP-PIB współuczestniczyło w partycypowaniu kosztów związanych z realizacją zadań określonych w ramach projektu.

Na podstawie przyjętych w Instytucie zasad rachunkowości księgi rachunkowe były prowadzone przy użyciu komputera z wykorzystaniem oprogramowania wspomagającego ich prowadzenie, tj. system Ft-FK 7 autorstwa Przedsiębiorstwa Innowacyjno-Wdrożeniowego *FORTECH* sp. z o.o. Wprowadzony w CNBOP-PIB system komputerowy spełniał zasadę podwójnego księgowania oraz pozwalał na systematyczne i chronologiczne ujmowanie zapisów zdarzeń, ich kolejnej numeracji, ciągłość liczenia sum zapisów. Poza tym stwierdzono, że kontrolowane zapisy operacji księgowych były jednoznacznie powiązane z badanymi dowodami księgowymi.

Dowód: akta kontroli str. 341,395,431 Tom V

Dla każdego kontrolowanego projektu wyodrębniono konto o symbolu 5 pod nazwą *Koszty projektu* wraz z rozbudowaną analityką stosowną do potrzeb działań, których projekt dotyczy. Kontrolowane dowody księgowe były księgowane na koncie 507 *Koszty projektów finansowych ze środków NCBiR* w korespondencji z kontem 490 *Rozliczenie kosztów*.

Zgodnie z przyjętymi CNBOP-PIB zasadami rachunkowości, wyodrębnioną ewidencją księgową dla realizacji ww. projektów uzyskano poprzez odpowiednie rozbudowanie analityki w planie kont, a także poprzez prowadzenie kont pozabilansowych w ramach zespołu kont „9” w układzie rodzajowym dla poszczególnych zadań w celu umożliwienia monitorowania wydatków.

Dowód: akta kontroli str. 684-695, 729-747, 895-907, 1074-1084, 1150-1158 Tom VI

Dowody księgowe potwierdzające poniesione przez Instytut wydatki związane z realizacją ww. projektów były przechowywane w Dziale Finansowo-Księgowym CNBOP-PIB. Dowody księgowe potwierdzające poniesione przez Instytut wydatki związane z realizacją ww. projektów były przechowywane w Dziale Finansowo-Księgowym CNBOP-PIB. Badaniem objęto 204 dowody księgowe wraz z odpowiadającym im zapisom księgowym, co stanowi 40% dowodów o łącznej wartości 3.163.594,04 zł, w tym 190 dowodów potwierdzających poniesione przez CNBOP-PIB wydatki na realizację ww. projektów o łącznej wartości 781.377,90 zł. Ponadto, skontrolowano 100% dowodów księgowych z odpowiadającym im zapisom księgowym, tj. 14 przelewów otrzymanych z NCBiR za realizację zadań określonych w ww. 5 projektach o łącznej wartości 2.382.216,14 zł. Poddane kontroli dokumenty źródłowe⁹⁰ potwierdziły zasadność poniesionych przez Instytut wydatków, związanych z realizacją zadań określonych w ww. projektach badawczych oraz wykazały, że wynikające z dowodów księgowych zobowiązania były realizowane w określonym terminie.

Opisy naniesione na kontrolowanej dokumentacji zawierały następujące elementy: numer i temat projektu, merytoryczne uzasadnienie poniesionego wydatku, jego rodzaj i kwalifikację, informacje o trybie udzielenia zamówień publicznych lub o niestosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁹¹. Na fakturach nanoszono zapisy o sprawdzeniu wydatku pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, wraz z datą, podpisami i pieczętkami osób upoważnionych do ich sprawdzenia. Zatwierdzenia wydatków dokonywał główny księgowy oraz Dyrektor Instytutu albo jego zastępca. Opisy ujęcia wydatku w ewidencji księgowej były zaopatrzone w podpis osoby dekretującej. Dowód księgowy opiewający na waluty obce zawierał informacje o przeliczeniu ich wartości na walutę polską według kursu obowiązującego w dniu przeprowadzenia operacji gospodarczej.

Dowód: akta kontroli str. 803-876, 9433-958 Tom VI

⁹⁰ które obejmowały m.in.: listy wynagrodzeń – dodatki dla pracowników i funkcjonariuszy zatrudnianych w CNBOP-PIB, faktury VAT, potwierdzenia zapłaty, wyciągi bankowe, rachunki za wykonanie zlecenia.

⁹¹ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ustawa ogłoszona w Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm. oraz z 2015 r. poz. 2164 t.j.

W powyższym zakresie stwierdzono, że przekazane do kontroli dowody księgowe spełniały wymogi formalne określone w ustawie o rachunkowości⁹². Wszystkie faktury, listy wynagrodzeń pracowników posiadały udokumentowane potwierdzenie zapłaty w formie przelewu bankowego oraz wyciągu bankowego. W wyniku analizy dokumentów finansowych stwierdzono, że poniesione wydatki zostały zakwalifikowane do właściwych grup kosztów. Utworzone konta księgowe w *Zakładowym Planie Kont* jednostki kontrolowanej odpowiadały strukturze kont systemu komputerowego wdrożonego w CNBOP-PIB.

3.4. Wykorzystywanie środków z funduszu badań własnych.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o Instytutach badawczych w CNBOP-PIB został utworzony fundusz badań własnych⁹³. Zasady wykorzystania zasobów funduszu zostały określone w zarządzeniu nr 10/2013 Dyrektora CNBOP-PIB z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie: *Regulaminu wykorzystania środków z funduszu badań własnych w Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego–Państwowym Instytucie Badawczym*. Ww. zasady zmieniono zarządzeniem nr 3/2016 Dyrektora Instytutu z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie *wprowadzenia regulaminu funduszu badań własnych w CNBOP-PIB*.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Instytutu dwukrotnie przedstawił do zatwierdzenia ministrowi nadzorującemu wnioski dotyczące podziału zysku⁹⁴, po zaopiniowaniu ich przez Radę Naukową CNBOP-PIB. W uzasadnieniu wniosków wskazywano, że fundusz badań własnych będzie wspierał badania naukowe, prace rozwojowe dotyczące kluczowych zagadnień związanych z rozwijaniem działalności naukowej oraz rozwój działalności statutowej CNBOP-PIB. Wysokość nadwyżki finansowej przeznaczonej na ww. fundusz, każdorazowo na wniosek Dyrektora Instytutu była określana przez Radę Naukową po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego Instytutu. Niewykorzystane w danym roku kalendarzowym zasoby finansowe funduszy przechodziły na rok następny⁹⁵.

Dowód: akta kontroli str. 482-487 Tom V

Na fundusz badań własnych odpisano łącznie zysk netto 4.600.351,30 zł, osiągnięty w latach 2010-2015 w wysokości:

- 1) 143.000,00 zł – za 2010 r.
- 2) 1.967.214,56 zł – za 2011 r.
- 3) 599.746,91 zł – za 2012 r.
- 4) 335.935,11 zł – za 2013 r.
- 5) 306.293,18 zł – za 2014 r.
- 6) 1.248.161,54 zł – za 2015 r.

Dowód: akta kontroli str. 480-481 Tom V

CNBOP-PIB z funduszu badań własnych nie finansował prac naukowych i projektów badawczych, zdefiniowanych w art. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki.

W 2016 r. po raz pierwszy z zasobów funduszu badań własnych wydatkowano 1.308.475,04 zł na następujące zadania:

- 1) wydanie monografii naukowej pt. *Certyfikacja usług w ochronie przeciwpożarowej w ujęciu praktycznym i teoretycznym*, za kwotę 1.540,00 zł;

⁹² Art. 21 i art. 22 ustawy o rachunkowości.

⁹³ Zwany dalej funduszem.

⁹⁴ Za rok obrotowy 2014 oraz 2015.

⁹⁵ Zgodnie z art. 19 ust 6 ww. ustawy.

- 2) publikacja artykułu pt. *Modelowanie statystyczne reakcji służb ratowniczych* w czasopiśmie naukowym, za kwotę 6.310,90 zł;
- 3) wydanie monografii pt. *Jaki model systemu ratowniczego? Perspektywa długookresowa*, za kwotę 10.136,46 zł;
- 4) wydanie monografii pt. *Czerwona Księga Świadectw Dopuszczenia – Techniczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem ratowników, osób zagrożonych i budynków*, za kwotę 8.000,00 zł;
- 5) wykonanie instalacji wentylacji mechanicznej dla stanowisk badawczych w hali badawczej H oraz dla pomieszczenia pożarów testowych w budynku J wraz z przeniesieniem, podłączeniem i uruchomieniem stanowisk badawczych na terenie CNBOP-PIB, za kwotę 18.487,68 zł;
- 6) rozbudowa sali szkoleniowej usytuowanej w budynku C na terenie CNBOP-PIB, za kwotę 1.264.000,00 zł.

Dowód: akta kontroli str. 5-11 Tom II, str. 556-682 Tom V

Na podstawie przedstawionej dokumentacji źródłowej⁹⁶ ustalono, że wskazane powyżej publikacje, których celem było zaprezentowanie wyników badań wykonanych przez CNBOP-PIB miały, poza walorem dydaktycznym i naukowym, charakter promocyjny kontrolowanej jednostki. Wykonanie z zasobów funduszu instalacji wentylacji mechanicznej dla stanowisk badawczych w hali badawczej H oraz dla pomieszczenia pożarów testowych w budynku J wraz z przeniesieniem, podłączeniem i uruchomieniem stanowisk badawczych na terenie CNBOP-PIB, umożliwi osiągnięcie wyższych wyników prac badawczych oraz efektywności prowadzonej przez Instytut działalności dydaktycznej. Wydanie ww. monografii naukowych i publikacja artykułu oraz modernizacja stanowiska badawczego została w 100% sfinansowana z zasobów funduszu. Natomiast źródłem finansowania rozbudowy sali szkoleniowej – poza środkami z funduszu badań własnych – były w 50% bieżące przychody z prowadzonej działalności Instytutu. W oparciu o przekazane dokumenty stwierdzono, że ww. inwestycja zamiast wsparcia prac rozwojowych dotyczących kluczowych zagadnień związanych z rozwijaniem działalności naukowej, przyczyniła się do zwiększenia potencjału szkoleniowego i konferencyjnego CNBOP-PIB.

Dowód: akta kontroli str.480--455 Tom V

Należy stwierdzić, że zwiększenie potencjału szkoleniowego i konferencyjnego nie jest zdefiniowaną w art. 2 ustawy *o zasadach finansowania nauki* działalnością badawczą, którą powinno się finansować z funduszu badań własnych. Dofinansowanie z funduszu badań własnych rozbudowy sali szkoleniowej usytuowanej w budynku C na terenie CNBOP-PIB uznano za **nieprawidłowość**, której skutkiem było wykorzystanie zasobów funduszu na cele niezwiązane z działalnością badawczą. Przyczyną wykorzystania zasobów funduszu na cele niezwiązane z działalnością badawczą było wprowadzenie do *wewnętrznych* regulacji zmian umożliwiających jego niewłaściwe wykorzystanie.

Należy wskazać, że ustawa *o instytutach badawczych* nie precyzuje, na jaką działalność badawczą przeznaczona jest fundusz, jednak nie oznacza to, że jednostka może w wewnętrznych regulaminach wprowadzać zasady naruszające przepisy powszechnie obowiązujące.

W zasadach wykorzystania zasobów funduszu⁹⁷ z 2013 r. zdefiniowano każdą działalność finansowaną z funduszu, jako projekt funduszu badań własnych. Na podstawie wprowadzonych regulacji zasoby funduszu mogły być przeznaczone na badania naukowe lub prace rozwojowe albo inwestycje z zakresu infrastruktury badawczej i inwestycje budowlane służące badaniom naukowym lub pracom naukowym oraz na działalność upowszechniającą naukę. Ponadto, w zasadach przyjęto, że podstawą do

⁹⁶ Wnioski o finansowanie działalności upowszechniającej naukę z funduszu badań własnych, wnioski o finansowanie inwestycji budowlanej służącej badaniom naukowym, pracom rozwojowym oraz działalności upowszechniającej naukę ze środków funduszu badań własnych oraz decyzje Dyrektora w sprawie przyznania finansowania lub dofinansowania projektu ze środków funduszu badań własnych, umowy zlecenie, rachunek wykonania umowy zlecenie, faktury VAT, a także protokoły odbioru robót budowlanych i opisy przedmiotu zamówienia.

⁹⁷ Regulamin stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia nr 10/2013 Dyrektora Instytutu.

wydatkowania środków z funduszu badań własnych na projekt funduszu badań własnych jest roczny plan finansowy, sporządzany w IV kw. roku poprzedzającego dany rok obrotowy, zatwierdzany przez Dyrektora Instytutu.

W wyniku wprowadzonych w 2016 r. zmian, podstawą do wydatkowania środków z funduszu była decyzja Dyrektora Instytutu w sprawie przyznania finansowania lub dofinansowania projektu ze środków funduszu badań własnych, a nie plan finansowy CNBOP-PIB, w którym ujmowano projekt funduszu badań własnych. Dodatkowo zmieniony regulamin umożliwiał wykorzystanie funduszu na inwestycje budowlane, gdyż zasoby funduszu mogły być przeznaczone na inwestycje budowlane upowszechniające naukę.

W zakresie wdrożenia nowych regulacji podniesiono, że jedną z głównych przyczyn wprowadzenia zmian w zasadach wykorzystania zasobów funduszu, w tym odejścia od ujmowania ich w planach finansowych była konieczność dostosowania przyjętych wcześniej rozwiązań, bowiem w ocenie Dyrektora Instytutu naruszały one obowiązującą ustawę szczególną.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że fundusz badań własnych powinien być przeznaczany na działalność statutową Instytutu, tj. realizację określonych w statucie jednostki naukowych zadań związanych przede wszystkim z prowadzonymi przez nią w sposób ciągły badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi⁹⁸.

Ponadto, należy zauważyć, że we wniosku skierowanym w 2017 r. do zatwierdzenia przez ministra nadzorującego Instytut w sprawie podziału zysku wskazano wspieranie z funduszu badań naukowych, prac rozwojowych i rozwoju działalności statutowej, nie wskazano natomiast możliwości dofinansowywania inwestycji budowlanych służące działalności szkoleniowej. Tak więc, potrzebę rozbudowy sali szkoleniowej należało wcześniej zaplanować i zrealizować z bieżących przychodów, zamiast przeznaczać nadwyżki finansowe na fundusz, a potem wprowadzać do regulaminu zmiany umożliwiające wykorzystanie zasobów funduszu.

4. Zalecenia i wnioski.

W celu usunięcia nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanej jednostki wnoszę o:

1. Zintensyfikowanie działalności badawczo-rozwojowej Instytutu w celu zwiększenia udziału w przychodach CNBOP-PIB środków pochodzących z prowadzenia badań naukowych i rozwojowych.
2. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie poziomu zatrudnienia kadry naukowej w Instytucie.
3. Niepowierzanie zadań zastrzeżonych dla zastępcy dyrektora ds. Naukowych innym pracownikom Instytutu, a także podjęcie działań zmierzających do zatrudnienia zastępcy dyrektora ds. naukowych w Instytucie w miejsce zastępcy dyrektora ds. Badań i Rozwoju.
4. Kształtowanie polityki kadrowej w taki sposób, żeby realizacja zadań Instytutu nie była powierzana osobom spoza Instytutu.
5. Przestrzeganie przepisów dotyczących zatrudniania pracowników w Instytucie, w szczególności w zakresie posiadania właściwych kwalifikacji, a także podjęcie działań zmierzających do zatrudnienia na stanowisku kierownika Zespołu Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej osoby spełniającej wymagania określone w § 3 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 2 Regulaminu wynagradzania pracowników CNBOP-PIB.

⁹⁸ Art. 2 pkt 7 ustawy o zasadach finansowania nauki.

6. Przestrzeganie przepisów w zakresie przyznawania pracownikom dodatkowych składników wynagrodzeń (np. dodatków specjalnych) oraz wskazywanie przesłanek uzasadniających przyznawanie pracownikom tych świadczeń.
7. Opracowane kryteriów przyznawania pracownikom świadczeń o charakterze uznaniowym (np. nagród, premii), powiązanych z istotnym osiągnięciem danego pracownika oraz przydzielanie ich indywidualnie.
8. Wprowadzenia mechanizmów gwarantujących prawidłową realizację zadań przez pracowników i funkcjonariuszy zaangażowanych w projekty badawcze tak, aby nie zachodził konflikt pomiędzy zadaniami wykonywanymi w ramach stosunku pracy/stosunku służbowego, a zadaniami realizowanymi w projektach badawczych.
9. Niezawieranie umów cywilnoprawnych z funkcjonariuszami na te same zadania, do których zostali delegowani do służby w CNBOP-PIB.
10. Przestrzeganie regulacji wewnętrznych w zakresie ustalania wysokości kwot bazowych dodatków za uczestnictwo i kierowanie projektem badawczym w celu racjonalnego zarządzania środkami finansowymi przyznanymi na wynagrodzenia w projektach badawczych.
11. Powoływanie na zastępców kierowników projektów osoby z właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych oraz posiadających właściwe (adekwatne do zakresu merytorycznego projektu) wykształcenie i kwalifikacje.
12. Przestrzeganie procedur w zakresie terminów ustalania, sporządzania i aktualizowania planów finansowych Instytutu, w szczególności w taki sposób, aby plany finansowe lub ich projekty ustalone były na początku każdego roku kalendarzowego i zatwierdzane (w przypadku projektów) przez Dyrektora Instytutu.
13. Prezentowanie w planach finansowych w sposób rzetelny wszystkich planowanych w danym roku przychodów i kosztów.
14. Wykorzystywanie funduszu badań własnych na cele ściśle powiązane z rozwojem działalności badawczo-rozwojową, tj. na realizację określonych w statucie jednostki naukowej zadań związanych przede wszystkim z prowadzonymi przez nią w sposób ciągły badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi.
15. Zmianę przepisów dotyczących wykorzystania funduszu badań własnych i nieprzyjmowanie w przyszłości przepisów umożliwiających wykorzystywanie funduszu badań własnych na cele niepowiązane z rozwojem działalności badawczo-rozwojową.

Na podstawie art. 49 ustawy o *kontroli* uprzejmię proszę Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykonano w 2 egz.:

Egz. nr 1 – CNBOP-PIB.

Egz. nr 2 – aa.

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSWiA.



