



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

BJA-R11.0831.4.2024.PR
3476288.17008944.13848190
Warszawa, 10-02-2026

Pan
dr hab. Marcin Stoczkiewicz
Dyrektor
Instytutu Ochrony Środowiska –
Państwowego Instytutu Badawczego
ul. Słowicza 32
02-170 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedstawiam Panu Dyrektorowi wystąpienie pokontrolne z kontroli planowej przeprowadzonej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ lub Ministerstwo) w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym (dalej: Instytut lub IOŚ) w zakresie wybranych aspektów zarządzania Instytutem, tj.:

- 1) organizacji i jakości pracy;
- 2) działalności finansowej;
- 3) jakości zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem systemu teleinformatycznego Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2023 r. do 11 kwietnia 2025 r.

Podstawa prawna:

- 1) art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹;
- 2) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych² (dalej: uoib);
- 3) obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 kwietnia 2025 r. ws. wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych³.

Informacja o jednostce kontrolowanej

IOŚ jest państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym. Jednostka prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. IOŚ jako instytut badawczy nie należy do jednostek sektora finansów publicznych.

Instytut powołano zarządzeniem nr 10 Ministra Ochrony Środowiska z 1 kwietnia 1986 r., a następnie dokonano jego podziału zarządzeniem nr 54 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 6 października 1992 r.

IOŚ działa na podstawie:

- 1) uoib;
- 2) statutu IOŚ z 23 grudnia 2020 r.;
- 3) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. ws. nadania Instytutowi statusu państwowego instytutu badawczego⁴.

Do zadań Instytutu należy w szczególności:

- 1) prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinach: nauk ścisłych i przyrodniczych, nauk inżynieryjno-technicznych oraz nauk rolniczych, przystosowanie wyników tych badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz udział we wdrażaniu tych badań i prac;
- 2) upowszechnianie wyników prowadzonych przez Instytut badań naukowych i prac rozwojowych, w tym poprzez działalność wydawniczą i sprzedaż wydawnictw Instytutu;
- 3) wykonywanie badań i analiz technicznych;

¹ T. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

² T. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 534.

³ M.P. z 2025 r. poz. 302.

⁴ Dz. U. z 2010 r. nr 172, poz. 1165.

- 4) opracowywanie opinii i ekspertyz;
- 5) gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie danych w zakresie prowadzonej działalności, w tym prowadzenie i rozwój baz danych;
- 6) działalność wspierająca administrację publiczną w zakresie w ochrony środowiska.

Ponadto Instytut może prowadzić inną działalność w zakresie dopuszczonym w statucie.

W skład struktury organizacyjnej Instytutu wchodzi 6 ośrodków:

- 1) Krajowy Ośrodek Zmian Klimatu (dalej: KOZK),
- 2) Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: KOBiZE),
- 3) Ośrodek Rozwoju Systemów Informatycznych (dalej: OI),
- 4) Ośrodek Zintegrowanych Badań Środowiska (dalej: OZBŚ),
- 5) Ośrodek Zrównoważonego Rozwoju (dalej: OZR),
- 6) Ośrodek Ochrony Ziemi (dalej: OÖZ).

Dyrektorem Instytutu od 20 sierpnia 2024 r. jest dr hab. Marcin Stoczkiewicz. Wcześniej stanowisko to zajmował dr hab. inż. Krystian Szczepański - od 1 lipca 2016 r. do 19 sierpnia 2024 r.

OCENA OGÓLNA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

[Organizacja i jakość pracy] Strukturę Instytutu oparto o prawidłowo przyjęty statut i regulamin organizacyjny. Jednostka realizowała pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową: Strategię rozwoju na lata 2021-2024, która określała perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej oraz roczne plany działalności, które uwzględniały kierunkowe plany tematyczne badań naukowych. Wspomniane dokumenty nie odpowiadały jednak pod względem formalnym ustawie o instytutach badawczych (uoib), ponieważ zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 uoib perspektywiczne kierunki działalności powinny zostać ustalone przez Radę Naukową, a nie zaopiniowane. Z kolei stosownie do art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. b uoib kierunkowe plany badań powinny stanowić dokument odrębny od planu działalności, a nie wyłącznie jego część. Na ocenę pozytywną zasługuje natomiast sposób monitorowania Strategii, który umożliwiał weryfikację zgodności działań Instytutu z przyjętymi założeniami długookresowymi.

Instytut realizował cele, dla których został powołany, w tym zadania związane z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, zgodnie z art. 2 ust. 1 uoib. W ramach oceny parametrycznej IOŚ uzyskał kategorię naukową A, co świadczy o wysokim poziomie działalności naukowej Instytutu, na którą składało się również kształcenie na studiach podyplomowych na 3 kierunkach. W badanym okresie liczba realizowanych projektów znajdowała się na zbliżonym poziomie (tj. 59 projektów w 2024 r. i 60 w 2023 r.). Instytut organizował liczne konferencje (18-21 rocznie), a pracownicy IOŚ występowali na wielu krajowych i zagranicznych konferencjach innych podmiotów (68-97). W 2024 r. odnotowano wzrost liczby publikacji artykułów (o 31%, z 48 do 63).

Kadra naukowo-badawcza Instytutu stanowiła niewielką część pracowników, utrzymującą się na poziomie 7-8% zatrudnionych ogółem. Połowę kadry (51%) stanowili pracownicy inżynierjno-techniczni. Istotny udział w strukturze zatrudnienia mieli również pracownicy administracyjno-ekonomiczni (39-42%). Wskazać należy, że niski poziom zatrudnienia kadry naukowo-badawczej może mieć niekorzystny wpływ na realizację jego kluczowych zadań, takich jak prowadzenie badań naukowych oraz prac rozwojowych, a wysoki udział pracowników administracyjno-ekonomicznych może wskazywać na potrzebę zwiększenia efektywności działań organizacyjnych jednostki.

Organizację i jakość pracy IOŚ poddano badaniu na podstawie dwóch projektów: Listy ZUM (bazy danych urzędów i materiałów, które stanowią wsparcie wnioskodawców i beneficjentów Programu Priorytetowego Czyste Powietrze – dalej: PP Czyste Powietrze lub PPCP) oraz Planu zarządzania Puszcą Białowieską. W przypadku Listy ZUM stwierdzono niezgodność działań z umową o dofinansowanie z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Regulaminem ZUM. Instytut nie przedłożył do NFOŚiGW efektów rzeczowych w postaci raportów za lata 2023-2024, czym naruszono § 6 ust. 1 umowy o dofinansowanie z NFOŚiGW. Pracownicy rozpatrujący wnioski o wpis na Listę ZUM nie składali deklaracji bezstronności, czym naruszono § 6 ust. 3 Regulaminu ZUM. Nie powołano również zespołu odwoławczego do rozpatrywania zgłaszanych nieprawidłowości, co było niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 2 Regulaminu ZUM. W efekcie osoby weryfikujące wniosek rozpatrzyły 18 z 22 badanych

zgłoszeń nieprawidłowości (tj. 82%), co nie zapewniało niezależności i obiektywizmu przy ocenie tych zgłoszeń. Z kolei w realizacji Planu zarządzania Puszczą Białowieską (etap II) stwierdzono opóźnienia, które wynosiły od 3 do 7 miesięcy. Instytut z końcem 2024 r. podjął jednak działania naprawcze, tj. przyjęto plan działania, wprowadzono korekty w sposobie zarządzania zadaniem oraz zaktualizowano jego harmonogram. Do zakończenia czynności kontrolnych nie stwierdzono dalszych opóźnień w realizacji projektu.

[Str. 5-10 dokumentu pokontrolnego]

[Działalność finansowa] Instytutem zarządzano w oparciu o plany finansowe pozytywnie opiniowane przez Radę Naukową, które były sporządzane w terminach umożliwiających ich realizację od początku roku. Za działanie nierzetelne należy przy tym uznać, że na etapie tworzenia planu finansowego na 2024 r. nie uwzględniono, zgodnie z utrwaloną w jednostce praktyką, premii rocznych dla pracowników Instytutu. W efekcie, ich późniejsza wypłata skutkowała ujemnym wynikiem finansowym za 2024 r. w wysokości 1 607 136 zł, który został pokryty z niepodzielonego zysku z lat ubiegłych. W 2023 r. IOŚ osiągnął zysk w kwocie 4 088 631 zł, który związany był m.in. ze sprzedażą nieruchomości. Na sytuację Instytutu wpływało również to, że w 2024 r. przychody zmalały o 8% (tj. o 8 004 tys. zł), a koszty wzrosły o 1% (tj. o 986 tys. zł) w porównaniu do 2023 r. Główne źródło przychodów stanowiły dotacje i subwencje (69-80% przychodów ogółem, w zdecydowanej większości pochodzące z NFOŚiGW), z kolei po stronie kosztów największą wartość stanowiły wynagrodzenia (55-60%). W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono trudności z zachowaniem płynności finansowej Instytutu.

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły niecelowego zlecenia [REDAKTOWANE] spółce [REDAKTOWANE] świadczenia usług [REDAKTOWANE], co nie mieściło się w przedmiocie jej działalności, polegającej na komercjalizacji badań naukowych i prac rozwojowych. Przy realizacji zleconego zadania doszło do rażącego konfliktu interesów, w którym pracownik Instytutu, będący jednocześnie [REDAKTOWANE], akceptował pod względem merytorycznym faktury za wykonanie umowy przez [REDAKTOWANE]. Ponadto z naruszeniem art. 443 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁵ (PZP) wprowadzono nieuprawnioną zmianę umowy poprzez ustalenie terminu wypłaty wynagrodzenia w grudniu 2024 r. przed wykonaniem zamówienia. Dodatkowo z opóźnieniem opublikowano ogłoszenie o spełnianiu okoliczności uprawniających do udzielenia zamówienia z wolnej ręki [REDAKTOWANE], co było niezgodne z art. 214 ust. 4 PZP.

W obszarze zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowości w 2023 r., które dotyczyły nieuprawnionego udzielenia w częściach 5 z 10 badanych zamówień (tj. 50%), czym naruszono art. 29 ust. 2 PZP oraz braku sporządzenia 1 (10% badanych zamówień) kosztorysu inwestorskiego na etapie pierwotnego szacowania nieruchomości, co było niezgodne z art. 28 i art. 34 ust. 1 PZP. Ponadto w 3 z 10 kontrolowanych przypadków (30%) nierzetelnie sporządzano notatki z szacowania wartości zamówienia.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły nieujęcia w Polityce rachunkowości części elementów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁶ oraz zasad wyodrębnienia pod względem rachunkowym i finansowym działalności gospodarczej. Ponadto w Instytucie nie zapewniono spójnych zasad kontroli merytorycznej dowodów księgowych, jak również niedostatecznie dokumentowano czynności w ramach przeprowadzonej za 2024 r. inwentaryzacji. Wyniki tej inwentaryzacji, w szczególności niedobory środków trwałych na kwotę 518 673 zł, wskazują na niedostateczny nadzór nad majątkiem Instytutu, w związku z czym Dyrektor IOŚ podjął adekwatne działania zmierzające do ustalenia i wyjaśnienia przyczyn wystąpienia różnic inwentaryzacyjnych.

Sprawozdania finansowe za 2023 r. i 2024 r. terminowo sporządzono oraz przekazano do Krajowego Rejestru Sądowego. Sprawozdania podlegały badaniu przez biegłego rewidenta, który w stosunku do sprawozdania za 2024 r. wydał opinię z zastrzeżeniami dotyczącymi sposobu prezentacji i rozliczania kosztów pośrednich projektów.

⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

Instytut stosownie do art. 19 ust. 1 i 2 uoib posiadał wymagane fundusze: statutowy, rezerwowo, zakładowy świadczeń socjalnych oraz fakultatywny fundusz badań własnych.

[Str. 10-18 dokumentu pokontrolnego]

[Jakość zarządzania] Zatrudnienie w IOŚ utrzymywało się na stałym poziomie (ok. 350 osób). W badanym okresie koszty wynagrodzeń ogółem wzrosły o 5%, z 51 905 706 zł w 2023 r. do 54 406 685 zł w 2024 r., co mieściło się w średnim wzroście przeciętnych wynagrodzeń w Polsce. W 2024 r. wynagrodzenie kierownictwa Instytutu było zgodne z ustawą o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁷, a pracowników – z wewnętrznymi regulacjami.

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono w obszarze zatrudniania, nagród i premii. Negatywnie należy ocenić, że [REDAKTOWANE] nawiązano stosunek pracy na stanowisku [REDAKTOWANE], pomimo że nie spełniał wymagań z art. 44 ust. 2 uoib [REDAKTOWANE]. Dodatkowo osobie tej przyznano wynagrodzenie zasadnicze [REDAKTOWANE] wyższe od pozostałych [REDAKTOWANE]. [REDAKTOWANE]

Negatywnie oceniono również, że w efekcie działań Instytutu w 2023 r. Dyrektorowi, jego dwóm Zastępcom i [REDAKTOWANE] przyznano nagrody roczne za 2022 r. w łącznej kwocie 319 500 zł na podstawie wniosków, w których wykazano nierzetelne dane finansowe, błędnie wskazujące na spełnienie wymaganego kryterium poprawy wskaźników finansowych Instytutu. Działaniem takim naruszono § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska ws. nagrody rocznej.

Systemowe nieprawidłowości dotyczyły braku uregulowania kwestii przyznawania *premii podstawowej II*, co było niezgodne z art. 77¹ Kodeksu Pracy, niezgodnego z postanowieniami Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy (ZUZP) przyznawania premii podstawowej od chwili zatrudnienia oraz nieokreślenia kryteriów zaangażowania dla przyznania tej premii oraz obowiązku jej uzasadnienia. W efekcie, jednemu z objętych próbą pracowników przyznano premię podstawową i *premię podstawową II* za realizację tych samych zadań. Z kolei w stosunku do premii rocznych stwierdzono, że system ich przyznawania i wypłacania nie zawierał mechanizmów weryfikacji rzeczywistej sytuacji finansowej Instytutu przed przyznaniem tego rodzaju premii.

W obszarze zatrudniania i wynagradzania stwierdzono również 2 przypadki, w których pracownicy wykonywali prace na rzecz IOŚ w ramach więcej niż jednego stosunku pracy, których łączny wymiar czasu pracy przekraczał 1 etat (umowy te rozwiązano w 2023 r.). Ponadto nie dostosowano nazw stanowisk pracy pracowników naukowych do wymogów art. 43 ust. 1 uoib, a w 2 przypadkach (z 43 badanych, tj. 5%) niewłaściwie udokumentowano zmiany wynagrodzenia zasadniczego pracowników.

Oceny okresowe pracowników naukowych i badawczo-technicznych były przeprowadzane zgodnie z terminami określonymi w uoib (okres 4-letni), jednak niezgodnie z terminami określonymi w wewnętrznych procedurach (okres 2-letni).

W Instytucie wdrożono instrumenty zarządzania organizacją, funkcjonował system kontroli zarządczej oparty o analizę ryzyka, kontrolę i audyt wewnętrzny, jednakże nie zapewniono należytego obiektywizmu i niezależności audytu wewnętrznego oraz terminowości w realizacji zadań komórki ds. audytu, co wynikało z niedoborów kadrowych.

W obszarze zarządzania nieruchomościami stwierdzono nieodpowiednie zabezpieczenia interesu Instytutu w 3 umowach wynajmu nieruchomości, nieterminową okresową kontrolę stanu technicznego jednego z budynków (39-dniowe opóźnienie), jak również nierzetelność dokumentacji dotyczącej przeglądów obiektów budowlanych. W stosunku do sprzedaży w 2023 r. nieruchomości w Warszawie ustalono, że nastąpiła ona z zachowaniem wymagań określonych

⁷ Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).

w przepisach prawa, m.in. po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Naukowej oraz zgody Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

[Str. 18-26 dokumentu pokontrolnego]

[Jakość zarządzania systemem BDO] Od 2019 r. IOŚ realizuje we współpracy z MKiŚ projekt BDO, którego termin zakończenia był 5-krotnie wydłużany (z końca 2020 r. na koniec 2025 r.), a jego budżet do końca 2024 r. wyniósł łącznie 64 726 000 zł. Część przyczyn tak długiego czasu prowadzenia projektu wynikała z czynników zewnętrznych (np. zmiany przepisów prawa czy okresowy brak finansowania), jednakże na nieterminową realizację projektu wpływały również działania Instytutu.

Przy realizacji projektu BDO nie zostały zapewnione przez IOŚ tak istotne elementy zarządzania projektem jak racjonalny budżet, określenie niezbędnych zasobów kadrowych oraz jasny podział zadań i odpowiedzialności. W szczególności Instytut nie dysponował analizami uzasadniającymi wysokość budżetu projektu BDO, poza określeniem kwoty wydatków w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu. W IOŚ identyfikowano wystąpienie niedoborów kadrowych w projekcie BDO, jednak nie określono poziomu tych niedoborów w zespołach projektowych, jak również nie zapewniono stabilnego personelu przy realizacji tego projektu – stopień fluktuacji pracowników w 2024 r. wyniósł 36%. Dodatkowo dla stanowisk realizujących projekt BDO nie określono wymagań w zakresie doświadczenia, wykształcenia i umiejętności. Brakowało także precyzyjnie określonych podziałów zadań między Zamawiającym a Wykonawcą, podobnie jak zakresu zadań i odpowiedzialności poszczególnych zespołów projektowych w IOŚ. Wystąpiły przypadki, w których nieprawidłowo powierzono [REDAKTOWANE] zadania [REDAKTOWANE], jak również nieprawidłowo ustalono zakresy czynności 5 z 17 (29%) badanych pracowników (nie zawierały podpisu Dyrektora lub pracowników).

Pomimo ogólnej zgodności wdrażanych funkcjonalności z postanowieniami Porozumienia zawartego między Zamawiającym i IOŚ, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zarządzania wymaganiami, dokumentacji odbiorów, jak również niezbieżanie przez Instytut wymagań od interesariuszy innych niż Zamawiający. W szczególności nieprawidłowością było w ramach 4 badanych modułów, że ich formalny odbiór przez Zamawiającego następował po faktycznym uruchomieniu produkcyjnym.

Ponadto realizacji projektu nie sprzyjało niewprowadzenie procedury zarządzania ryzykiem oraz opóźnienia w sporządzeniu procedur zarządzania jakością i zagadnieniami (3 lata 10 miesięcy oraz 3 lata 7 miesięcy).

[Str. 27-35 dokumentu pokontrolnego]

USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

I. Organizacja i jakość pracy

1. [Statut i regulamin organizacyjny] Instytut działał na podstawie prawidłowo przyjętego statutu oraz regulaminu organizacyjnego, zgodnego ze statutem. W latach 2023-2024 regulamin organizacyjny podlegał jednej zmianie w zakresie schematu organizacyjnego. Zmiana ta nastąpiła po zaopiniowaniu przez Radę Naukową (RN) oraz zakładowe organizacje związkowe.

Statut uchwalony przez RN IOŚ⁸ i zatwierdzony przez Ministra Klimatu i Środowiska⁹, określał zakres działalności Instytutu oraz zasady pracy jego organów, zgodnie z przepisami uoib¹⁰.

Struktura organizacyjna Instytutu oraz zasady funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych zostały określone w regulaminie organizacyjnym IOŚ¹¹, który był zgodny ze Statutem. W 2023 r. dokonano zmiany regulaminu organizacyjnego¹² poprzez wyodrębnienie Działu Zarządzania Nieruchomościami oraz Pełnomocników Dyrektora: ds. Systemu Zarządzania Środowiskowego i ds. Systemu Zarządzania Jakością.

⁸ Uchwałą nr 20/2020 z 16 grudnia 2020 r.

⁹ Pismo z 23 grudnia 2020 r., znak: DSP-WIZ.011.8.2020.D.

¹⁰ Art. 6 ust. 2, art. 30 ust. 1, art. 43 ust. 6 i art. 55 ust. 1 uoib.

¹¹ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 14/2017 z 22 marca 2017 r. z późn. zm.

¹² Zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 12/2023 z 28 kwietnia 2023 r.

Zmiana regulaminu organizacyjnego została pozytywnie zaopiniowana przez RN IOŚ¹³ oraz zakładowe organizacje związkowe¹⁴, zgodnie z art. 6 ust. 4 i 29 ust. 2 pkt 4 uoib.

Szczegółowy zakres działań i obowiązków zastępców dyrektora, kierowników, pełnomocników oraz poszczególnych komórek organizacyjnych uregulowano w odrębnym zarządzeniu Dyrektora Instytutu¹⁵.

2. [Dokumenty strategiczne i operacyjne] Instytut posiadał Strategię rozwoju na lata 2021-2024, która określała perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Dokument ten nie został jednak ustalony przez Radę Naukową (RN), a jedynie przez nią zaopiniowany, co było niezgodne z art. 29 ust. 2 pkt 6 uoib. Ponadto Dyrektor IOŚ nie przyjął w drodze odrębnych zarządzeń kierunkowych planów tematycznych badań naukowych na lata 2023-2025, uwzględniając jedynie tę tematykę w ramach rocznych planów działalności, podczas gdy art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uoib traktuje te dokumenty rozdzielnie. Plany działalności na lata 2024-2025 wprowadzono po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Naukowej, tj. zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 29 ust. 2 pkt 1a uoib. Na pozytywną ocenę zasługuje wprowadzony system monitorowania Strategii rozwoju Instytutu, który umożliwiał weryfikację zgodności działań IOŚ z przyjętymi założeniami długookresowymi.

[Strategia, perspektywiczne kierunki] W Strategii rozwoju Instytutu na lata 2021-2024 z perspektywą do 2028 r. ujęto perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, jednak nie zostały formalnie ustalone/zatwierdzone przez RN, a jedynie przez nią zaopiniowane¹⁶, co było niezgodne z art. 29 ust. 2 pkt 6 uoib. Poinformowano¹⁷, że zostaną podjęte prace nad przygotowaniem nowego dokumentu.

W celu monitorowania realizacji Strategii oraz wykonania planu działalności na 2024 r. stosowano wskaźniki w obszarze działalności naukowo-badawczej, współpracy międzynarodowej i organizacji. W 2024 r. zrealizowano 9 z 14 wskaźników (64%). Pięć niezrealizowanych wskaźników (36%) dotyczyło obszaru działalności naukowo-badawczej (wartość przychodów z działalności komercyjnej) oraz organizacji (wynik finansowy, wartość przeprowadzonych modernizacji, zakup nowego sprzętu oraz wydatki inwestycyjne). Wyjaśniono¹⁸, że przyczyną nieosiągnięcia wskaźników był wzrost kosztów wynagrodzeń, co skutkowało rezygnacją z planowanych modernizacji.

Pomimo nieosiągnięcia części założonych wskaźników, wdrożony system monitorowania jest cennym narzędziem pozwalającym na ocenę zgodności działań Instytutu z przyjętymi celami strategicznymi.

[Kierunkowe plany badań, plany działania] Kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych na lata 2024-2025 stanowiły część planów działalności IOŚ na te lata, natomiast art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. b uoib określa kierunkowe plany jako dokument odrębny od planu działalności. Wyjaśniono¹⁷, że kierunkowe plany jako element planów działalności IOŚ odpowiadały formie zarządzenia Dyrektora. Plany działalności były pozytywnie opiniowane przez RN, a tym samym spełniały wymagania art. 24 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 29 ust. 2 pkt 1a uoib.

Z racji celów i funkcji dokumentów zarządczych Instytutu, kierunkowe plany tematyczne badań naukowych powinny stanowić dokument o charakterze średniookresowym, podczas gdy plan działalności – o charakterze krótkookresowym. Zgodnie z art. 2a ust. 3-4 uoib plan działalności, określający najważniejsze zadania do realizacji, powinien być ustalany z uwzględnieniem kierunkowych planów tematycznych. Tym samym obydwa dokumenty powinny być traktowane jako odrębne, a plan działalności powinien uwzględniać przyjęte wcześniej plany kierunkowe.

3. [Działalność podstawowa i powiązana] Instytut realizował cele, dla których został powołany, w tym zadania związane z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, zgodnie z art. 2 ust. 1 uoib. W ramach oceny parametrycznej IOŚ uzyskał kategorię naukową A, co świadczy o wysokim poziomie działalności naukowej Instytutu, na którą składało się również kształcenie na studiach podyplomowych na 3 kierunkach. W badanym okresie liczba realizowanych projektów znajdowała się na zbliżonym poziomie (tj. 59 projektów w 2024 r. i 60 w 2023 r.). Instytut organizował liczne konferencje, a pracownicy IOŚ czynnie uczestniczyli

¹³ Uchwała nr 2/2023 RN IOŚ z 26 kwietnia 2023 r.

¹⁴ Pismo KZ NSZZ „Solidarność” z 17 kwietnia 2023 r., znak: NSZZ „S”/02/2023 oraz ZZP IOŚ z 25 kwietnia 2023 r., znak: ZZP IOŚ-PIB/2023/2.

¹⁵ Nr 21/2022 z 30 września 2022 r., nr 13/2023 z 28 kwietnia 2023 r. i nr 19/2024 z 26 września 2024 r.

¹⁶ Uchwałą nr 16/2020 z 16 grudnia 2020 r.

¹⁷ Pismo Dyrektora IOŚ z 11 lutego 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁸ Pismo Dyrektora IOŚ z 16 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

w krajowych i zagranicznych konferencjach innych podmiotów. W 2024 r. odnotowano wzrost liczby publikacji artykułów (o 31%, z 48 do 63). W stosunku do zarządzania prawami autorskimi i im podobnymi stwierdzono, że regulacje w tym zakresie nie w pełni odpowiadały wymaganiom art. 24 ust. 1a uoib, ponieważ brakowało w nich postanowień dotyczących praw pokrewnych.

[Projekty badawcze/rozwojowe] Instytut zgodnie z art. 2 uoib, prowadził badania naukowe i prace rozwojowe, w tym w formie projektów badawczych, rozwojowych, B+R i celowych. Liczba realizowanych projektów wynosiła 59 w 2024 r. i 60 w 2023 r.

[Kierunki badań] Do podstawowych kierunków badań naukowych IOŚ należały: ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, racjonalne korzystanie ze środowiska i jego zasobów, w tym przestrzeni, uwzględniające potrzeby ochrony przyrody. Przedmiotem tych badań są m.in.: kompleksowe badania środowiska, polityka ekologiczna, ochrona klimatu, ochrona krajobrazu i żywych zasobów przyrody, przeciwdziałanie zmianom klimatu i adaptacja do skutków tych zmian, ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrona i odnowa zasobów wodnych, ochrona i odnowa biologicznie czynnej powierzchni ziemi, ochrona przed hałasem, gospodarka odpadami i substancjami chemicznymi.

[Ocena parametryczna] W ramach ostatniej oceny parametrycznej za lata 2017-2021 Instytut uzyskał od Ministra Edukacji i Nauki¹⁹ kategorię naukową A w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka, co oznacza drugą najwyższą możliwą ocenę w skali kategorii naukowych.

[Studia podyplomowe] Instytut prowadził studia podyplomowe na 3 kierunkach tj. Business Intelligence w Ochronie Środowiska, Klimat i energia – praktyczne aspekty oraz Zrównoważony rozwój i gospodarka ESG: studia podyplomowe w nowoczesnych modelach biznesowych. W latach 2023-2024 studia ukończyło 28 osób, a rozpoczęło i kontynuowało kolejnych 147 osób.

[Publikacje naukowe] W 2024 r. nastąpił wzrost publikacji o 31% w porównaniu do roku poprzedniego, tj. z 48 do 63 artykułów. Prace te ukazywały się zarówno w czasopismach wyróżnionych w Journal Citation Reports (ISI Web of Science), jak i w czasopismach recenzowanych w wykazie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Pracownicy Instytutu byli również autorami monografii/podręczników autorskich, łącznie 11 w okresie objętym kontrolą.

[Konferencje naukowe] Liczba konferencji organizowanych przez Instytut wzrosła z 18 w 2023 r. do 21 w 2024 r. (o 17%). Wzrosła również liczba pracowników występujących na konferencjach innych podmiotów z 68 w 2023 r. do 97 w 2024 r. (o 43%)²⁰.

[Prawa autorskie] W Regulaminie zarządzania prawami autorskimi i prawami własności przemysłowej oraz zasadach komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych IOŚ z 2015 r.²¹ określono w szczególności zasady wynagradzania twórców, prawa i obowiązki w zakresie ochrony i korzystania z praw autorskich, prawa własności przemysłowej i know-how. Jednakże w dokumencie tym nie uregulowano kwestii praw i obowiązków w zakresie ochrony i korzystania z praw pokrewnych, co było niezgodne z art. 24 ust. 1a uoib. Wyjaśniono²², że w momencie wprowadzania regulaminu katalog praw pokrewnych dotyczył praw, które były nieadekwatne do działalności IOŚ.

Art. 24 ust. 1a uoib jednoznacznie wskazuje na konieczność uregulowania w instytucie badawczym kwestii praw pokrewnych. Nawet jeśli w momencie tworzenia regulaminu nie identyfikowano takich potrzeb w jednostce, powinny one zostać uregulowane w podstawowym zakresie na przyszłość.

4. [Struktura zatrudnienia] Kadra naukowo-badawcza Instytutu stanowiła niewielką część pracowników, utrzymującą się na poziomie 7-8% zatrudnionych ogółem. Połowę kadry (51%) stanowili pracownicy inżynieryjno-techniczni. Istotny udział w strukturze zatrudnienia mieli również pracownicy administracyjno-ekonomiczni (39-42%). Tylko w ostatniej z tych grup odnotowano wzrost zatrudnienia w 2024 r. (o 13 osób). Wskazać należy, że niski poziom zatrudnienia kadry naukowo-badawczej może mieć niekorzystny wpływ na realizację jego kluczowych zadań, takich jak prowadzenie badań naukowych oraz prac rozwojowych, a wysoki udział pracowników administracyjno-ekonomicznych może wskazywać na potrzebę zwiększenia efektywności działań organizacyjnych.

W IOŚ w latach 2023-2024 zatrudnionych było odpowiednio 350 i 354 pracowników, z czego 20 pracowników naukowych w 2023 r. i 19 w 2024 r. (5-6% kadry Instytutu) oraz 8 pracowników

¹⁹ Decyzja Ministra Edukacji i Nauki z 29 lipca 2022 r., znak: DN.WEN.702.244.2022.

²⁰ Z czego wystąpienia miało 39 pracowników na 39 konferencjach krajowych w 2023 r. i 47 na 52 w 2024 r., a 29 pracowników na 46 konferencjach zagranicznych w 2023 r. i 50 na 69 w 2024 r.

²¹ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 9/2015 z 30 marca 2015 r.

²² Pismo Prokurentów IOŚ z 13 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

badawczo-technicznych w 2023 r. i 6 w 2024 r. (2% kadry Instytutu). Wyjaśniono²³, że niewielka liczba pracowników naukowych wynika ze znikomego zainteresowania kandydatów, spowodowanego szerokim zakresem obowiązków na tych stanowiskach.

Największy udział w strukturze zatrudnienia stanowili pracownicy inżynieryjno-techniczni (180 osób w 2023 i 179 w 2024 r., co stanowiło 51% kadry). W przypadku pracowników administracyjno-ekonomicznych ich udział wśród zatrudnionych ogółem wynosił 39-42%. W 2024 r. liczba zatrudnionych we wspomnianej grupie wzrosła o 13 osób (z 136 osób do 149). Zmniejszeniu uległ poziom zatrudnienia pracowników obsługi (6 osób w 2023 r. – 2% kadry ogółem, 1 osoba w 2024 r. – poniżej 1%).

5. [Lista ZUM] Od 2019 r. IOŚ realizuje projekt pn. Lista ZUM, polegający na tworzeniu bazy danych urządzeń i materiałów, które stanowią wsparcie wnioskodawców i beneficjentów Programu Priorytetowego Czyste Powietrze (PPCP). Przy realizacji projektu Lista ZUM Instytut nie zapewnił pełnej zgodności działań z postanowieniami umowy o dofinansowanie oraz Regulaminem rejestracji urządzeń i materiałów (Regulamin ZUM). Z naruszeniem § 6 ust. 1 umowy o dofinansowanie nie złożono do NFOŚiGW efektów rzeczowych w postaci raportów za lata 2023-2024. Z kolei niezgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 i § 6 ust. 2 Regulaminu ZUM IOŚ nie zapewnił składania oświadczeń o bezstronności przez osoby rozpatrujące wnioski oraz nie powołał zespołu odwoławczego. Ponadto działaniem nierzetelnym było niezamieszczenie na stronie internetowej Listy ZUM danych 2 ekspertów rozpatrujących wnioski. Wnioski o wpis były co do zasady rozpatrywane terminowo, jedynie w 7 na 160 badanych przypadkach (tj. 4%) wystąpiły opóźnienia w weryfikacji wniosków wynoszące do 12 dni.

[Zakład Strategii Środowiskowych] W Ośrodku Zrównoważonego Rozwoju wyodrębniono Zakład Strategii Środowiskowych, który odpowiadał m.in. za prowadzenie prac rozwojowych i usługowo-badawczych w zakresie systemów i instrumentów ekonomicznej stymulacji gospodarki, mających na celu poprawę jakości środowiska²⁴. Zakład był inicjatorem projektu pn. Lista ZUM²⁵, który realizowano od 2019 r. Na koniec 2023 r. i 2024 r. w Zakładzie zatrudnionych było odpowiednio 5 i 8 pracowników.

[Lista ZUM] Instytut realizował projekt Lista ZUM na podstawie umowy²⁶ zawartej z NFOŚiGW (dalej: umowa o dofinansowanie). Celem projektu było wsparcie wnioskodawców i beneficjentów PPCP poprzez stworzenie bazy danych urządzeń i materiałów spełniających określone wymagania. W latach 2023-2024 w projekt zaangażowano odpowiednio 11 i 12 pracowników Instytutu, z czego 7 i 8 osób pełniło funkcję ekspertów podstawowych odpowiadających za rozpatrywanie wniosków.

Projekt był finansowany w 100% ze środków NFOŚiGW. W latach 2023-2024 wydatkowano na niego łącznie 4 722 471 zł (w tym 2 054 499 zł w 2023 r. i 2 667 972 zł w 2024 r.), z czego:

- 1) największe wydatki stanowiły koszty w zakresie usługi infolinii PPCP w wysokości 1 469 384 zł w 2023 r. i 1 898 192 zł w 2024 r. (71% rocznych kosztów);
- 2) wynagrodzenia w wysokości 487 596 zł w 2023 r. i 641 483 zł w 2024 r. (24% rocznych kosztów);
- 3) koszty pośrednie w wysokości 97 519 zł w 2023 r. i 128 297 zł w 2024 r. (5% rocznych kosztów).

Pomimo wykonania bazy danych pn. Lista ZUM, Instytut nie sporządził i nie złożył do NFOŚiGW wymaganych raportów za lata 2023-2024, stanowiących efekty rzeczowe projektu, co było niezgodne z § 6 ust. 1 umowy o dofinansowanie²⁷, ust. 4 i ust. 23 pkt 12 warunków szczegółowych²⁸ oraz z ramowym harmonogramem projektu. Jak wyjaśniono²⁹, z efektów rzeczowych sprawozdawano w ramach składanych do NFOŚiGW wniosków o płatność.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Kontrolowanego. Obowiązek raportowania określono w umowie, która nie była w tym zakresie zmieniona. IOŚ raportował zgodnie z umową za lata 2020-2022, a zmiana praktyki w tym zakresie nie znajduje uzasadnienia. Zaznaczyć należy, że wnioski o płatność dotyczyły różnych okresów sprawozdawczych i składane były do NFOŚiGW w różnych terminach, wobec czego nie można uznać, że zastępują w jakimkolwiek zakresie sprawozdania roczne.

[Skala] W latach 2023-2024 IOŚ weryfikował 43 290 wniosków o wpis urządzenia lub materiału na Listę ZUM (12 426 w 2023 r. i 30 864 w 2024 r.). Liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie wynosiła

²³ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²⁴ § 56 zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 19/2024 z 26 września 2024 r. w sprawie określenia przedmiotu działania i zakresów zadań komórek organizacyjnych IOŚ.

²⁵ Tj. wykonanie bazy urządzeń i materiałów pn. Lista ZUM w ramach wsparcia programu priorytetowego Czyste Powietrze oraz innych programów dedykowanych dla budynków mieszkalnych i wielorodzinnych.

²⁶ Nr 266/2019Wn/NE-OZ/D z 31 lipca 2019 r. zmienionej 10 aneksami.

²⁷ Zgodnie z którym Instytut był zobowiązany do osiągnięcia efektu rzeczowego w terminach i na zasadach określonych w warunkach szczegółowych.

²⁸ Zgodnie z którym efekt rzeczowy obejmuje 9 szt. raportów z terminem ich przedłożenia do 31 stycznia każdego roku.

²⁹ Pismo Dyrektora IOŚ z 25 stycznia 2025 r. znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

24 460, tj. 56% ogółem (7127 w 2023 r. i 17 333 w 2024 r.), a negatywnie 18 830, tj. 44% ogółem (5299 w 2023 r. i 13 531 w 2024 r.).

[Przestrzeganie Regulaminu ZUM] Zasady zgłaszania i rejestracji urządzeń i materiałów w bazie pn. Lista ZUM określał Regulamin ZUM³⁰, zgodnie z którym za weryfikację wniosków odpowiadał zespół podstawowy. W IOŚ przyjęto praktykę dwuetapowej weryfikacji wniosku przez dwóch różnych ekspertów zespołu podstawowego. Na próbie 160 wniosków stwierdzono prawidłowe stosowanie tej praktyki. W trakcie realizacji projektu naruszono postanowienia Regulaminu ZUM w następującym zakresie:

- 1) nie powołano zespołu odwoławczego do rozpatrywania zgłoszonych nieprawidłowości, co było niezgodne z § 6 ust. 2 pkt 2 Regulaminu ZUM. Jak wynika z próby 22 zgłoszonych nieprawidłowości, za ich rozpatrywanie odpowiadali eksperci zespołu podstawowego, pomimo że nie należało to do ich zadań. W 18 z 22 badanych przypadkach (tj. 82%) zgłoszenie rozpatrywały osoby weryfikujące wnioski. Wyjaśniono³¹, że NFOŚiGW i IOŚ w 2020 r. ustalili, że zespół odwoławczy będzie zajmować się tylko zgłoszeniami dot. kotłów na paliwa stałe, a swoje prace rozpocznie od złożenia pierwszego odwołania. Z uwagi na brak odwołań od 2020 r. nie powołano ww. zespołu;
- 2) nie zapewniono, by eksperci rozpatrujący wnioski o wpis urządzenia/materiału na Listę ZUM składali deklaracje bezstronności, co było niezgodne z § 6 ust. 3 Regulaminu ZUM. Jak wyjaśniono³², pomimo braku deklaracji wszyscy członkowie zespołu byli bezstronni i nie zachodził konflikt interesów. Podkreślono, że pracownicy zostali poinformowani o konieczności wyłączenia się ze sprawy w przypadku powiązania z wnioskodawcami lub jednostkami certyfikującymi. Po zakończeniu czynności kontrolnych³³ Dyrektor IOŚ poinformował o podpisaniu przez ekspertów deklaracji o braku konfliktu interesów;
- 3) nie zaktualizowano listy osób wchodzących w skład zespołu ekspertów, dostępnej na stronie internetowej: <https://lista-zum.ios.edu.pl> o 2 ekspertów podstawowych³⁴, co było niezgodne z § 6 ust. 1 Regulaminu ZUM. Jak wyjaśniono³⁵, osoby te były zatrudnione na okres próbny, a na stronie internetowej zamieszczano dane osób, z którymi nawiązano stały stosunek pracy. Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ zaktualizował listę ekspertów na stronie internetowej;
- 4) nieterminowo rozpatrzono 7³⁶ z 160 badanych wniosków o wpis (tj. 4%), co było niezgodne z § 4 ust. 6 Regulaminu ZUM zakładającym termin nie dłuższy niż 30 dni/30 dni roboczych³⁷ od momentu przekazania kompletnego formularza on-line. Przekroczenie terminu wyniosło od 2 do 12 dni. Jak wyjaśniono³⁸, przekroczenie dopuszczalnego terminu wynikało z prośby zgłaszających, którzy zostali wezwani do przedłożenia dodatkowych dokumentów oraz znacznego obciążenia pracą ekspertów.

Nie można podzielić złożonych przez Kontrolowanego wyjaśnień. Regulamin ZUM jednoznacznie określał zadania zespołu ekspertów, konieczność składania deklaracji bezstronności oraz zapewnienie powszechnego dostępu do listy ekspertów. Z tego względu ustalenia robocze lub inne praktyki, które są niezgodne z przywołaną regulacją, nie znajdują uzasadnienia. Należy podkreślić, że nieskładanie deklaracji bezstronności oraz łączenie funkcji eksperta weryfikującego wniosek i rozpatrującego odwołania od efektów jego pracy może prowadzić do zarzutów o stronniczość i brak obiektywizmu, czego IOŚ powinien się wystrzegać.

6. [Plan zarządzania Puszczą Białowieską] W ramach realizowanego przez Krajowy Ośrodek Zmian Klimatu drugiego etapu projektu Plan zarządzania Puszczą Białowieską doszło do opóźnień w realizacji harmonogramu wynoszących do 7 miesięcy, co wynikało z przyczyn zewnętrznych oraz błędów w zarządzaniu projektem. Instytut zidentyfikował przyczyny opóźnień i wdrożył z końcem 2024 r. działania naprawcze, po których dalsza realizacja projektu przebiegała zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem.

[KOZK] W strukturze organizacyjnej Instytutu wyodrębniono Krajowy Ośrodek Zmian Klimatu (dalej: KOZK), do którego głównych zadań należało prowadzenie badań naukowych, prac rozwojowych oraz upowszechnianie ich wyników w zakresie społeczno-ekonomicznych zmian klimatu, nisko

³⁰ Regulamin z 2022 r. obowiązywał do 14 marca 2024 r., regulamin z 2024 r. obowiązywał od 15 marca do 13 czerwca 2024 r., regulamin z 2024 r. obowiązywał od 14 czerwca 2024 r.

³¹ Pismo Dyrektora IOŚ z 5 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

³² Pismo Dyrektora IOŚ z 5 marca 2025 r. i 19 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

³³ Pismo Dyrektora IOŚ z 10 października 2025 r. znak: D-DG.080.3.2025.

³⁴ Według stanu na 21 lutego 2025 r.

³⁵ Pismo Dyrektora IOŚ z 19 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

³⁶ Wnioski z przekroczonym terminem: nr KB-001303 z 14 marca 2024 r. (o 3 dni), nr KB-302315 z 25 marca 2024 r. (o 5 dni), nr KB-701917 z 8 marca 2024 r. (o 2 dni), nr KB-701960 z 8 marca 2024 r. (o 4 dni), nr MI-404705 z 26 kwietnia 2024 r. (o 2 dni), nr PW-212921 z 14 czerwca 2024 r. (o 10 dni), nr PW-415711 z 28 czerwca 2024 r. (o 12 dni).

³⁷ Do 13 czerwca 2024 r. 30 dni, a od 14 czerwca 2024 r. 30 dni roboczych.

³⁸ Pismo Dyrektora IOŚ z 16 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

i zeroemisyjnego transportu, energii i klimatu oraz planowania polityki adaptacji do klimatu³⁹. W latach 2023-2024 KOZK zrealizował 11 projektów o łącznym budżecie 52,8 mln zł, których głównymi źródłami finansowania były środki z NFOŚiGW (20,4 mln zł – tj. 39%) oraz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (17,3 mln zł – tj. 33%)⁴⁰. KOZK wydał też 32 publikacje oraz wykonał 5 zadań komercyjnych.

[Plan zarządzania Puszczą Białowieską] Jednym z projektów realizowanych przez KOZK od 2021 r. był Plan zarządzania Puszczą Białowieską⁴¹. Projekt prowadzono w dwóch etapach⁴² na podstawie umów o dofinansowanie⁴³ z NFOŚiGW, które podlegały uzasadnionym zmianom. Łączny koszt projektu wyniósł 3 735 002 zł⁴⁴. Funkcje kierownika projektu [REDAKTOWANO].

W I etapie projektu Instytut osiągnął zaplanowane efekty rzeczowe⁴⁵: opracowano projekt Planu zarządzania, przeprowadzono 30 konferencji/warsztatów, a Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził sprawozdanie z realizacji projektu⁴⁶. Osiągnięty rezultat projektu był zgodny z wnioskiem i jego zmianami – Plan zarządzania został opracowany i przekazany zgodnie z harmonogramem i wymaganiami umowy. Następnie Plan był przedmiotem konsultacji społecznych prowadzonych przez MKiŚ. Ze względu na uwagi zgłaszane przez ekspertów UNESCO/IUCN dokument nie wszedł w życie, w związku z czym nie osiągnięto zaplanowanego celu projektu.

Głównymi celami II etapu projektu było wprowadzenie dodatkowych postanowień/uzupełnień w opracowanym Planie zarządzania oraz dalsze podnoszenie wiedzy społeczności lokalnych. W trakcie realizacji II etapu projektu wystąpiły opóźnienia w realizacji celów szczegółowych wynoszące od 3 do 7 miesięcy⁴⁷ względem pierwotnego harmonogramu. Ich przyczynami zdefiniowanymi przez Dyrektora Instytutu⁴⁸ były m.in. przesunięcie terminu podpisania umowy na finansowanie projektu, absorbujący dialog społeczny, zbyt niski priorytet wewnętrzny dla prac projektowych oraz brak transparentności realizacji działań przez zespół projektowy. W wyniku opracowanego w grudniu 2024 r. planu naprawczego dokonano zmiany kierownika projektu, włączono do zespołu Zastępcę Dyrektora Instytutu oraz zawarto w marcu 2025 r. aneks do umowy o dofinansowanie, zmieniający harmonogram projektu. Do zakończenia czynności kontrolnych zrealizowano 4⁴⁹ z 8 (tj. 50%) celów szczegółowych, a z zaplanowanych efektów rzeczowych IOŚ zorganizował 11 z 15 planowanych warsztatów i opracowywał ostateczny projekt Planu zarządzania. Po zmianie harmonogramu nie występowały opóźnienia w realizacji projektu.

II. Działalność finansowa

7. [Sytuacja finansowa Instytutu] Za działanie nierzetelne należy uznać, że na etapie tworzenia planu finansowego na 2024 r. nie uwzględniono, zgodnie z utrwaloną w jednostce praktyką, premii rocznych dla pracowników Instytutu. W efekcie ich późniejsza wypłata skutkowałą ujemnym wynikiem finansowym za 2024 r. w wysokości 1 607 136 zł. Została ona pokryta z niepodzielonego zysku z lat ubiegłych. W 2023 r. IOŚ osiągnął zysk w kwocie 4 088 631 zł, który związany był m.in. ze sprzedażą nieruchomości. Na sytuację Instytutu wpływało również to, że w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. przychody zmalały o 8% (tj. o 8 004 tys. zł), a koszty wzrosły o 1% (tj. o 986 tys. zł). Główne źródło przychodów stanowiły dotacje i subwencje, w szczególności pochodzące z NFOŚiGW (69-80%), z kolei po stronie kosztów największą wartość stanowiły wynagrodzenia (55-60%). W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono trudności z zachowaniem płynności finansowej Instytutu.

[Wynik finansowy] W 2024 r. Instytut uzyskał ujemny wynik finansowy w wysokości 1 607 136 zł, jednocześnie w sprawozdaniu finansowym za 2024 r. wykazano zysk z lat ubiegłych na poziomie

³⁹ § 43-45 zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 19/2024 z 26 września 2024 r. w sprawie określenia przedmiotu działania i zakresów zadań (...) komórek organizacyjnych IOŚ.

⁴⁰ Pismo Prokurentów IOŚ z 8 stycznia 2025 r., znak: CG.080.1.2025.

⁴¹ Tj. wykonanie zintegrowanego planu zarządzania dla Obiektu Światowego Dziedzictwa Puszcza Białowieska.

⁴² Etap I: 1 lipca 2021 r. - 15 października 2023 r., etap II: 25 czerwca 2024 r. - 31 grudnia 2025 r.

⁴³ Umowa nr 787/2021/Wn50/NE-PR/D z 24 sierpnia 2021 r. zmieniona 5 aneksami oraz umowa nr 155/2024/Wn50/NE-PR/D z 25 czerwca 2024 r., zmieniona 1 aneksem.

⁴⁴ Dla I etapu – 2 162 752 zł, dla II etapu – 1 572 250 zł.

⁴⁵ Tj. sporządzono 1 opracowanie naukowo-badawcze, zorganizowano 30 konferencji/seminariów/warsztatów oraz sporządzono 2 sprawozdania z wykonanych prac.

⁴⁶ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z 20 października 2023 r., znak: DLŚ-SSKPAS.0312.1.2021.

⁴⁷ Największe opóźnienie względem pierwotnego harmonogramu wynosiło 7 miesięcy i dotyczyło podsumowania konsultacji społecznych prowadzonych przez MKiŚ w 2023 r.

⁴⁸ Pismo Dyrektora IOŚ z 3 grudnia 2024 r., znak: CG.501.16.2024.MM.3 w sprawie planu naprawczego.

⁴⁹ Podsumowano konsultacje społeczne prowadzone przez MKiŚ w 2023 r., uwzględniono w Planie zarządzania Straż Graniczną jako dodatkowego zarządzającego, zmodyfikowano Plan przeciwpożarowy, uwzględniono w większym stopniu w Planie zarządzania wpływ zapory na granicy.

1 643 380 zł. Wyjaśniono⁵⁰, że strata za 2024 r. wynikała z nieuwzględnienia w pierwotnym planie finansowym wydatków na roczne premie dla pracowników (2 097 512 zł), natomiast ujęty w sprawozdaniu finansowym za 2024 r. zysk z lat wcześniejszych był efektem korekty błędu popełnionego w 2023 r. w zakresie księgowania dotacji przeznaczonej na zakup nieruchomości. Stratę za 2024 r. pokryto z niepodzielonego zysku z lat ubiegłych, a pozostałą część w kwocie 36 243,60 zł przeznaczono na zwiększenie funduszu rezerwowego.

Na koniec 2023 r. i 2024 r. wskaźniki finansowe wynosiły odpowiednio: płynność bieżąca – 2,1 oraz 2,2; płynność przyspieszona – 1,1 w obu latach oraz płynność natychmiastowa – 0,8 w obu latach. Oznacza to, że Instytut był w stanie na bieżąco regulować zobowiązania.

Zgodnie z wyjaśnieniem⁵⁰ w celu poprawy kondycji finansowej Instytut podejmuje działania mające na celu pozyskanie nowych projektów oraz zwiększenie przychodów z realizacji nowych zadań ustawowych.

[Przychody i koszty] Na etapie planowania budżetu Instytut przewidywał przychody na poziomie 77 158 tys. zł w 2024 r. i 87 799 tys. zł w 2023 r., a koszty zaplanował odpowiednio w wysokości 79 297 tys. zł i 83 747 tys. zł. Rzeczywiste wykonanie planu przychodów było na poziomie 100% w 2024 r. oraz 96% w 2023 r., natomiast realizacja kosztów nieznacznie przekroczyła założenia, osiągając 102% względem planu w 2024 r. oraz 101% planu w 2023 r.

Przychody spadły o 8% w 2024 r. w porównaniu do 2023 r., wynosząc odpowiednio 77 520 tys. zł i 85 524 tys. zł. Głównym źródłem przychodów były dotacje i subwencje z budżetu państwa w wysokości 58 097 tys. zł i 62 187 tys. zł (69% i 80% przychodów ogółem). Największą część środków w latach 2023-2024 Instytut pozyskał z NFOŚiGW odpowiednio w wysokości 50 452 tys. zł i 50 674 tys. zł (60 i 66% przychodów ogółem). W 2024 r. przychody własne zmniejszyły się o 42% w porównaniu do roku 2023, osiągając poziom 15 333 tys. zł wobec 26 427 tys. zł (20% i 31% przychodów ogółem). Spadek ten był spowodowany sprzedażą nieruchomości w Warszawie, która miała miejsce w 2023 r.

Koszty w 2024 r. wzrosły o 1% w porównaniu do 2023 r., wynosząc odpowiednio 80 768 tys. zł i 79 782 tys. zł. Największy udział w kosztach stanowiły wynagrodzenia wraz ze składkami, które wyniosły 48 130 tys. zł w 2024 r. i 44 100 tys. zł w 2023 r. (60% i 55% kosztów ogółem). Drugą co do wielkości pozycję kosztów stanowiły usługi obce w wysokości 15 180 tys. zł w 2024 r. i 17 629 tys. zł w 2023 r. (19% i 23% kosztów ogółem).

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował³³ o podjęciu działań w zakresie wyeliminowania stwierdzonych uchybień w zakresie działalności finansowej.

8. [Zlecenie zadań spółce ██████████] Za niecelowe należy uznać zlecenie spółce ██████████ świadczenia usługi ██████████, co nie mieściło się w przedmiocie jej działalności, polegającej na komercjalizacji badań naukowych i prac rozwojowych.

Przy realizacji umowy na świadczenie usług ██████████ doszło do rażącego konfliktu interesów, w którym jedna osoba jednocześnie wykonywała zadania po stronie zamawiającego (Instytutu), jak i wykonawcy (██████████), tj. zatwierdzała ze strony IOŚ pod względem merytorycznym faktury wystawiane przez ██████████.

Instytut z naruszeniem art. 443 ust. 1 PZP wprowadził zmianę umowy ze spółką poprzez ustalenie wypłaty wynagrodzenia za grudzień 2024 r. przed wykonaniem zamówienia. Ponadto niezgodnie z ww. umową IOŚ nie sporządził pisemnego oświadczenia o uruchomieniu prawa opcji, a także nie przedkładał miesięcznych zleceń liczby roboczogodzin do realizacji w ramach prawa opcji.

Ponadto Instytut z opóźnieniem 21 dni opublikował ogłoszenie o spełnieniu okoliczności uprawniających do udzielenia zamówienia z wolnej ręki ██████████ (o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11-14 ustawy PZP), czym naruszył art. 214 ust. 4 PZP.

W zakresie prowadzenia dokumentacji postępowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

[Współpraca z ██████████] Zgodnie z KRS⁵¹ przedmiotem działalności spółki jest komercjalizacja badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych, w tym:

- 1) przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki;
- 2) wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych;
- 3) wykonywanie badań i analiz oraz opracowywanie opinii i ekspertyz w zakresie prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych;
- 4) pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane.

⁵⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 17 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁵¹ Według stanu na 5 maja 2025 r.

W latach 2023-2024 Instytut realizował z [REDAKTOWANE] 2 umowy na świadczenie usług [REDAKTOWANE]

, tj.:

- 1) umowa [REDAKTOWANE] na maksymalną kwotę 3 600 358,83 zł brutto (zamówienie podstawowe) oraz 3 505 500,00 zł brutto (prawo opcji) - dalej: umowa z 2021 r.;
- 2) umowa [REDAKTOWANE] na maksymalną kwotę 2 484 658,80 zł brutto (zamówienie podstawowe) oraz 4 962 100,00 zł brutto (prawo opcji) - dalej: umowa z 2024 r.

Umowy zawarto w wyniku przeprowadzonego postępowania na zamówienie z wolnej ręki [REDAKTOWANE] Zdanem Kontrolowanego⁵², udzielenie zamówienia [REDAKTOWANE] dawało większą elastyczność jego realizacji w dynamicznie zmieniającym się projekcie [REDAKTOWANE].

Zlecenie podmiotowi [REDAKTOWANE] zadań, które nie mają związku z jego przedmiotem działalności, jest działaniem nieprzejrzystym, mogącym świadczyć m.in. o niecelowym funkcjonowaniu spółki, o konieczności zmiany profilu jej działalności, jak również o ryzyku nieefektywnej i niegospodarnej realizacji zadań przez podmiot nieprzygotowany kompetencyjnie do świadczenia tego typu usług.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ zadeklarował³³ nowelizację [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych oraz zapewnienia pełnej przejrzystości zakresu działań [REDAKTOWANE].

[Konflikt interesów] Przy realizacji umów z 2021 r. i 2024 r. nieprawidłowo dopuszczono do ich wykonywania osobę, która ze strony Instytutu (zamawiającego) pełniła funkcję [REDAKTOWANE], a ze strony [REDAKTOWANE] (wykonawcy) – [REDAKTOWANE]. Jako [REDAKTOWANE] odpowiadał [REDAKTOWANE] m.in. za [REDAKTOWANE].

Na próbie 13 faktur za okres październik-grudzień 2023 r. i październik-grudzień 2024 r. pracownik ten zatwierdził pod kątem merytorycznym 6 faktur (tj. 46%), które dotyczyły [REDAKTOWANE]. Jak wyjaśniono⁵³, decyzje w tym zakresie podejmował były Dyrektor Instytutu. Od [REDAKTOWANE] pracownik został odwołany z funkcji [REDAKTOWANE], a od [REDAKTOWANE] przeniesiony do innego Działu.

Ponadto stwierdzono, że ww. pracownik jako [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz prowadził korespondencję w ramach postępowania z imiennej skrzynki pocztowej Instytutu. Jak wyjaśniono⁵³, taka praktyka była akceptowana przez ówczesnego Dyrektora. Wskazano, że obecny Dyrektor poinformował pracownika o konieczności zaprzestania takiej praktyki.

Dopuszczenie do przeprowadzenia kontroli merytorycznej faktur przez osobę, która jednocześnie była pracownikiem wykonawcy, stanowi rażący konflikt interesów. Takie rozwiązanie nie zapewniało obiektywnej kontroli merytorycznej wydatków, dlatego właściwym działaniem było odstąpienie od dotychczasowej praktyki w tym zakresie.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował³³ o planowanym wdrożeniu rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych celem zapewnienia pełnej zgodności funkcjonowania Instytutu z najwyższymi standardami bezstronności i transparentności.

[Zmiana umowy] Instytut zawarł [REDAKTOWANE] aneks nr [REDAKTOWANE] do umowy z 2024 r., zmieniając sposób wypłaty wynagrodzenia za grudzień 2024 r. na płatność z góry na początku miesiąca, czym naruszono art. 443 ust. 1 PZP⁵⁴. Jak wyjaśniono⁵⁵, decyzja o zmianie umowy wynikała z potrzeby wcześniejszego poniesienia wydatku celem rozliczenia projektu w grudniu 2024 r. Zdanem IOŚ zmiana nie ograniczała konkurencyjności postępowania, a incydentalny i niewielki zakres zmiany dotyczący wypłaty wynagrodzenia nie był sprzeczny z przepisami PZP.

Udzielając zamówienia na okres dłuższy niż 12 miesięcy, Instytut był obowiązany zgodnie z art. 443 ust. 1 PZP do wypłaty wynagrodzenia po wykonaniu części zamówienia, tj. po zakończeniu miesiąca lub do udzielenia zaliczki. Wypłata przed wykonaniem zamówienia nie jest na gruncie PZP dopuszczalna.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował³³, że w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości zostanie wprowadzana procedura dotycząca umów dłuższych niż 12 miesięcy oraz zostaną uzupełnione wzory umów.

[Prawo opcji] Instytut nie realizował postanowień umowy z 2024 r. w zakresie prawa opcji, tj.:

- 1) nie przedłożył [REDAKTOWANE] pisemnego oświadczenia o zamiarze skorzystania z prawa opcji, pomimo że korzystano z tego prawa na potrzeby świadczenia usługi [REDAKTOWANE] od początku

⁵² Pismo Dyrektora IOŚ z 31 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁵³ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁵⁴ Zgodnie z którym zamawiający płaci wynagrodzenie w częściach, po wykonaniu części umowy, lub udziela zaliczki na poczet wykonania zamówienia, w przypadku umów zawieranych na okres dłuższy niż 12 miesięcy.

trwania umowy, co było niezgodne z § 3 ust. 3 umowy z 2024 r. Jak wyjaśniono⁵⁵ oświadczenia nie złożono z uwagi na stałą współpracę ze spółką, która miała wiedzę o korzystaniu z puli opcji określonej w umowie;

- 2) nie udokumentował pisemnego zlecenia wykonawcy miesięcznej liczby roboczogodzin do realizacji w ramach prawa opcji, co było niezgodne z § 2 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 5 i 6 umowy z 2024 r. Jak wyjaśniono⁵⁵ miesięczna liczba roboczogodzin w ramach [REDAKTOWANO] była stałym iloczynem liczby agentów, dni roboczych i 8h pracy, przy czym Instytut korzystał ze stałej liczby 10 agentów.

Zlecenie zadań spółce [REDAKTOWANO] nie zwalnia Instytutu z obowiązku dokumentowania prowadzonych działań zgodnie z postanowieniami umowy.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował³³ o planowanych działaniach naprawczych polegających na wprowadzeniu „karty uruchomienia prawa opcji” oraz obowiązku sporządzania comiesięcznych zleceń określających liczbę roboczogodzin realizowanych w ramach prawa opcji.

[Dokumentacja postępowania] Instytut prawidłowo prowadził dokumentację postępowania, w tym udokumentował szacowanie wartości zamówienia. Zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 11 PZP. Instytut opublikował w BZP ogłoszenie o spełnianiu okoliczności, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 11-14 PZP, jednak uczynił to z 21-dniowym opóźnieniem, czym naruszył art. 214 ust. 4 PZP. Jak wyjaśniono⁵⁶ przyczyny opóźnienia w zamieszczeniu ogłoszenia wynikały z dużego obciążenia pracą Działu Zamówień Publicznych, wdrażania nowego pracownika w obowiązki działu oraz innych usprawiedliwionych nieobecności pracowników.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ wyjaśnił³³, że w celu uniknięcia podobnych sytuacji wprowadzono system zastępstw, checklisty do dokumentacji i zaplanowano dodatkowe szkolenia dla pracowników DZP w zakresie obowiązków informacyjnych wynikających z PZP.

9. [Zamówienia publiczne] W latach 2023-2024 kwota udzielonych zamówień (od 20 tys. zł⁵⁷) wyniosła odpowiednio 10,3 mln zł i 21,0 mln zł. W IOŚ opracowano procedury wspierające proces udzielania zamówień publicznych, jednak nie zapobiegły one wystąpieniu nieprawidłowości w badanym obszarze. Przy udzieleniu 5 z 10 badanych zamówień (tj. 50%) doszło do naruszenia art. 29 ust. 2 PZP, skutkującego nieuprawnionym udzieleniem zamówienia w częściach. Ponadto w 1 z 10 przypadków (10%) niezgodnie z art. 28 i art. 34 ust. 1 PZP nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego na etapie pierwotnego szacowania wartości zamówienia. W efekcie nieprawidłowego szacowania wartość zamówienia w jego części 2 przekroczyła 20% wartości całego zamówienia na roboty budowlane. Tym samym naruszono art. 30 ust. 4 PZP warunkujący możliwość udzielenia zastosowania przepisów właściwych dla danej części zamówienia, w tym udzielenia zamówienia poza ustawą PZP.

Ponadto w zakresie ustalania wartości zamówień w 3 z 10 badanych notatek z szacowania stwierdzono brak daty i podpisu osoby szacującej. Zgodnie z wyjaśnieniem wynikało to z braku uregulowania wymogu we wspomnianym zakresie w procedurach wewnętrznych oraz korzystania z elektronicznego systemu obiegu dokumentów.

W ramach odbioru przedmiotu zamówień za działanie nierzetelne i niezgodne z zawartą z wykonawcą umową uznano odebranie bez uwag usługi prowadzenia profilu społecznościowego #SZTABDLAODRY, pomimo że wykonawca nie zrealizował obowiązku codziennej publikacji postów oraz nie zapewnił minimalnej liczby 13 tys. obserwujących.

Realizacja obowiązku sprawozdawczego z udzielonych zamówień do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych odbywała się terminowo.

⁵⁵ Pismo Dyrektora IOŚ z 10 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁵⁶ Pismo Dyrektora IOŚ z 31 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁵⁷ Wg metodologii IOŚ. Od kwoty 20 000 zł w Instytucie stosowny był obowiązek przeprowadzenia procedury zapytania ofertowego.

[Skala] Instytut udzielił w 2023 r. 82 zamówienia o wartości powyżej 20 tys. zł na łączną kwotę 10 343 315 zł⁵⁸, a w 2024 r. 54 zamówienia na łączną kwotę 20 981 643 zł⁵⁹. W 2024 r. 2-krotnie wzrosła kwota udzielonych zamówień od 20 tys. zł względem 2023 r., co wynikało m.in. z udzielenia 2 zamówień powyżej 5 mln zł na świadczenie usługi [REDAKTOWANE] oraz na zakup energii elektrycznej.

[Regulacje] W Instytucie wprowadzono oddzielne regulacje w zakresie organizacji i zasad udzielenia zamówień publicznych: dla zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł netto⁶⁰ oraz dla zamówień równych lub przekraczających kwotę 130 tys. zł netto⁶¹. Za sprawny i efektywny system realizacji zamówień odpowiadał Dział Zamówień Publicznych⁶².

[Podział zamówień] W 5 z 10 badanych zamówień (tj. 50%) naruszono art. 29 ust. 2 PZP, udzielając w sposób nieuprawniony zamówienia w częściach.

- 1) Instytut bez zastosowania przepisów PZP udzielił temu samemu wykonawcy 3 odrębnych zamówień na dostawę mebli do nowej siedziby Instytutu w łącznej wysokości 172 249 zł netto (15 marca 2023 r. na kwotę 61 025 zł netto, 23 czerwca 2023 r. na kwotę 41 224 zł netto i 8 września 2023 r. na kwotę 70 000 zł netto), co stanowiło nieuzasadniony podział zamówienia na części, naruszający art. 29 ust. 2 PZP. Zamówienia finansowano ze środków własnych. Jak wyjaśniono⁷⁵, kolejne zamówienia na dostawę mebli nie były planowane, wynikały z bieżącej potrzeby związanej z sukcesywną przeprowadzką do nowej siedziby Instytutu oraz z potencjalnego dalszego zapotrzebowania na meble. Zdaniem IOŚ każdorazowo potrzeba udzielenia zamówienia ujawniła się dopiero po udzieleniu poprzedniego zamówienia i wówczas było możliwe przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia.

W badanych sprawach doszło do spełnienia przesłanek konieczności traktowania zamówienia jako jednego: tożsamości przedmiotowej (dostawy mebli), tożsamości podmiotowej (jeden wykonawca) i tożsamości czasowej (przedmiot zamówienia nabywany w dającej się przewidzieć określonej perspektywie czasowej: umowy zawarto w tym samym roku, w odstępie 6 miesięcy). Od momentu udzielenia pierwszego zamówienia Instytut nie wykazał obiektywnych okoliczności, których wystąpienie uzasadniałoby konieczność udzielania kolejnych zamówień. Za taką okoliczność nie można uznać sukcesywnego pojawiania się potrzeb zakupowych, co wskazuje na brak pełnego rozpoznania rzeczywistych potrzeb na etapie przygotowania pierwszego zamówienia.

- 2) Instytut udzielił temu samemu wykonawcy zamówienia na prowadzenie profilu w mediach społecznościowych o nazwie #SZTABDLAODRY w drodze umowy z 3 lipca 2023 r. na kwotę 127 000 zł netto⁶³, a następnie 29 września 2023 r. na kwotę 30 000 zł netto⁶⁴, co stanowiło nieuzasadniony podział zamówienia na części, naruszający art. 29 ust. 2 PZP. W konsekwencji łączna kwota zamówienia przekroczyła kwotę 130 tys. zł netto, od której zamawiający zobowiązany był do stosowania przepisów PZP. Zamówienie sfinansowano ze środków NFOŚiGW⁶⁵. Zaznaczyć należy, że zarówno przed 3 lipca 2023 r. i po 31 października 2023 r. działania informacyjne na profilu #SZTABDLAODRY prowadzili pracownicy Działu Komunikacji i Edukacji IOŚ (dalej: DKiE). Jak wyjaśniono⁷⁵, kontynuowanie zamówienia nie było planowane i miało charakter interwencyjny, spowodowany dynamicznie zmieniającą się sytuacją. Potrzeba udzielenia zamówienia ujawniła się dopiero po udzieleniu poprzedniego zamówienia, dlatego w ocenie IOŚ nie zachodziła tożsamość czasowa; jednocześnie zaznaczono, że DKiE miał ograniczone zasoby i był zaangażowany w inne projekty.

Instytut dokonał odbioru ww. zamówienia bez uwag, pomimo że wykonawca nie zapewnił publikacji postów z częstotliwością nie mniejszą niż 1 dziennie⁶⁶ oraz nie osiągnął minimalnego zasięgu realizowanych działań w postaci 13 tys. obserwujących⁶⁷. Było to działanie nierzetelne i niezgodnie ze szczegółowym zakresem prac⁶⁸. Jak wyjaśniono⁶⁹, zdarzyły się dni bez publikacji, jednak ostatecznie wykonawca zrealizował 127 publikacji w ciągu 120 dni. Wskaźnik 13 tys. obserwujących oparto

⁵⁸ Z czego udzielono: do kwoty 130 tys. zł 72 zamówień na łączną kwotę 4 762 939 zł i w trybie ustawy PZP 10 zamówień na łączną kwotę 5 580 376 zł.

⁵⁹ Z czego udzielono: do kwoty 130 tys. zł 42 zamówień na łączną kwotę 2 578 464 zł i w trybie ustawy PZP 12 zamówień na łączną kwotę 18 403 179 zł.

⁶⁰ Wprowadzone zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 2/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r. ze zm.

⁶¹ Wprowadzone zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 3/2021 z dnia 14 stycznia 2021 r. ze zm.

⁶² Zgodnie z § 25 zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 21/2022 z dnia 30 września 2022 r., nr 13/2023 z dnia 28 kwietnia 2023 r. i nr 19/2024 z 26 września 2024 r. w sprawie określenia przedmiotu działania i zakresów zadań zastępców dyrektora, innych osób pełniących funkcje kierownicze, pełnomocników oraz komórek organizacyjnych IOŚ.

⁶³ Z terminem realizacji do 30 września 2023 r.

⁶⁴ Z terminem realizacji do 31 października 2023 r.

⁶⁵ W ramach umowy nr 283/2023/Wn50/NE-GW/D z 12 maja 2023 r. pn. Opracowanie naukowo-badawcze na rzece Odrze – pilotaż systemu monitoringu ciągłego rzeki wraz z aneksem nr 1/995 z 28 sierpnia 2023 r.

⁶⁶ Wykonawca nie opublikował postów: 6 lipca (1 dzień), 7 i 24 sierpnia (2 dni), 9, 21, 24, 26 i 29 września (5 dni), 1, 8, 14, 15, 19, 21, 24, 27, 28 i 30 października (10 dni).

⁶⁷ Notatka z 20 października 2023 r. do umowy nr PZ.017.41.2023.D-DP z 3 lipca 2023 r.

⁶⁸ Pkt 1 zakresu prac i obowiązków Wykonawcy określony w załączniku nr 1 do umowy.

⁶⁹ Pismo Dyrektora IOŚ z 15 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.2024.

na poziomie zainteresowania katastrofą ekologiczną na Odrze w 2022 r., a wobec stabilizacji sytuacji w 2023 r. nie było tak wysokie, co stanowiło okoliczność niezawinioną przez wykonawcę.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Kontrolowanego. Biorąc pod uwagę ogół okoliczności, w tym udzielenie wcześniejszego zamówienia poza trybem PZP, mniejsze nie zakładano zainteresowanie, nieosiągnięcie ustalonej liczby obserwujących oraz niespełnienie obowiązku codziennej publikacji postów, a także fakt, że po zakończeniu realizacji umowy profil społecznościowy #SZTABDLAODRY był prowadzony przez pracowników IOŚ, udzielenie kolejnego zamówienia w październiku 2023 r. nie znajdowało uzasadnienia.

[Brak kosztorysu] Z uwagi na brak kosztorysu inwestorskiego w jednej z badanych spraw⁷⁰ doszło do naruszenia art. 28 i art. 34 ust. 1 PZP. Instytut oszacował w marcu 2023 r. wartość wykonania robót budowlanych w obiekcie IOŚ w Warszawie przy ul. Słowiczej 32 z podziałem na 4 części⁷¹. Poza dokumentem due-diligence, wskazującym szacunkowy koszt napraw na kwotę 1 035 500 zł netto, Instytut nie udokumentował, na jakiej podstawie oszacowano koszt części 4. zamówienia na kwotę 738 502 zł netto. Dopiero 9 czerwca 2023 r. sporządzono kosztorys inwestorski dla tej części zamówienia na kwotę 235 033,39 zł netto. Jak wyjaśniono⁷², kosztorys nie był potrzebny na etapie łącznego szacowania wartości prac, a następnie ze względu na brak środków decyzją Dyrekcji zmniejszono ich zakres. W efekcie zmniejszenia wartości cz. 4. zamówienia, wartość cz. 2. zamówienia udzielonego w marcu 2023 r. przekroczyła 20% wartości całego zamówienia na prace remontowe. Tym samym nie została spełniona przesłanka określona w art. 30 ust. 4 PZP, uprawniająca do udzielenia zamówienia na podstawie przepisów właściwych dla danej części zamówienia – w tym przypadku na podstawie regulaminu udzielania zamówień poniżej 130 tys. zł netto.

Dokument due-diligence może stanowić cenne źródło informacji, jednak nie zastępuje kosztorysu inwestorskiego określonego w art. 34 ust. 1 PZP. Szacowanie wartości zamówienia jest jedną z kluczowych czynności w procesie jego udzielenia, wymagającą rzetelnego udokumentowania, czego w badanym przypadku zabrakło.

[Dokumentacja z szacowania zamówień] We wszystkich 10 skontrolowanych zamówieniach publicznych⁷³, przed ich udzieleniem, dokonano szacowania ich wartości. W przypadku 3⁷⁴ z nich (tj. 30%) notatka z szacowania nie zawierała daty ani podpisu osoby szacującej. Jak wyjaśniono⁷⁵, regulacje wewnętrzne nie wymagają podpisania notatki z szacowania, a termin szacowania określono we wniosku o zakup.

Brak podpisu osoby sporządzającej notatkę z szacowania wartości zamówienia nie pozwalał stwierdzić kiedy i kto przeprowadził szacowanie, ani czy osoba ta była upoważniona zgodnie z regulacjami wewnętrznymi⁷⁶.

[Sprawozdawczość i planowanie] Instytut sporządził i przekazał do Prezesa UZP roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych za 2023 r. - 14 lutego 2024 r. i za 2024 r. - 26 lutego 2025 r., zachowując terminy określone w art. 82 ust. 1 PZP⁷⁷. IOŚ nie był obowiązany do sporządzania rocznego planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, o którym mowa w art. 23 PZP. W efekcie nie sporządzano takich planów, poza planami zamówień dotyczącymi konkretnych projektów, tematów lub zleceń.

10.[Polityka rachunkowości i procedury dot. gospodarowania środkami] W IOŚ opracowano Politykę rachunkowości, jednak niezgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 ustawy o rachunkowości⁷⁸ (uor) brakowało w niej daty rozpoczęcia użytkowania systemu księgowego i numeru wersji oprogramowania, a także zasad przechowywania i zabezpieczenia papierowych

⁷⁰ Poz. 7 tabeli zamówienia z 2023 r. od 130 tys. zł.

⁷¹ Tj. cz. 1 Prace remontowe (malowanie pomieszczeń parteru i 3 piętra oraz wymiana wykładziny w strefie recepcji); cz. 2: Prace remontowe (wykonanie ścianki gk na parterze oraz malowanie pomieszczeń parteru i 2 piętra); cz. 3: Wykonanie projektu wykonawczego wielobranżowego wydzielenia gabinetów w obiekcie IOŚ i cz. 4: Wykonanie prac związanych z wydzieleniem gabinetów na parterze oraz 2 piętrze oraz części prac zalecanych do wykonania wg raportu z analizy technicznej due-diligence.

⁷² Pismo Dyrektora IOŚ z 31 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024 i z 9 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁷³ Poz. 7, 8 i 9 tabeli zamówienia z 2023 r. od kwoty 130 tys. zł i poz. 11, 14, 15, 32, 39, 51 i 60 tabeli zamówienia z 2023 r. poniżej 130 tys. zł.

⁷⁴ Poz. 8 tabeli zamówienia z 2023 r. od kwoty 130 tys. zł (w zakresie prawa opcji) i poz. 15 i 32 tabeli zamówienia z 2023 r. poniżej 130 tys. zł.

⁷⁵ Pismo Dyrektora IOŚ z 31 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁷⁶ § 1 ust. 8 zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 2/2021 z 14 stycznia 2021 r.

⁷⁷ Zgodnie z którym sprawozdanie zamawiający przekazuje Prezesowi Urzędu w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

⁷⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

dowodów księgowych. Oprócz Polityki rachunkowości w Instytucie funkcjonowały również inne procedury dotyczące gospodarowania środkami, które wspierały proces zarządzania finansami poprzez określenie m.in. zasad obiegu dokumentów. Zastrzeżenia budzi jednak, że zasady dotyczące kontroli merytorycznej dowodów księgowych opisano w sposób niespójny w dwóch odrębnych procedurach, co powodowało niejasność, które z przepisów należy stosować w praktyce.

[**Polityka rachunkowości**] Polityka rachunkowości⁷⁹ nie zawierała daty rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania księgowego, jego wersji (numeru) oraz zasad przechowywania i zabezpieczenia papierowych dowodów księgowych, np. dokumentacji inwentaryzacyjnej. Zdaniem IOŚ⁸⁰, datę rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania określono w § 7 zarządzenia wprowadzającego Politykę, z kolei papierowe dokumenty inwentaryzacyjne przechowywane były w zamykanych na klucz, zabezpieczonych szafach⁸¹.

Nie można zgodzić się z Kontrolowanym, ponieważ w § 7 zarządzenia wprowadzającego Politykę wskazano datę wejścia w życie tego zarządzenia, a nie datę rozpoczęcia eksploatacji oprogramowania. Terminów tych nie można uznać za tożsame.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ przekazał zaktualizowaną Politykę rachunkowości z 10 października 2025 r., która uwzględniała ww. elementy.

[**Regulacje finansowe**] Oprócz Polityki rachunkowości, w Instytucie funkcjonowały także regulacje dot. gospodarowania środkami finansowymi. Obejmowały one m.in.: procedury postępowania z dokumentami finansowymi i personalnymi, zasady sporządzania, obiegu, kontroli oraz zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych, a także zasady systemu ekonomicznego i gospodarowania środkami Funduszu Badań Własnych⁸².

W dwóch odrębnych regulacjach ujęto odmienne zasady dotyczące kontroli merytorycznej dowodów księgowych. W zasadach sporządzania, obiegu, kontroli i zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych z 2018 r. zakres kontroli obejmował weryfikację zgodności operacji gospodarczych z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych oraz z obowiązującym stanem prawnym i faktycznym, czego nie przewidziano w regulacjach dotyczących postępowania z dokumentami finansowymi i personalnymi z 2017 r.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował⁸³ o wprowadzeniu zarządzenia celem ujednolicenia kwestii kontroli merytorycznej dowodów księgowych w Instytucie.

11.[Działalność gospodarcza] W latach 2023-2024 Instytut prowadził działalność gospodarczą w zakresie najmu nieruchomości i pozostałej działalności wydawniczej. Polityka rachunkowości nie określała zasad dotyczących wyodrębnienia pod względem rachunkowym i finansowym ww. działalności z działalności podstawowej i z nią powiązanej. IOŚ dla działalności gospodarczej wyodrębnił konta księgowe, jednakże do kosztów tej działalności zaliczano również inne niepowiązane z nią koszty ogólne Instytutu (np. zakup kawy, dostawa kwiatów), co naruszało art. 2 ust. 4 uoib.

Działalność gospodarcza IOŚ w latach 2023-2024 polegała na wynajmie i zarządzaniu nieruchomościami oraz na pozostałej działalności wydawniczej. W badanym okresie nie prowadzono określonej w KRS działalności w zakresie przetwarzania danych i zarządzania stronami internetowymi (hosting).

Przychody uzyskane z wynajmu oraz zarządzania nieruchomościami były ewidencjonowane na koncie 760, a koszty na koncie 523. W przypadku pozostałej działalności wydawniczej przychody ujmowano na koncie 702, a koszty na koncie 504-02⁸³. Przyjęty sposób wydziałania przychodów i kosztów działalności gospodarczej pod względem rachunkowym nie był jednak opisany w Polityce rachunkowości. Ponadto, sposób ewidencjonowania kosztów działalności gospodarczej nie gwarantował ich odrębności, ponieważ na tych samych kontach ewidencjonowano koszty niepowiązane z ww. działalnością gospodarczą, np. doradca ADR, zakup kwiatów, stolików kawowych do sali konferencyjnej czy dostawa kawy/herbaty.

Brak wyodrębnienia działalności gospodarczej z głównej działalności Instytutu skutkuje nieprzejrzystością w zakresie prowadzonej ewidencji księgowej i sprawozdawczości. Utrudnia to

⁷⁹ Z 8 lutego 2018 r., wprowadzona zarządzeniem Dyrektora Instytutu nr 9/2018 ze zm.

⁸⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 22 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁸¹ Pismo Dyrektora IOŚ z 4 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁸² Wprowadzone zarządzeniami Dyrektora: nr 19/2017 z 5 kwietnia 2017 r. ze zm., nr 23/2018 z 28 maja 2018 r., nr 32/2020 z 29 grudnia 2020 r. ze zm., nr 31/2017 z 17 lipca 2017 r.

⁸³ Pismo Dyrektora IOŚ z 22 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

rzetelną ocenę efektywności poszczególnych obszarów działalności jednostki oraz może rodzić ryzyko nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami IOŚ.

12.[Inwentaryzacja] Regulacje wewnętrzne Instytutu wspierały prowadzenie inwentaryzacji, wymagały jednak uzupełnienia, szczególnie w zakresie rozliczania różnic inwentaryzacyjnych. Wyniki inwentaryzacji za 2024 r., w tym niedobory środków trwałych na kwotę 518 673 zł, wskazują na niedostateczny nadzór nad majątkiem Instytutu, w związku z czym pozytywnie należy ocenić, że Dyrektor IOŚ podjął adekwatne działania zmierzające do ustalenia i wyjaśnienia przyczyn wystąpienia różnic inwentaryzacyjnych.

We wszystkich arkuszach spisowych środków trwałych brakowało podpisu osoby wyceniającej arkusz, a w 3 z 40 (7,5%) badanych arkuszach spisowych nie wskazano daty i podpisu osoby poprawiającej dane, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 uor oraz § 25 Instrukcji Inwentaryzacyjnej.

[Regulacje] Zasady przeprowadzenia inwentaryzacji określała Zakładowa Instrukcja Inwentaryzacyjna (dalej: Instrukcja Inwentaryzacyjna)⁸⁴ oraz zarządzenia Dyrektora Instytutu⁸⁵. Przyjęte zasady wspierały prowadzenie inwentaryzacji, jednak postanowienia regulacji były niepełne. W Instytucie nie uregulowano:

- 1) potwierdzenia przyjęcia odpowiedzialności pracowników za powierzony majątek;
- 2) kwestii obciążenia osób odpowiedzialnych za stwierdzone niedobory;
- 3) sposobu klasyfikowania niedoborów za zawinione i niezawinione;
- 4) podziału na niedobory zawinione i niezawinione we wzorze protokołu z inwentaryzacji.

Zgodnie z wyjaśnieniem Instytut planuje wprowadzenie zmian w regulacjach inwentaryzacyjnych⁸⁶.

Kontrolą objęto proces inwentaryzacji za 2024 r. w 2 komórkach organizacyjnych⁸⁷. Stwierdzono, że:

- 1) Dyrektor Instytutu nie zatwierdził wniosków komisji inwentaryzacyjnej dotyczących rozliczenia niedoborów środków trwałych oraz niskocennych środków trwałych, w tym sprzętu wnoszonego poza miejsce pracy, na kwotę 518 672,76 zł oraz wybrakowania wartości niematerialnych i prawnych na kwotę 145 839,94 zł. Jak wynika z częściowego protokołu z inwentaryzacji przeprowadzonej w 2024 r.⁸⁸, Dyrektor nie przychylił się do wniosków komisji inwentaryzacyjnej o uznanie niedoborów za niezawinione oraz wybrakowanie nieużywanego, nieaktualnego lub niekompatybilnego oprogramowania komputerowego. Następnie powołał⁸⁹ komisję ds. rozliczenia wyników inwentaryzacji⁹⁰, co wpłynęło na terminowość realizacji harmonogramu inwentaryzacji rocznej⁹¹;
- 2) we wszystkich z 28 skontrolowanych arkuszach spisowych środków trwałych brakowało informacji, kto i kiedy dokonał wyceny arkuszy spisowych oraz podpisu tej osoby. Jak wyjaśniono⁹², arkusz spisowy uzupełniają zespoły spisowe, które nie prowadzą wyceny inwentaryzowanego majątku;
- 3) brakowało daty i podpisu osoby dokonującej poprawek na 3 z 40 (7,5%) skontrolowanych arkuszach spisowych środków trwałych i wyposażenia, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 uor i § 25 Instrukcji Inwentaryzacyjnej. Wyjaśniono⁹³, że poprawki były wprowadzane przez te same osoby, które sporządzały arkusz, stąd nie zamieszczano daty i podpisu.

Brak dat i podpisów w dokumentach inwentaryzacyjnych należy uznać za nierzetelność działania osób zaangażowanych w prace inwentaryzacyjne.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował⁹³, że wdrożono działania naprawcze, polegające m.in. na utworzeniu Działu Zarządzania Środkami Trwałymi, opracowaniu zasad likwidacji składników majątkowych oraz powołaniu komisji do wyjaśnienia wniosków z protokołu końcowego, której prace doprowadziły do zmniejszenia rozmiaru niedoborów do 483 402,76 zł i wskazania osób za nie odpowiedzialnych.

13.[Plany finansowe i sprawozdania finansowe] Zgodnie z uoib podstawą zarządzania finansami Instytutu były roczne plany finansowe opiniowane przez Radę Naukową, które były sporządzane w terminach umożliwiających ich realizację od początku roku. Sprawozdania finansowe za lata

⁸⁴ Wprowadzona zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 4/2004 z 14 października 2004 r. z późn. zm.

⁸⁵ Zarządzenie Dyrektora IOŚ nr 30/2023 z 19 października 2023 r. i nr 24/2024 z 31 października 2024 r.

⁸⁶ Pismo Dyrektora IOŚ z 26 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024 i z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁸⁷ Zakład Technologii Ścieków i Zakład Zintegrowanego Monitoringu Środowiska.

⁸⁸ W zakresie wyposażenia, środków trwałych (w tym obcych oraz niskocennych środków trwałych z 14 stycznia 2025 r.

⁸⁹ Zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 4/2025 z dnia 24 marca 2025 r. ws. powołania Komisji do spraw rozliczenia wyników inwentaryzacji za rok 2024.

⁹⁰ Do której zadań należało wyjaśnienie i rozliczenie wyników inwentaryzacji za 2024 r. w obszarach środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, identyfikacja osób odpowiedzialnych, w tym ponoszących odpowiedzialność materialną za powstałe niedobory oraz sformułowanie wniosków i propozycji dot. sposobu rozliczenia niedoborów.

⁹¹ Załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 24/2024 z 31 października 2024 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w IOŚ w 2024 r.

⁹² Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

⁹³ Pismo Dyrektora IOS z 4 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

2023–2024 zostały terminowo sporządzone, poddane badaniu przez biegłego rewidenta i złożone do KRS. W przypadku sprawozdania za 2024 r. biegły rewident wydał opinię z zastrzeżeniami, zwracając uwagę na nieodpowiednią prezentację w sprawozdaniu kosztów pośrednich zrealizowanych projektów.

Plany finansowe na lata 2023-2025 (wraz ze zmianami) uwzględniały strukturę przewidzianą w art. 18 ust. 11 uoib oraz podlegały opiniowaniu przez Radę Naukową przed rozpoczęciem danego roku.

Sprawozdania finansowe za lata 2023-2024 sporządzono terminowo, tj. 11 marca 2024 r. i 19 marca 2025 r., stosownie do art. 45 ust. 1f i art. 52 ust. 1 uor. Obydwa sprawozdania były korygowane przez przekazaniem do zatwierdzenia przez organ nadzorujący. Dokumenty złożono terminowo do KRS, tj. 25 maja 2024 r. i 2 lipca 2025 r.

Sprawozdania podlegały badaniu przez biegłego rewidenta, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 uor. W przypadku sprawozdania za 2024 r. biegły rewident wydał opinię z zastrzeżeniami, zwracając uwagę na nieodpowiednią prezentację części kosztów pośrednich zrealizowanych projektów, których termin realizacji nie zawsze pokrywał się z rokiem kalendarzowym. W ocenie biegłego rewidenta przyczyną błędnej prezentacji był brak metodologii rozliczania kosztów pośrednich oraz określonych zasad ich ujmowania w sprawozdaniu finansowym.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ wprowadził do Polityki rachunkowości z 10 października 2025 r. zasady rozliczania kosztów pośrednich w projektach.

14.[Fundusze Instytutu] Instytut posiadał wymagane art. 19 ust. 1 uoib fundusze: statutowy, rezerwowy oraz zakładowy świadczeń socjalnych. Ponadto utworzono fundusz badań własnych.

W badanym okresie Instytut posiadał fundusz statutowy, rezerwowy, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz fundusz badań własnych, co było zgodne z art. 19 ust. 1 i 2 uoib. Na koniec 2024 r. stan funduszu statutowego pozostawał bez zmian i wynosił 22 971 021 zł. Zmniejszeniu uległ stan funduszu badań własnych z 4 072 368 zł do 3 149 023 zł, zaś fundusz rezerwowy i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych uległy zwiększeniu: pierwszy z nich z 4 726 203 zł do 8 814 833 zł, a drugi – z 44 033 zł do 242 731 zł.

III.1. Jakość zarządzania Instytutem

15.[Stan zatrudnienia] Stan zasobów kadrowych umożliwił prawidłową realizację zadań jednostki. Zatrudnienie w Instytucie utrzymywało się na zbliżonym poziomie, wynosząc 345 osób na koniec 2023 r. i 349 osób na koniec 2024 r. Największa rotacja kadr dotyczyła 3 najliczebniejszych pod względem zatrudnienia ośrodków Instytutu: największy wzrost wystąpił w KOBiZE i OZR (o 21 i 5 pracowników, tj. odpowiednio 21% i 10%), z kolei największy spadek zatrudnienia miał miejsce w OI (o 15 pracowników, tj. 23%).

[Stan zatrudnienia] Instytut zatrudniał⁹⁴ 345 pracowników (na 321,1 etatów) na 31 grudnia 2023 r. i 349 pracowników (na 325,8 etatów) na 31 grudnia 2024 r. Największa fluktuacja kadr występowała w 3 największych ośrodkach Instytutu, tj. KOBiZE, OI i oraz OZR⁹⁵. W latach 2023-2024 zatrudnienie w KOBiZE oraz OZR wzrosło odpowiednio o 21% i 10%, natomiast w OI spadło o 23%. Jak wyjaśniono⁹⁶ zmiany wynikały z zatrudniania pracowników do realizacji nowych projektów, przeniesienia 13 osób z OI do KOBiZE, a także z odejść pracowników poszukujących wyższych wynagrodzeń.

16.[Koszty wynagrodzeń] W badanym okresie koszty wynagrodzeń ogółem wzrosły o 5%, z 51 905 706 zł w 2023 r. do 54 406 685 zł w 2024 r., co mieściło się w średnim wzroście przeciętnych wynagrodzeń w Polsce⁹⁷.

[Koszty wynagrodzeń] Wydatki na wynagrodzenia pracowników Instytutu ogółem wzrosły w 2024 r. o 5% w stosunku do 2023 r.⁹⁸ W 2024 r. odnotowano wzrost wynagrodzeń bezosobowych o 22% w stosunku do 2023 r.⁹⁹. Wyjaśniono¹⁰⁰, że wzrost wynagrodzeń bezosobowych związany był z zapotrzebowaniem udziału ekspertów w tematach i projektach realizowanych w Instytucie.

⁹⁴ Z wyłączeniem Dyrektora Instytutu, 3 Zastępców Dyrektora Instytutu i Głównego księgowego.

⁹⁵ W których zatrudniono: KOBiZE - 101 pracowników w 2023 r. i 122 w 2024 r., OI - 66 pracowników w 2023 r. i 51 w 2024 r. i OZR - 49 pracowników w 2023 r. i 54 w 2024 r.

⁹⁶ Pismo Dyrektora IOŚ z 13 marca 2025 r., znak: IOS-PIB.080.1.2024.

⁹⁷ Średnia płaca wzrosła w 2024 roku o 13,6% w stosunku do 2023 r. (<https://www.analizy.pl/puls-rynku/37732/wynagrodzenia-i-zatrudnienie-w-2024>).

⁹⁸ Z 51 905 706 zł w 2023 r. do 54 406 685 zł w 2024 r.

⁹⁹ Z 1 868 691 w 2023 r. do 2 279 978 zł w 2024 r.

¹⁰⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 9 kwietnia 2025 r., znak: IOS-PIB.080.1.2024.

Średnie uposażenie zasadnicze stanowiło od 39% do 52%¹⁰¹ średniego uposażenia całkowitego w 2023 r. i od 38% do 64%¹⁰² w 2024 r., tym samym znaczący był udział składników dodatkowych w wynagradzaniu pracowników.

Średnia wynagrodzeń całkowitych w Instytucie wynosiła 13 600 zł w 2023 r. i 14 199 zł w 2024 r. (wzrost o 4%). Najwyższy wzrost wynagrodzeń całkowitych odnotowano na stanowiskach profesora instytutu i adiunktów (po 14%¹⁰³). Wyjaśniono¹⁰⁴, że wzrost wynagrodzeń spowodowany był zatrudnieniem jednego [redacted] z wynagrodzeniem wyższym niż średnie na tym stanowisku oraz udzieleniem 5 adiunktom indywidualnych zwiększeń wynagrodzenia.

17.[Wynagrodzenie pracowników i kierownictwa Instytutu] W 2024 r. wynagrodzenie kierownictwa Instytutu było zgodne z ustawą o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (uowk)¹⁰⁵, a wynagrodzenia 43 objętych próbą pracowników – zgodne z regulacjami wewnętrznymi. Jako nierzetelność oceniono brak udokumentowania zmiany wynagrodzenia zasadniczego 2 z 43 badanych pracowników (tj. 5%) oraz niedostosowanie zarówno w ZUZP, jak i 3 umowach o pracę, nazw stanowisk pracowników naukowych do określonych w art. 43 ust. 1 uoib.

[Wynagrodzenie kierownictwa] Wynagrodzenie dyrektora, zastępców dyrektora, a także głównego księgowego w 2024 r. mieściło się w limitach określonych w art. 8 ust. 5 lit. a uowk.

[Wynagrodzenia pracowników] Zasady wynagradzania pracowników Instytutu określono w ZUZP. Na próbie 43¹⁰⁶ z 354 pracowników stwierdzono, że ustalone wynagrodzenie zasadnicze było zgodne z ZUZP. W przypadku 2¹⁰⁷ osób (tj. 5%) brakowało jednak porozumień zmieniających warunki płacy i pracy, a wynagrodzenie ustalono i naliczono na podstawie zatwierdzonych przez Dyrektora Instytutu wniosków o zmianę warunków wynagrodzenia. Wyjaśniono¹⁰⁸, że Dyrektor zaakceptował wnioski o zmianę wynagrodzenia, co skutkowało wprowadzeniem zmian do systemu kadrowo-płacowego, mimo nieotrzymania od pracowników podpisanych porozumień zmieniających warunki płacy i pracy. W wyniku błędu pracownik został odsunięty od prowadzenia dokumentacji pracowniczej i przeniesiony do innej komórki organizacyjnej.

Zmiana warunków zatrudnienia, w tym wysokości wynagrodzenia zasadniczego, zgodnie art. 29 § 4 Kodeksu pracy¹⁰⁹ wymaga formy pisemnej. Biorąc pod uwagę, że stosunek pracy ma charakter umowy dwustronnej, niezbędny jest również udokumentowany udział pracownika we wprowadzaniu wspomnianych zmian.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował³³ o potwierdzeniu aktualnych warunków wynagrodzenia 2 pracownikom, którym nie udokumentowano zmiany wynagrodzenia.

[Zakładowy Układ Zbiory Pracy] Stanowiska profesorów zwyczajnego, nadzwyczajnego oraz wizytującego określone w ZUZP były niezgodne z art. 43 ust. 1 uoib, który od 2018 r.¹¹⁰ przewiduje jedynie stanowiska profesora oraz profesora instytutu. Wyjaśniono¹¹¹, że modyfikacja ZUZP wymaga długotrwałych rokowań z zakładowymi organizacjami zakładowymi, które już rozpoczęto. Wynagrodzenia zasadnicze dla pracowników naukowych zatrudnionych na stanowiskach nieuwzględnionych w ZUZP ustalano na podstawie analogii ze stanowiskami obowiązującymi przed 1 października 2018 r.

[Nieprawidłowe nazwy stanowisk] Trzech¹¹² z pięciu badanych pracowników (60%) w zawartych umowach posiadało nieaktualne nazwy stanowisk pracy względem, tj. profesora zwyczajnego zamiast

¹⁰¹ W poszczególnych grupach pracowników wynosiło: badawczo-inżynierskich - 38,8%, naukowych - 44,0%, obsługi - 46,1%, administracyjno-ekonomicznych - 48,3% i inżyniersko-technicznych - 51,6%.

¹⁰² W poszczególnych grupach pracowników wynosiło: badawczo-inżynierskich - 38,0%, naukowych - 41,2%, administracyjno-ekonomicznych - 47,1%, inżyniersko-technicznych - 49,6% i obsługi - 64,2%.

¹⁰³ W przypadku profesorów Instytutu z 11 267 zł w 2023 r. do 12 833 zł w 2024 r., a w przypadku adiunktów z 10 360 zł w 2023 r. do 11 766 zł w 2024 r.

¹⁰⁴ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2136).

¹⁰⁶ Poz. 9, 12, 24, 27, 30, 32, 42, 46, 76, 78, 80, 84, 86, 89, 94, 95, 108, 111, 127, 129, 134, 150, 156, 157, 165, 178, 198, 205, 218, 277, 281, 284, 289, 292, 298, 299, 313, 328, 334, 335, 337, 346, 353 zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

¹⁰⁷ Poz. 46 i 198 zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

¹⁰⁸ Pismo Dyrektora IOŚ z 25 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.).

¹¹⁰ Art. 126 pkt 18 ustawy z 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

¹¹¹ Pismo Dyrektora IOŚ z 27 lutego 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹¹² Poz. 80, 127 i 218 zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

profesora oraz profesora nadzwyczajnego zamiast profesora instytutu. Jak wyjaśniono¹¹³, zachowano dotychczasowe nazewnictwo w oczekiwaniu na planowaną zmianę ZUZP.

Należy podkreślić, że od zmiany stanowisk pracowników naukowych w uoib upłynęło więcej niż 6 lat, w związku z czym stosowanie analogii przez tak długi okres czasu nie znajduje uzasadnienia. Celowe jest jak najszybsze wprowadzenie wymaganych zmian w ZUZP, które z uwagi na ich techniczny charakter nie powinny powodować długotrwałych rokowań.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował¹³³ o zaktualizowaniu dokumentacji 3 pracowników naukowych, którzy posiadali nieaktualne nazwy stanowisk.

18.[Nieprawidłowości w zatrudnieniu] Negatywnie oceniono, że w IOŚ nawiązano [redacted] stosunek pracy na stanowisku [redacted] co naruszało art. 44 ust. 2 uoib. Dodatkowo osobie tej przyznano wynagrodzenie zasadnicze [redacted] wyższe od pozostałych [redacted].

Ponadto w 2023 r. 4 pracowników IOŚ realizowało zadania w ramach dwóch stosunków pracy, z czego łączny wymiar czasu pracy w przypadku dwóch pracowników przekraczał 1 etat. Dodatkowe umowy rozwiązano jeszcze w 2023 r.

[Nielegalne stanowisko] Jeden¹¹⁴ z trzech [redacted] (33%) został zatrudniony [redacted]

[redacted]¹¹⁵, co naruszało art. 44 ust. 2 uoib. Przepis ten wskazuje, że nawiązanie stosunku pracy na czas nieokreślony na stanowisku profesora lub profesora instytutu może nastąpić wyłącznie z pracownikiem naukowym posiadającym tytuł profesora. Na podstawie [redacted], doszło do nawiązania [redacted] stosunku pracy z [redacted]. Ponadto ustalone dla niego wynagrodzenie zasadnicze było wyższe o [redacted] od innych [redacted]. W okresie pełnienia funkcji [redacted] pracownik ten nie pobierał wynagrodzenia z tytułu stosunku pracy na stanowisku [redacted].

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował¹³³ o podjęciu działań prawnych celem zwrotu środków wypłaconych na stanowisku [redacted].

[Dodatkowe umowy] Z 4 pracownikami realizowano dodatkowe umowy o pracę, których celem było wsparcie innych komórek organizacyjnych. Łączny wymiar czasu pracy zatrudnionych pracowników w 2 przypadkach przekraczał 1 etat¹¹⁷, w 1 wynosił 1 etat, a w kolejnym - 0,75 etatu. W 2023 r. wszystkie dodatkowe umowy zostały rozwiązane.

19.[Nagrody roczne] Negatywnie oceniono, że w efekcie działań Instytutu w 2023 r. dyrektorowi, jego dwóm zastępcom i [redacted] przyznano nagrody roczne za 2022 r. w łącznej kwocie 319 500 zł na podstawie wniosków, w których wykazano nierzetelne dane finansowe, błędnie wskazujące na spełnienie wymaganego kryterium poprawy wskaźników finansowych Instytutu. Działaniem takim naruszono § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska ws. nagrody rocznej.

[Nagrody roczne] W 2023 r. byli Dyrektor Instytutu, 2 jego zastępców oraz [redacted] otrzymali nagrodę roczną za 2022 r. w łącznej wysokości 319 500 zł¹¹⁸. O przyznanie nagrody dla byłego Dyrektora Instytutu wnioskowała Rada Naukowa, a były Dyrektor Instytutu złożył wniosek w stosunku do jego 2 zastępców oraz przyznał nagrodę [redacted]. We wnioskach dla zastępców dyrektora błędnie wskazywano na poprawę wyników finansowych Instytutu określonych w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 grudnia 2020 r. ws. szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi¹¹⁹. Nagrodę roczną dla [redacted] przyznano bez pisemnego uzasadnienia.

¹¹³ Pismo Dyrektora IOŚ z 27 lutego 2025 r.

¹¹⁴ Poz. 289 tabeli 4b zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

¹¹⁵ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska znak: DSA-SOWO.110.2.2023.AT.

¹¹⁶ Znak: BKA-RII.0831.4.2024.IWM.

¹¹⁷ I wynosił 1 i 1/3 etatu (od 1 lutego 2021 r. do 11 stycznia 2023 r.) oraz 1 i 1/4 etatu (od 30 grudnia 2021 r. do 31 marca 2023 r.).

¹¹⁸ Z czego Dyrektorowi Instytutu przyznano nagrodę w wysokości [redacted], a 2 zastępcom dyrektora i [redacted] w wysokości [redacted].

¹¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2427 i Dz. U. z 2022 r., poz. 627.

Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem nagroda roczna może być przyznana, jeżeli podmiot prawny, w którym uprawniony (tj. kierownik jednostki, zastępca kierownika jednostki i [REDAKTOWANO]) był zatrudniony przez cały rok obrotowy, w roku tym poprawił wyniki finansowe, w szczególności przez wzrost zysku netto, zmniejszenie straty netto, zwiększenie rentowności obrotu netto, obniżenie poziomu kosztów działalności podmiotu, poprawę płynności finansowej.

Z danych zaprezentowanych w sprawozdaniu finansowym Instytutu za 2022 r. wynika pogorszenie wskaźników finansowych tj.:

- zysk netto uległ zmniejszeniu z 2 672 141,57 zł w 2021 r. do 1 169 884,26 zł w 2022 r. Ponadto w 2022 r. odnotowano stratę z lat ubiegłych w wysokości 5 977 935,00 zł;
- wskaźnik rentowności obrotu netto zmniejszył się z 3,9% w 2021 r. do 1,6% w 2022 r.;
- wskaźnik poziomu kosztów zwiększył się z 96% w 2021 r. do 98% w 2022 r.;
- wskaźnik płynności finansowej bieżącej zmniejszył się 4,75 w 2021 r. i 1,15 w 2022 r.

Były Dyrektor wyjaśnił¹²⁰, że we wnioskach wskazano szczegółowe uzasadnienie, jednak ze względu na brak dostępu do wniosków uważał za niemożliwe odniesienie się do ich treści. Zgodnie z wyjaśnieniem, po zaakceptowaniu wniosków o nagrodę roczną przez Ministerstwo, brak było przeszkód do przyznania nagrody rocznej również [REDAKTOWANO]

Wysokość nagród nie przekraczała trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego osób nagrodzonych w roku poprzedzającym rok przyznania nagrody, co było zgodne art. 10 ust. 7 uowk.

Postanowienia § 3 pkt 1 rozporządzenia ws. nagrody rocznej jednoznacznie wskazują na konieczność spełnienia przez Instytut kryterium poprawy wyniku finansowego. Natomiast dane przedstawione we wnioskach o nagrodę roczną nie odzwierciedlały odpowiednio sytuacji finansowej, ujawnionej w sprawozdaniu finansowym za 2022 r., co było działaniem wprowadzającym w błąd.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował³³ o planowym podjęciu działań windykacyjnych wobec osób, które otrzymały nienależne nagrody roczne.

20.[Premie] System przyznawania premii pracownikom w Instytucie nie zapewniał przejrzystości ani nie sprzyjał racjonalnemu gospodarowaniu środkami finansowymi. W IOŚ nie uregulowano kwestii przyznawania *premier podstawowej II*, co było niezgodne z art. 77¹ Kodeksu Pracy, przyznawano premię podstawową od momentu zatrudnienia, co było niezgodne z § 7 ust. 1 ZUZP, oraz nie określono kryteriów zaangażowania dla jej przyznania, a także obowiązku jej uzasadnienia. Brak przejrzystych zasad premiowania wpłynął na przyznanie jednemu z pracowników zarówno premii podstawowej, jak i dodatkowej premii podstawowej II za realizację tych samych zadań. Ponadto w 6 z 11 badanych wniosków o przyznanie premii za publikację (55%) nie udokumentowano decyzji Dyrektora Instytutu, co było niezgodne z wzorem wniosku.

W stosunku do premii rocznych stwierdzono, że system ich przyznawania i wypłacania opierał się na planowanym dodatnim wyniku finansowym, co nie zapewniało uwzględnienia rzeczywistej sytuacji finansowej Instytutu. Procedury umożliwiały składanie wniosków o premie w dowolnym momencie roku, w tym również na podstawie pierwotnych planów finansowych, które nie odzwierciedlały bieżącej sytuacji finansowej IOŚ. I tak, w grudniu 2024 r. przyznano premie roczne za 2024 r. w łącznej wysokości 2 097 512 zł na podstawie niezaktualizowanego planu finansowego. Po jego aktualizacji wynik finansowy okazał się ujemny. Ponadto we wszystkich 62 badanych przypadkach nie udokumentowano, w jaki sposób uwzględniono przy przyznawaniu premii rocznej indywidualne osiągnięcia naukowe lub organizacyjne pracownika, co wynikało z braku określenia takiego obowiązku w ZUZP.

[Regulacje i skala] Zasady przyznawania pracownikom premii określono w ZUZP (premier rocznej i podstawowej) oraz w Regulaminie premiowania za artykuły, monografie i patenty afiliowane do IOŚ¹²¹ (premier za publikacje). Łączna kwota przyznanych premii¹²² wyniosła 3 065 972 zł w 2023 r. i 3 681 325 zł w 2024 r. (wzrost o 20%). W latach 2023-2024 przyznano odpowiednio:

- 1) premię roczną 302 pracownikom w łącznej wysokości 1 892 750 zł w 2023 r. i 308 pracownikom w łącznej wysokości 2 097 512 zł¹²³ (wzrost o 11%) w 2024 r.;

¹²⁰ Pismo byłego Dyrektora IOŚ z 7 kwietnia 2025 r.

¹²¹ Wprowadzone zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 13/2020 z 4 maja 2020 r. ze zm.

¹²² Z wyłączeniem premii podstawowej.

¹²³ Średnia kwota premii rocznej wynosiła 6 267,38 zł w 2023 r. i 6 810,11 zł w 2024 r. Najniższa przyznana premia to 500 zł (osoba zatrudniona na ¼ etatu) w 2023 r. i 200 zł w 2024 r., a najwyższa to 22 000 zł w 2023 r. i 32 140 w 2024 r.

- 2) *premię podstawową II* w 405 przypadkach¹²⁴ w łącznej wysokości 1 011 222 zł w 2023 r. i w 483 przypadkach¹²⁵ w łącznej wysokości 1 310 812 zł w 2024 r.¹²⁶ (wzrost o 30%) w 2024 r.;
- 3) *premię za publikacje* w 41 przypadkach¹²⁷ w łącznej wysokości 162 000 zł w 2023 r. i w 61 przypadkach¹²⁸ w łącznej wysokości 273 000 zł¹²⁹ (wzrost o 68%) w 2024 r.

[Premia podstawowa II] Nie uregulowano zasad przyznawania *premii podstawowej II*. Jak wyjaśniono^{136,136}, jest to utrwalona w Instytucie od wielu lat premia uznaniowa, przyznawana za szczególnie i ponadstandardowy wkład w działalność Instytutu oraz realizację jego celów strategicznych.

W 81¹³⁰ na 90 badanych przypadków (tj. 90%) uzasadnienie przyznania dodatkowej premii dla pracowników [redacted] nie zawierało informacji o szczególnym, ponadprzeciętnym wkładzie w działalność Instytutu. We wniosku o przyznanie premii wskazywano na [redacted] co wpisywało się w podstawowe zadania [redacted]¹³¹.

W przypadku jednego pracownika [redacted] *premię podstawową* i *premię podstawową II* przyznawano za te same zadania polegające na aktywnym udziale w [redacted]. Jak wyjaśniono¹³⁶ kwota premii podstawowej była w ocenie Dyrektora Instytutu nieadekwatna do wykonywanych przez pracownika zadań wobec czego zdecydował o jej zwiększeniu w formie *premii podstawowej II*.

Wprowadzenie dodatkowych premii bez ich uregulowania w ZUZP stanowi działanie nietransparentne oraz narusza art. 77¹ Kodeksu Pracy, który stanowi, że warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą ustalają układy zbiorowe pracy. Ponadto ustalenie nieadekwatnej kwoty premii podstawowej nie może stanowić uzasadnienia dla przyznawania *premii podstawowej II* za realizację tych samych zadań. Takie działanie wskazuje na nierzetelną ocenę zaangażowania pracownika na etapie przyznawania premii podstawowej.

[Premia podstawowa] W przypadku 4¹³² z 6 badanych osób (tj. 66%) zatrudnionych w latach 2023-2024 *premię podstawową* przyznano z momentem zatrudnienia, czym naruszono § 7 ust. 1 ZUZP, zgodnie z którym premia podstawowa przysługuje za szczególne zaangażowanie w pracę. Dodatkowo Instytut nie określił żadnych kryteriów oceny zaangażowania pracowników. Wyjaśniono¹³⁶, że wynika to z przyjętej i konsekwentnie realizowanej polityki wynagrodzeń, zgodnie z którą premia podstawowa stanowi stałą i integralny składnik miesięcznego wynagrodzenia brutto. Przy ocenie zaangażowania pracowników pozostawiono swobodę decyzyjną kadrze kierowniczej.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Kontrolowanego. W momencie zatrudnienia pracownika nie ma możliwości oceny warunku określonego w § 7 ust. 1 ZUZP, tj. szczególnego zaangażowania pracownika, wobec czego nie zachodzą przesłanki przyznania premii podstawowej. Wykonywanie standardowych obowiązków pracowniczych, za które przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, nie można uznać za szczególne zaangażowanie w pracę, za które przysługuje premia.

[Premia za publikacje] W 6¹³³ z 11 badanych przypadków (tj. 55%) na wnioskach z 2023 r. w miejscu decyzji Dyrektora Instytutu brakowało jego podpisu, z czego na 3 wnioskach zamieszczono jedynie adnotację 'podpis cyfrowy', co było niezgodne z Regulaminem premiowania za artykuły, monografie i patenty afiliowane do IOŚ z 2020 r.¹³⁴. Jak wyjaśniono¹³⁶ Dyrektor Instytutu przy przekazywaniu wniosku

¹²⁴ Łącznie dla 60 pracowników, z czego 21 pracowników otrzymywało ją comiesięcznie.

¹²⁵ Łącznie dla 93 pracowników, z czego 21 pracowników otrzymywało je comiesięcznie.

¹²⁶ Średnia kwota premii wynosiła 2 496,84 zł w 2023 r. i 2 713,90 zł w 2024 r. Najniższa przyznana premia to 251 zł w 2023 r. i 267 zł w 2024 r. a najwyższa to 13 807 zł w 2023 r. i 14 900 zł w 2024 r.

¹²⁷ Dla 26 pracowników.

¹²⁸ Dla 37 pracowników.

¹²⁹ Średnia kwota premii za publikację wynosiła 3 951,22 zł w 2023 r. i 4 475,41 zł w 2024 r. Najniższa przyznana premia to 1 200 zł w 2023 r. i 200 zł w 2024 r., a najwyższa to 8 000 zł w 2023 r. i 12 833,34 zł w 2024 r.

¹³⁰ Poz. 3 (premia za grudzień 2023 r. oraz listopad-grudzień 2024 r.), 21 (premia za grudzień 2023 r., listopad-grudzień 2024 r.), 35 (premia za grudzień 2023 r. i listopada-grudzień 2024 r.), 55 (premia za listopad-grudzień 2024 r.), 80 (premia za styczeń-grudzień 2023 r. i styczeń-grudzień 2024 r.), 81 (premia za grudzień 2023 r. i za listopad-grudzień 2024 r.), 176 (premia za luty-grudzień 2023 r. i styczeń-grudzień 2024 r.), 238 (premia za czerwiec-grudzień 2023 r.), 259 (premia za grudzień 2024 r.), 323 (premia za luty-marzec, sierpień-grudzień 2023 r.) zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

¹³¹ Zgodnie z § 63 zarządzenie Dyrektora IOŚ nr 21/2022 z 30 września 2022 r. i § 67 zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 13/2023 z 28 kwietnia 2023 r. i nr 19/2024 z 26 września 2024 r. ws. określenia przedmiotu działania i zakresów zadań zastępców dyrektora, innych osób pełniących funkcje kierownicze, pełnomocników oraz komórek organizacyjnych IOŚ.

¹³² Poz. 76, 86, 108 i 205 zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

¹³³ Poz. 127 (za wrzesień i listopad 2023 r.), 20 (za wrzesień 2023 r.), 31 (za maj 2023 r.), 62 (za listopad 2023 r.), 274 (za styczeń 2024 r.) zatrudnionych na 31 grudnia 2024 r.

¹³⁴ Wzór wniosku określony w załączniku nr 2 do Regulaminu wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 13/2020 z 4 maja 2020 r.

w EZD pominął podpis na wniosku, ale podpisał decyzję o przyznaniu premii, co uznano za wyrażenie zgody na wypłatę premii.

Niezapewnienie wymaganych podpisów na wniosku o przyznanie premii stanowi działanie nierzetelne.

[Premia roczna] Dyrektor Instytutu na wniosek bezpośrednich przełożonych pracowników przyznał w grudniu 2024 r. premię roczną za 2024 r., pomimo że wkrótce po tym doszło do zmiany planu finansowego Instytutu, zakładającej stratę finansową¹³⁵. Stosownie do § 8 ust. 6 ZUZP wnioski powinny być oparte na planowanym dodatnim rocznym wyniku finansowym Instytutu. Jak wyjaśniono¹³⁶, premie roczne przyznano w oparciu o pierwotny plan finansowy na 2024 r., który przewidywał dodatni wynik finansowy. Wskazano również, że wypłata premii rocznej realizowana była corocznie, co ukształtowało wśród pracowników uzasadnione oczekiwanie otrzymania tego świadczenia również w 2024 r., a nowo powołany Dyrektor Instytutu był informowany przez pracowników o zapewnieniu wypłaty premii przez poprzednie kierownictwo Instytutu.

We wszystkich 62 badanych przypadkach¹³⁷ (100%) nie udokumentowano, w jaki sposób uwzględniono przy przyznawaniu premii rocznej indywidualne osiągnięcia naukowe lub organizacyjne pracownika określone w § 8 ust. 4 ZUZP. Jak wyjaśniono¹³⁶ ZUZP nie przewiduje obowiązku sporządzania pisemnych uzasadnień, a jedynym formalnym kryterium jej przyznania jest zatrudnienie pracownika od początku roku kalendarzowego, za który premia roczna jest wypłacana.

Decyzję o przyznaniu premii rocznych powinna poprzedzać analiza zakładanego w danym momencie wyniku finansowego. Z kolei sam fakt zatrudnienia w jednostce co prawda umożliwia przyznanie premii rocznej, jednak jej wysokość powinna być oparta na uzasadnionych osiągnięciach pracowników oraz dostosowana do możliwości finansowych jednostki. Brak uzasadnienia wysokości premii nie sprzyja przejrzystości polityki wynagradzania.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował¹³³ o rozpoczęciu kompleksowego przeglądu systemu premiowania celem zapewnienia zgodności z art. 77¹ KP oraz podniesienia standardów przejrzystości i racjonalności gospodarowania środkami finansowymi.

21.[Okresowe oceny] Obowiązujące w IOŚ zasady przeprowadzania ocen okresowych pracowników naukowych i badawczo-technicznych były zgodne z uoib. Pięć poddanych kontroli ocen (100% próby) przeprowadzono z naruszeniem 2-letnich terminów określonych w wewnętrznych regulacjach (Regulamin oceniania)¹³⁸. Jednocześnie oceny te prowadzono w okresach do 4 lat, co było zgodne z terminami ustawowymi (art. 44 ust. 4 i art. 50 uoib). Dodatkowo, w 1 z 5 analizowanych przypadków (20%) nierzetelnie sporządzono kartę oceny dorobku naukowego i technicznego, która zawierała omyłkowo podpis tej samej osoby zarówno jako członka komisji ocenającej, jak i pracownika ocenianego.

Na próbie 5¹³⁹ z 19 pracowników podlegających ocenie (26%) ustalono, że żadna z badanych ocen sporządzonych w 2024 r. nie została przeprowadzona w terminie 2-letnim, co było niezgodne z Regulaminem oceniania. Opóźnienia wynosiły od 10 miesięcy do 23 miesięcy. Jednocześnie oceny prowadzono w okresach nie przekraczających 4 lat. Naruszenia wewnętrznych terminów uzasadniano¹⁴⁰ okolicznością, że wcześniejsze przeprowadzenie ocen skutkowałoby powtórным uwzględnieniem dorobku już ocenionego we wcześniejszym okresie (okres oceniany wynosił 4 lata).

Nie można zaakceptować stanowiska Kontrolowanego uzasadniającego przekroczenia terminów oceniania, ponieważ Regulamin oceniania jednoznacznie wskazuje na 2-letnią częstotliwość przeprowadzania ocen. W przypadku uznania takiego rozwiązania za niewłaściwe, należało zmienić obowiązujące regulacje.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ zadeklarował¹³³ działania w celu usprawnienia systemu ocen okresowych i zapewnienia zgodności z regulacjami wewnętrznymi.

W 1 przypadku¹⁴¹ na 5 badanych ocen (20%) członek Komisji Rozwoju Kadry złożył podpis na karcie oceny jako ocenający i oceniany. Wyjaśniono¹⁴⁰, że osoba ta złożyła podpis jako osoba ocenająca omyłkowo.

¹³⁵ Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 28/2024 z 16 grudnia 2024 r. ws. zmiany planu finansowego.

¹³⁶ Pismo Dyrektora IOŚ z 3 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹³⁷ Pracownicy, którzy otrzymali najwyższe premie roczne (31 osób w 2023 r. i 31 osób w 2024 r.).

¹³⁸ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 14/2022 z 29 sierpnia 2022 r.

¹³⁹ Poz. 5, 11, 15, 17, 19 wykazu pracowników poddanych okresowej ocenie w latach 2023-2024.

¹⁴⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 11 lutego 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁴¹ Poz. 15 wykazu pracowników poddanych okresowej ocenie w latach 2023-2024.

22.[System kontroli zarządczej] Przyjęte w Instytucie regulacje w zakresie zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej wspierały proces kontroli zarządczej. W latach 2023-2024 prawidłowo przeprowadzano identyfikację i analizę ryzyka, natomiast niezgodnie z Kartą audytu wewnętrznego [REDAKTOWANE] wykonywał równocześnie zadania z zakresu identyfikacji ryzyka i kontroli wewnętrznej, co naruszało zasadę obiektywizmu i niezależności [REDAKTOWANE]. Do przeprowadzenia dodatkowej analizy ryzyka w 2024 r. wykorzystano tryb specjalnego zadania audytowego niezgodnie z obowiązującymi w IOŚ regulacjami wewnętrznymi. Funkcjonowanie Zespołu ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu utrudniały braki kadrowe [REDAKTOWANE] w efekcie czego w 2025 r. (do 9 kwietnia) nie sporządzono sprawozdania rocznego z audytu za poprzedni rok oraz planu audytu i informacji o najistotniejszych ryzykach na bieżący rok, mimo upływu terminu na ich sporządzenie (odpowiednio do 31 stycznia 2025 r., do 31 grudnia 2024 r. i do 15 marca 2025 r.).

[Procedury] W Instytucie wdrożono procedury dotyczące zarządzania ryzykiem¹⁴², kontroli wewnętrznej¹⁴³ i audytu wewnętrznego¹⁴⁴, a realizację zadań w ww. zakresach powierzono Zespołowi ds. Kontroli Wewnętrznej i Audytu (dalej: D-DA)¹⁴⁵.

[REDAKTOWANE] Z naruszeniem zasady niezależności i obiektywizmu [REDAKTOWANE] uczestniczył we wszystkich kontrolach wewnętrznych, zadaniach audytowych oraz pełnił funkcję [REDAKTOWANE], co było niezgodne z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 4 Karty audytu wewnętrznego¹⁴⁶. Wyjaśniono¹⁴⁷, że jego rola w zakresie analizy i zarządzania ryzykiem polegała na opracowaniu informacji zbiorczej na podstawie zatwierdzonych arkuszy rejestru ryzyka od właścicieli ryzyka, bez udziału w ich przygotowaniu ani ocenie.

Zgodnie z Kartą audytu wewnętrznego [REDAKTOWANE] nie jest odpowiedzialny za procesy zarządzania ryzykiem i kontrolę wewnętrzną w Instytucie. Należy podkreślić, że podstawowym zadaniem [REDAKTOWANE] jest niezależna ocena funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, a nie realizacja zadań operacyjnych. Łączenie funkcji [REDAKTOWANE] narusza podstawowe zasady działalności [REDAKTOWANE] takie jak niezależność i obiektywizm.

[Audyt specjalny] W IOŚ prowadzono po 2 zadania audytowe w 2023 r. i 2024 r. W przypadku jednego¹⁴⁸ zadania audytowego przeprowadzono je w formie audytu specjalnego, pomimo że nie wystąpiły przesłanki jego zastosowania określone w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. a Karty audytu wewnętrznego¹⁴⁹. Wyjaśniono¹⁵⁰, że w związku ze zmianą kierownictwa Instytutu postanowiono przeprowadzić audyt specjalny w celu zobrazowania sytuacji w organizacji oraz ustalenia aktualnych ryzyk zagrażających celom Instytutu.

Identyfikacja ryzyk nie mieści się w zakresie audytu specjalnego. Przyjęcie tej formy audytu powinno nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Karcie audytu wewnętrznego, tj. podejrzenia popełnienia oszustwa wewnętrznego lub zewnętrznego, rażącego naruszenia obowiązków pracowniczych, istotnego zaniedbania w wykonywaniu pracy i innych sytuacji działania na szkodę Instytutu, a identyfikacja ryzyk nie mieści się w tym zakresie.

[Opóźnienia w realizacji zadań] Liczba pracowników D-DA uległa zmniejszeniu. Od czerwca 2023 r. do września 2024 r. zadania w D-DA wykonywało 3 pracowników, od października 2024 r. do grudnia 2024 r. 2 pracowników, a od stycznia 2025 r. tylko 1 pracownik. W 2023 r. przeprowadzono 2 z 2 zaplanowanych zadań audytowych (100%), a w 2024 r. tylko 1 z 3 zaplanowanych zadań (33%) i 1 audyt specjalny. Nie opracowano sprawozdania z prowadzenia audytu wewnętrznego za 2024 r. i rocznego planu

¹⁴² Zarządzenie Dyrektora IOŚ nr 37/2021 z 30 listopada 2021 r. ws. wdrożenia w IOŚ strategii zarządzania ryzykiem.

¹⁴³ Zarządzenie Dyrektora IOŚ nr 4/2019 z 20 lutego 2019 r. ws. wprowadzenia Instrukcji przeprowadzania kontroli wewnętrznej w IOŚ ze zm.

¹⁴⁴ Zarządzenie Dyrektora IOŚ nr 29/2022 z 14 grudnia 2022 r. ws. wprowadzenia Karty audytu wewnętrznego w IOŚ.

¹⁴⁵ Zgodnie z § 13 zarządzenia Dyrektora IOŚ nr 19/2024 z dnia 26 września 2024 r. w sprawie określenia przedmiotu działania i zakresów zadań (...) komórek organizacyjnych IOŚ.

¹⁴⁶ Zgodnie z którym [REDAKTOWANE] zapewnia się warunki do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego i nie jest on odpowiedzialny za procesy zarządzania ryzykiem i kontrolę zarządczą.

¹⁴⁷ Pismo Dyrektora IOŚ z 9 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁴⁸ Audyt specjalny nr 2/2024 w zakresie identyfikacji potencjalnych zagrożeń oraz przegląd statusów działań mitygujących podjętych w kontekście zidentyfikowanych ryzyk nieakceptowalnych zagrażających celom IOŚ.

¹⁴⁹ Zgodnie z którym audyt specjalny przeprowadzany jest w szczególności w sytuacji podejrzenia popełnienia oszustwa wewnętrznego lub zewnętrznego, rażącego naruszenia obowiązków pracowniczych, istotnego zaniedbania wykonywaniu pracy i innych sytuacji działania na szkodę IOŚ.

¹⁵⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 9 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

audytu na 2025 r., co było niezgodne z § 13 ust. 1 i § 31 ust. 1 Karty audytu wewnętrznego. Wyjaśniono¹⁵¹, że powodem nierealizowania zadań przez D-DA były braki kadrowe.

W wyniku prowadzonych zadań audytowych wydawane były zalecenia, a stan ich realizacji podlegał monitorowaniu¹⁵², jednak w związku z brakami kadrowymi do zakończenia czynności kontrolnych nie przedstawiono informacji o stanie realizacji zaleceń z 1¹⁵³ zadania audytowego zrealizowanego w 2024 r.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Dyrektor IOŚ poinformował¹⁵⁴ o zwiększeniu zasobów kadrowych odpowiedzialnych za audyt wewnętrzny i kontrolę zarządczą, co w jego ocenie zapewnia prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

[Zarządzanie ryzykiem] Zarządzanie ryzykiem odbywało się zgodnie z przyjętą metodologią¹⁵⁴. Instytut przeprowadzał półroczną identyfikację i analizę ryzyka. Raporty z przeprowadzonych analiz były w 4 na 5 przypadkach (80%) przekazywane terminowo do kierownictwa Instytutu. W 2025 r. nie opracowano informacji zbiorczej o najistotniejszych ryzykach i ich czynnikach¹⁵⁵, co było niezgodne z ust. 2.2.5 Strategii Zarządzania Ryzykiem w IOŚ¹⁵⁶. Jak wyjaśniono¹⁵¹, przyczyną były braki kadrowe.

23.[Instrumenty wspierające zarządzanie organizacją] Pozytywnie należy ocenić, że w Instytucie wdrożono dwa systemy zarządzania jakością, które potwierdzono certyfikatami i akredytacjami¹⁵⁷, a także system dobrej praktyki laboratoryjnej¹⁵⁸. Dodatkowo Instytut wpisano do rejestru EMAS¹⁵⁹.

24.[Zarządzanie nieruchomościami] IOŚ na koniec 2024 r. zarządzał 4 budynkami oraz realizował 7 umów wynajmu powierzchni w budynkach i 1 umowę dzierżawy gruntu. Jako nieprawidłowość oceniono brak odpowiedniego zabezpieczenia interesu Instytutu w umowach wynajmu nieruchomości (3 badane, tj. 100%), np. w zakresie waloryzacji czynszu, kaucji, naliczania odsetek za zwłokę czy kar umownych. Z kolei sprzedaż w 2023 r. jednej z nieruchomości Instytutu odbyła się zgodnie z przepisami prawa, m.in. po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Naukowej oraz zgody Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

IOŚ zarządzał 4 budynkami: 2 w Warszawie, 1 we Wrocławiu i 1 w Dzialej Górze (gm. Krukłanki). Instytut jako wynajmujący realizował 7 umów najmu powierzchni w budynkach Instytutu i 1 umowę dzierżawy. Na próbie 3¹⁶⁰ z 8 umów stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) w 2 przypadkach¹⁶¹ (tj. 67%) umowa nie zawierała postanowień dotyczących waloryzacji czynszu oraz wymogu pobrania kaucji zabezpieczającej roszczenia wynajmującego od najemcy/dzierżawcy;
- 2) w 1 przypadku¹⁶² (tj. 33%) umowa nie zawierała postanowień dotyczących zasad naliczania odsetek za zwłokę, zasad wypowiedzenia umowy oraz kar umownych;
- 3) w 1 przypadku¹⁶³ (tj. 33%) w umowie nie określono warunków zwolnienia najemcy z zapłaty 2-miesięcznego czynszu, a następnie nie udokumentowano wykonanych przez najemcę napraw sprzętu w wynajmowanym pomieszczeniu kuchni, wobec czego nie można stwierdzić, jakie naprawy sprzętu i na jaką kwotę wykonał najemca.

Wyjaśniono¹⁶⁴, że brak postanowień zabezpieczających interes Instytutu wynika z bieżącej kontroli nad wykonywaniem umów, małego prawdopodobieństwa ich niewykonywania przez najemców oraz możliwości dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów Kodeksu Cywilnego. Ponadto w stosunku do przeprowadzonych napraw wskazano, że najemca dokonał niezbędnych do uruchomienia kuchni prac, o czym świadczyło jej użytkowanie przez kolejne miesiące, a IOŚ nie oczekiwał przedstawienia protokołu z przeprowadzonych napraw.

Nie można zgodzić się z przedstawionymi wyjaśnieniami. Klauzule waloryzacyjne są istotnym elementem umowy zabezpieczającym interes obydwu stron umów, a postanowienia dotyczące

¹⁵¹ Pismo Dyrektora IOŚ z 4 kwietnia 2025 r., znak IOŚ-PIB.080.1.2024 i 9 kwietnia 2025 r., znak IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁵² Z zaleceń sformułowanych 2023 r. zrealizowano 6 z 19 zaleceń (31,6%), w trakcie realizacji było 7 z 19 zaleceń (36,8%), charakter ciągły posiadało 5 z 19 zaleceń (26,3%), a 1 z 19 (5,3%) zaleceń nie zostało zrealizowane.

¹⁵³ W zakresie oceny koordynacji procesu zapewnienia dostępności cyfrowej w IOŚ.

¹⁵⁴ W ramach procesu zarządzania ryzykiem dokonywano identyfikacji ryzyka, oceny i analizy ryzyka, odpowiedzi na ryzyko oraz monitoringu i przeglądu ryzyka.

¹⁵⁵ Do 9 kwietnia 2025 r. nie przekazano Dyrektorowi Raportu i Mapy Ryzyka.

¹⁵⁶ Wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora IOŚ nr 37/2021 z 30 listopada 2021 r.

¹⁵⁷ PN-EN ISO-IEC 17025:2018-2 (certyfikat nr AB 336, AB 337, AB 338 z 6 listopada 2023 r.) oraz PN-EN ISO 9001:2015 (certyfikat nr 788/S/2020 z 10 grudnia 2020 r. i nr 788/S/2023 z 15 listopada 2023 r.).

¹⁵⁸ W Zakładzie Ekotoksykologii, nr 9/2023/DPL, znak BSCh-DPL.50.1.2023.MG z 19 maja 2023 r.

¹⁵⁹ Co potwierdza spełnianie normy ISO 14001:2015 – Zarządzanie środowiskowe.

¹⁶⁰ Poz. 1, 6 i 8 wykazu umów najmu/dzierżawy nieruchomości.

¹⁶¹ Poz. 1 i 6 wykazu umów najmu/dzierżawy nieruchomości.

¹⁶² Poz. 1 wykazu umów najmu/dzierżawy nieruchomości.

¹⁶³ Poz. 8 wykazu umów najmu/dzierżawy nieruchomości.

¹⁶⁴ Pismo Dyrektora IOŚ z 5 lutego 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

wniesienia kaucji, kar umownych czy warunków wypowiedzenia umowy ułatwiają skuteczne egzekwowanie praw. Z kolei brak określenia warunków zwolnienia z opłaty za czynsz znacząco utrudnia ocenę prawidłowości wykonania ustalonych działań przez najemcę, będąc działaniem nierzetelnym.

W 2023 r. Instytut sprzedał 1 nieruchomość przy ul. Kruczej w Warszawie za kwotę 12 750 000 zł po uzyskaniu pozytywnej opinii RN IOŚ¹⁶⁵ oraz zgody Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁶, co było zgodne z art. 29 ust. 5 uoib i art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁶⁷. Instytut przeprowadził 3 przetargi nieograniczone, do których nie wpłynęły oferty, po czym na podstawie § 29 rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r.¹⁶⁸ dokonał sprzedaży bez organizowania kolejnego przetargu, za najwyższą oferowaną cenę. Zapewniono możliwość skorzystania z prawa pierwokupu przez Krajowy Zasób Nieruchomości, zgodnie z art. 30a-30c ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zdobyciu Nieruchomości¹⁶⁹.

25.[Przeglądy budowlane] Stan 2 poddanych kontroli budynków podlegał okresowemu badaniu, przy czym 1 z 6 okresowych przeglądów został przeprowadzony nieterminowo (opóźnienie wynosiło 39 dni), co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Prawo budowlane (upb)¹⁷⁰. Nieprawidłowości dotyczyły również nierzetelnego prowadzenia dokumentacji dotyczącej stanu technicznego budynków, w tym książki obiektu budowlanego i protokołów z przeglądów okresowych.

Badaniu poddano dokumentację 2¹⁷¹ z 4 budynków Instytutu, w tym książki obiektów budowlanych i protokoły z rocznych (4) i pięcioletnich (2) przeglądów okresowych stanu technicznego obiektu budowlanego, w wyniku czego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) nieterminowo przeprowadzono 1¹⁷² z 4 (tj. 25%) rocznych kontroli stanu technicznego budynku¹⁷³, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i b upb. Opóźnienie wynosiło 39 dni¹⁷⁴. Zdaniem Kontrolowanego¹⁷⁵, kontrole budynków powinny się odbywać co najmniej raz w roku, a rzeczywisty okres między nimi może przekroczyć 12 miesięcy;
- 2) nie dokonywano systematycznie wpisów w 1¹⁷⁶ książce obiektu budowlanego (50%) w częściach VI i VII, Tablica nr 4 i 5, co było niezgodne z § 2 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (dalej: rwsko)¹⁷⁷. Wyjaśniono¹⁷⁸, że brak chronologii wpisów spowodowany był dużym opóźnieniem w przekazaniu protokołu z kontroli do IOŚ;
- 3) w 5 z 5 (tj. 100%) protokołów¹⁷⁹ sporządzonych przez pracownika Instytutu nie umieszczano informacji nt. niewykonanych zaleceń z poprzednich kontroli oraz wymaganych czynności i terminu usunięcia nieprawidłowości, co było niezgodne z art. 62a ust. 2 pkt 9 i ust. 3 upb. Zdaniem Kontrolowanego¹⁷⁹, informacje o uwagach lub ich braku pozwalają na stwierdzenie, czy zalecenia z poprzednich kontroli są aktualne, a brak terminu usunięcia nieprawidłowości wynika z faktu, że zalecenia dotyczyły instalacji niebędących własnością Instytutu;
- 4) w przypadku 1¹⁸⁰ z 2 obiektów budowlanych protokół z kontroli pięcioletniej z 2021 r. w zakresie stanu technicznego obejmował te same elementy co protokół z kontroli rocznej z 2023 r. i 2024 r., przy czym nie zawierał informacji na temat sprawdzenia przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 2 upb. Zdaniem IOŚ¹⁶⁴, kontrola podjazdu budynku, elewacji, dachu i powłok malarskich spełnia wymóg kontroli estetyki obiektu budowlanego i jego otoczenia.

¹⁶⁵ Uchwała Nr 20/2023 RN IOŚ z 28 września 2023 r. w sprawie zaopiniowania sprzedaży nieruchomości położonej w Warszawie przy ulicy Kruczej.

¹⁶⁶ Zgoda Nr 90/2023 z 15 listopada 2023 r., znak: KR.72.49.2023.MRB (3).

¹⁶⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 z późn. zm.

¹⁶⁸ W sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz.U. 1993 r. nr 97 poz. 443).

¹⁶⁹ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1026 z późn. zm.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418).

¹⁷¹ Poz. 2 i 4 tabeli ws. książek obiektów budowlanych w latach 2023-2024.

¹⁷² Poz. 4 tabeli ws. książek obiektów budowlanych w latach 2023-2024, kontrola w 2024 r.

¹⁷³ W zakresie stanu technicznego elementów budynku narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu i instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska.

¹⁷⁴ W 2023 r. kontrolę przeprowadzono 10 listopada, a w 2024 r. 19 grudnia.

¹⁷⁵ Pismo Dyrektora IOŚ z 9 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁷⁶ Poz. 2 tabeli książek obiektów za lata 2023-2024.

¹⁷⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1134. W związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo Budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557).

¹⁷⁸ Poz. 2 i 4 tabeli książek obiektów za lata 2023-2024. W ramach „rocznej” kontroli stanu technicznego obiektu w 2023 r. i w 2024 r. (poz. 2 i 4) oraz w ramach „pięcioletniej” kontroli stanu technicznego obiektu w 2021 r. (poz. 2).

¹⁷⁹ Pismo Dyrektora IOŚ z 5 lutego 2025 r. i z 9 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁸⁰ Poz. 2 tabeli książek obiektów za lata 2023-2024.

Wskazać należy, że art. 62 ust. 1 pkt 1 upb nie posługuje się pojęciem roku kalendarzowego, więc termin przeprowadzenia obowiązkowego przeglądu budowlanego przypada w czasie 365 dni od realizacji poprzedniego. Sformułowanie w protokole kontroli, że część zaleceń z poprzedniego protokołu została wykonana jest nieprecyzyjne i nie pozwala jednoznacznie określić zakresu ich realizacji. Jednocześnie należy podkreślić, że art. 62a ust 3 upb nie przewiduje wyjątków od wskazania w zaleceniach czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i terminu wykonania tych czynności. Nie można również uznać za wystarczające opisów, które nie odnoszą się wprost do wymogu oceny przydatności do użytkowania oraz estetyki obiektu i jego otoczenia, w sytuacji w której dla dokonania takiej oceny niezbędna jest interpretacja innych elementów protokołu.

III.II. Jakość zarządzania systemem BDO

26.[Zasoby kadrowe BDO] IOŚ we współpracy z MKiŚ realizował od 2019 r. projekt budowy systemu teleinformatycznego Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Termin zakończenia projektu był 5-krotnie wydłużany (z końca 2020 r. na koniec 2025 r.). Wynikało to w części z przyczyn niezależnych od IOŚ (np. zmiany przepisów prawa, czy okresowy brak finansowania), jednakże do nieterminowej realizacji projektu przyczyniły się również działania Instytutu.

Pomimo identyfikowania niedoborów kadrowych, IOŚ nie oszacował wymaganej liczby etatów niezbędnej do terminowej realizacji zadań przez zespoły projektowe, co było działaniem nierzetelnym. Jednocześnie z uwagi na znaczną fluktuację kadr (36% w 2024 r.), jak również powierzanie wybranym pracownikom także innych zadań niż BDO, nie zapewniono stabilnego funkcjonowania zespołu projektowego BDO, co negatywnie wpływało na efektywne zarządzanie tym projektem.

Realizacji projektu nie sprzyjało również to, że dla stanowisk realizujących projekt BDO nie określono wymagań w zakresie doświadczenia, wykształcenia i umiejętności. W połączeniu z przypadkami zatrudnienia osób o kwalifikacjach niższych niż przewidziane w procesie naboru (2 z 17 badanych, tj. 12%), stwarzało to ryzyko dla prawidłowości, jak również terminowości wykonywania zadań.

Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie powierzania obowiązków pracownikom. [REDAKTOWANE] oraz 2 innym osobom (3 z 17, tj. 18%) przypisano zadania realizowane przez inne zespoły, a w kolejnych 5 przypadkach (z 17, tj. 29%) zakresy obowiązków nie zawierały podpisu Dyrektora lub pracownika.

[Zasoby kadrowe] Projekt BDO realizowany jest przez MKiŚ jako Zamawiającego oraz IOŚ jako Wykonawcę systemu. Ze strony IOŚ w projekt BDO w 2024 r. zaangażowanych było 47 pracowników (57 w 2023 r.)¹⁸¹, z czego 95-98% z Ośrodka Rozwoju Systemów Informatycznych (OI). Zgodnie ze schematem organizacyjnym BDO¹⁸² utworzono w IOŚ następujące zespoły projektowe:

- 1) 5 zespołów wytwórczych (Zespół Analityczny¹⁸³, Zespół Programistyczny¹⁸⁴, Zespół Testerów¹⁸⁵, Zespół Promocji i Szkoleń¹⁸⁶, Zespół HelpDesk¹⁸⁷);
- 2) 4 zespoły wspierające (tj. wsparcie ds. infrastruktury i architektury¹⁸⁸, wsparcie administracyjne, wsparcie techniczne, wsparcie prawne).

¹⁸¹ Z czego na koniec 2024 r. 46 pracowników OI i 1 osoba z Działu Bezpieczeństwa Informacji (dalej: DBI), a na koniec 2023 r. 54 pracowników OI, 1 osoba z KOBiZE, 1 osoba z Zespołu Informacji i 1 osoba z DBI.

¹⁸² Stanowiącym załącznik nr 3 do Porozumienia z 7 grudnia 2018 r. zawartego pomiędzy Skarbem Państwa - Ministrem Środowiska a IOŚ. Porozumienie zmieniono aneksami: nr 1 z 23 stycznia 2019 r., nr 2 z 29 sierpnia 2019 r., nr 3 z 3 grudnia 2020 r., nr 4 z 30 grudnia 2022 r., nr 5 z 10 grudnia 2023 r. nr 6 z 22 lutego 2024 r. i nr 7 z 15 stycznia 2025 r.

¹⁸³ Odpowiadał za zbieranie wymagań od interesariuszy projektu, specyfikowanie wymagań oraz prowadzenie analizy biznesowej i systemowej.

¹⁸⁴ Odpowiadał za wykonanie, wdrożenie i utrzymanie oprogramowania.

¹⁸⁵ Odpowiadał za weryfikację poprawności działania systemu oraz kontrolę i zapewnienie jakości dostarczanego oprogramowania.

¹⁸⁶ Odpowiadał za planowanie i wdrażanie działań marketingowych oraz informacyjnych, organizację i prowadzenie szkoleń.

¹⁸⁷ Odpowiadał za wsparcie użytkownika i obsługę zgłoszeń użytkowników systemu o incydentach informatycznych.

¹⁸⁸ Odpowiadało za opracowanie koncepcji infrastruktury oraz stosu technologicznego, monitorowanie działania systemu w zakresie poprawności funkcjonowania usług, integralności danych oraz zdarzeń zapisanych w logach systemowych.

Zaangażowanie miesięczne w realizację projektu było zmienne i wyniosło:

- 1) w 2023 r.: od 50 do 58 osób (od 42,5 do 51,2 etatów);
- 2) w 2024 r.: od 49 do 65 osób (od 37 do 59 etatów);
- 3) w I kwartale 2025 r.: 47 osób (od 37,7 do 39,7 etatów).

W 2024 r. stopień fluktuacji w zespołach projektowych BDO wyniósł 36% (w 2023 r. - 9%). Wyjaśniono¹⁸⁹, że wynikało to z przyjętego modelu pracy OI, w ramach którego pracownicy byli angażowani rotacyjnie do poszczególnych przedsięwzięć albo realizowali zadania w BDO tylko na część etatu.

Od II kwartału 2023 r. Instytut identyfikował niedobory kadrowe, co zostało odnotowane w rejestrze ryzyk projektu BDO¹⁹⁰. Według stanu na 5 marca 2025 r. ryzyko nadal miało status otwarty, a kluczowe niedobory dotyczyły Zespołu Analitycznego¹⁹¹. Braki kadrowe w zasobach wytwórczych były zgłaszane do MKiŚ¹⁹² pisemnie w sierpniu 2023 r., a także nieformalnie podczas spotkań statusowych. Jak wyjaśniono¹⁹³, przyczyną niedoborów było w szczególności zlecenie zadań nieujętych w harmonogramie rocznym, jak i okresowy brak zapewnienia finansowania dla projektu w 2025 r. Zarówno w pismach, jak i wyjaśnieniach, IOŚ nie określił liczby brakujących etatów, co uniemożliwia rzetelną ocenę zapotrzebowania kadrowego oraz skuteczne planowanie realizacji projektu. Pomimo ryzyka braków kadrowych nie planowano działań w celu ich zwiększenia. Działania naprawcze skupiały się na tworzeniu planów nadzwyczajnych i przenoszeniu zadań do kolejnych etapów. Wyjaśniono¹⁹³, że nie podejmowano innych działań z uwagi na brak informacji ze strony Zamawiającego. Ponadto wstrzymano zaplanowane nabory do Zespołu Analityków ze względu na brak zapewnionego finansowania projektu w 2025 r.

Należy wskazać, że pomimo niedoborów w Zespole Analitycznym (ZA) 2 [REDAKTOWANE]¹⁹⁴ powierzono w IV kwartale 2024 r. realizację innych zadań niż BDO. Jak wyjaśniono¹⁹⁵, zmniejszenie ZA nie wpłynęło na obciążenie pracą pozostałych osób i terminowość realizacji zadań przez zespoły wytwórcze.

Ponad połowa (44 z 78, tj. 56%) osób zaangażowanych w projekt BDO w latach 2023-2024 wykonywała również inne zadania, np. KOBIZE¹⁹⁶, Baza Wiedzy, CROEF¹⁹⁷. Poziom zaangażowania w realizację poszczególnych zadań był raportowany w programie kadrowym. Nie wystąpiły przypadki wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych.

Nieprecyzyjne określenie przez IOŚ liczby brakujących etatów wskazuje na nieracjonalne planowanie zatrudnienia w projekcie. Brak wiedzy na temat niezbędnych zasobów kadrowych, wysoka rotacja personelu oraz fakt, że ponad połowa pracowników realizowała zadania niezwiązane z BDO, utrudniało terminową realizację zadań oraz skuteczne zarządzanie projektem.

[Wymagania] Na próbie 12¹⁹⁸ z 78 (15%) osób zaangażowanych w realizację BDO stwierdzono, że:

- 1) nie określano wymagań dotyczących wykształcenia, doświadczenia i umiejętności dla poszczególnych ról projektowych. Dyrektor Instytutu wyznaczał osoby do realizacji projektu w dokumencie powierzenia zaangażowania, w którym formułowano ogólnie zakres obowiązków, np. dla [REDAKTOWANE]: „wykonywanie zadań analitycznych w zakresie obsługi i rozwoju systemu teleinformatycznego BDO”. W efekcie, dla dwóch różnych ról: [REDAKTOWANE] łącznie 4 pracownikom powierzono identyczny zakres obowiązków;
- 2) 2¹⁹⁹ z 17 (12%) pracowników zatrudniono, pomimo że nie spełniali części wymagań określonych w ogłoszeniach o naborze (dotyczy znajomości [REDAKTOWANE]). W efekcie osoby te zatrudniono na niższych stanowiskach niż ogłoszone w naborze²⁰¹;
- 3) 3²⁰² z 17 (18%) pracowników nie posiadało wykształcenia informatycznego związanego z realizowanymi zadaniami, tj. [REDAKTOWANE];
- 4) 1²⁰³ z 4 (25%) członków [REDAKTOWANE] miał status [REDAKTOWANE], bez doświadczenia w wykonaniu, wdrażaniu i utrzymywaniu oprogramowania.

Wyjaśniono²⁰⁴, że kierownicy zespołów wytwórczych weryfikowali przy zatrudnieniu przebieg dotychczasowego zatrudnienia, doświadczenie i wiedzę pracowników. Zatrudnienie osób na niższych

¹⁸⁹ Pisma Dyrektora IOŚ z 11 kwietnia 2025 r. i 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁹⁰ Ryzyko nr 38 pn. Niedobory zasobów realizacyjnych po stronie IOŚ zagrażają wykonaniu harmonogramu rocznego.

¹⁹¹ Według stanu na 6 marca 2025 r.

¹⁹² Pismo z 18 sierpnia 2023 r., znak: IC.044.117.2023.

¹⁹³ Pismo Prokurentów IOŚ z 14 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024 oraz Dyrektora IOŚ z 6 marca 2025 r., znak: OI.080.2.2025.PF.

¹⁹⁴ Poz. 11 i 60 zestawienia pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

¹⁹⁵ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

¹⁹⁶ Tj. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

¹⁹⁷ Tj. Centralny Rejestr Oszczędności Energii Finalnej.

¹⁹⁸ Poz. 9, 11, 12, 16, 18, 21, 29, 35, 42, 43, 60, 73 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

¹⁹⁹ Poz. 11 i 42 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

²⁰⁰ [REDAKTOWANE]

²⁰¹ Na stanowiskach młodszego specjalisty zamiast specjalisty.

²⁰² Poz. 21, 29, 43 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

²⁰³ Poz. 9 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

²⁰⁴ Pisma Dyrektora IOŚ z 17 lutego 2025 r., 14 marca 2025 r., 10 kwietnia 2025 r. i 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

stanowiskach niż ogłoszone w naborze uzasadniono pilnymi potrzebami kadrowymi w projekcie i spełnianiem przez kandydatów części z podstawowych wymagań.

Brak formalnych wymagań dla poszczególnych ról projektowych powoduje ryzyko zatrudniania osób o niewystarczających kwalifikacjach lub doświadczeniu w zakresie powierzonych zadań. Zatrudnianie osób bez wymaganych kwalifikacji lub wykształcenia (choć na niższych stanowiskach niż określone w naborze) mogło negatywnie wpływać na efektywność i terminowość realizacji projektu. Zarządzaniu zadaniami nie sprzyjał dobór pracowników o małym doświadczeniu i niewystarczających kwalifikacjach do poszczególnych ról projektowych, przy jednoczesnym stosowaniu ogólnych opisów obowiązków, nieuwzględniających specyfiki tych ról i zakresu kompetencji wymaganych do ich realizacji.

[Powierzenie zadań] Przy powierzaniu zadań związanych z realizacją BDO stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) [REDAKTOWANE] i 2²⁰⁵ innym pracownikom (3 z 17 badanych pracowników, tj. 18%) w dokumentach powierzenia zaangażowania²⁰⁶ przypisano zadania, za które zgodnie ze strukturą organizacyjną projektu odpowiedzialne były inne zespoły wytwórcze;
- 2) na dokumentach powierzenia zaangażowania 4²⁰⁷ z 17 badanych pracowników (23%) brakowało podpisu Dyrektora Instytutu, a w 1²⁰⁸ przypadku (6%) - podpisu pracownika.

Wyjaśniono²⁰⁹, że powierzenie zadań należących do kompetencji innych zespołów wynikało z pomyłki lub z planowanego zaangażowania do innych prac. Brak podpisów na dokumentach tłumaczono zmianą na stanowisku Dyrektora Instytutu.

27.[Finansowanie BDO] Instytut, poza określeniem kwoty wydatków w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu (HRF), nie dysponował dokumentacją racjonalnie uzasadniającą koszty w zakresie budżetu projektu BDO, co było działaniem nie tylko nierzetelnym, ale biorąc pod uwagę rozmiar i znaczenie przedsięwzięcia, stanowiło również potencjalne zagrożenie dla prawidłowego i celowego wykorzystania środków publicznych. Na realizację projektu BDO ze strony IOŚ wydatkowano kwotę w łącznej wysokości 64 726 000 zł, które były finansowane w 100% ze środków NFOŚiGW. W latach 2023-2024 wydatkowano w sumie 24 266 694 zł, a główne koszty (ok. 76%) dotyczyły wynagrodzeń pracowników.

[Budżet BDO] Budżet projektu BDO w latach 2023-2025 określały 2 umowy IOŚ z NFOŚiGW, tj.:

- 1) umowa dotacji nr 658/2019/Wn-50/OZ-PO-go/D z 27 listopada 2019 r. na realizację przedsięwzięcia pn. Etap 2 – Utworzenia oraz produkcyjne uruchomienie modułów BDO dotyczących sprawozdawczości wraz z 7 aneksami²¹⁰ (dalej: umowa na realizację etapu 2);
- 2) umowa dotacji nr 1045/2023/Wn-50/OZ-PO-go/D z 6 czerwca 2023 r. na realizację przedsięwzięcia pn. Etap 3 - kontynuacja prac z fazy produkcyjnej wdrożenia systemu BDO oraz realizacji priorytetowych zadań rozwojowych wraz z 3 aneksami²¹¹ (dalej: umowa na realizację etapu 3).

Łączny budżet projektu BDO w latach 2019-2024 określono w wysokości 61 284 773 zł, z czego 39 262 773 zł w ramach umowy na realizację etapu 2 w okresie 2019-I kwartał 2023 r. i 22 022 000 zł w ramach umowy na realizację etapu 3 w latach 2023-2024.

Instytut nie dysponował dokumentacją potwierdzającą racjonalną kalkulację kosztów dla celów budżetu projektu na lata 2019-2024. Przygotowano jedynie analizę w zakresie wydatkowania środków na lata 2025-2034 w zakresie wynagrodzeń, bez uwzględnienia kosztów infrastruktury i usług obcych. Jak wyjaśniono²¹², w każdym przypadku analizowano potrzeby, a ich efekty przedstawiano w HRF.

Dla zapewnienia przejrzystości procesu budżetowania projektu niezbędne jest dokumentowanie analiz zawierających dane, na podstawie których określono planowane wydatki. Brak takich danych utrudnia ocenę wiarygodności i zgodności budżetu z rzeczywistymi potrzebami.

²⁰⁵ Dot. poz. poz. 29 i 60 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

²⁰⁶ Z 10 października 2020 r. i z 1 marca 2023 r.

²⁰⁷ Dot. poz. 18, 42, 60, 73 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

²⁰⁸ Dot. poz. 42 wykazu pracowników IOŚ zaangażowanych w realizację projektu BDO.

²⁰⁹ Pismo Dyrektora IOŚ z 14 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²¹⁰ Aneksy nr: 1/465 z 15 lipca 2020 r., 2 (brak nr i daty), 3/842 z 1 lipca 2021 r., 4/1376 z 6 grudnia 2021 r., 5/923 z 22 września 2022 r., 6/1350 z 19 grudnia 2022 r., 7/712 z 31 maja 2023 r.

²¹¹ Aneksy nr: 1/1056 z 14 września 2023 r., 2/518 z 21 maja 2024 r., 3/1248 z 20 grudnia 2024 r.

²¹² Pismo Prokurentów IOŚ z 13 grudnia 2024 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024 oraz pismo Dyrektora IOŚ z 17 lutego 2025 r., znak: OI.080.1.2025 i 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

[Koszty IOŚ w ramach BDO] W latach 2023-2024 dokonano zmian w budżecie projektu, które dotyczyły głównie przesunięcia kosztów na kolejne lata realizacji projektu²¹³. Wśród przyczyn zmian wskazywano²¹⁴: „urealnienie” kosztów ujętych w HRF poprzez ich dostosowanie do faktycznie poniesionych wydatków oraz aktualizację kosztów planowanych do poniesienia w kolejnych okresach realizacji projektu BDO, zwiększenie kosztów wynagrodzeń wynikające z realizacji niezaplanowanych zadań, a także rezygnację z wydatków inwestycyjnych.

IOŚ na realizację projektu BDO poniósł koszty w łącznej wysokości 64 726 000 zł, z czego 12 236 593 zł w 2023 r. i 12 030 101 zł w 2024 r. (łącznie 24 266 694 zł). Wszystkie koszty ponoszono ze środków NFOŚiGW, które wydatkowano na:

- 2) wynagrodzenia wraz z kosztami pośrednimi w wysokości 9 272 792 zł w 2023 r. (76% kosztów) i 9 175 363 zł w 2024 r. (76% kosztów);
- 3) koszty pozostałe (zakupy usług) wraz z kosztami pośrednimi w wysokości 2 441 638 zł w 2023 r. (20% kosztów) i 2 854 738 zł w 2024 r. (24% kosztów);
- 4) wydatki inwestycyjne z kosztami pośrednimi w wysokości 522 163 zł w 2023 r. (4% kosztów). W 2024 r. nie ponoszono wydatków inwestycyjnych.

W latach 2023-2024 IOŚ zlecał zadania związane z projektem BDO podmiotom zewnętrznym na łączną kwotę 4 598 735 zł, z czego 2 121 435 zł w 2023 r. i 2 477 300 zł w 2024 r. W 2023 r. realizowano łącznie 11 zakupów towarów i usług, a w 2024 r. 9 takich zakupów²¹⁵. Ponad 97% kosztów poniesiono na cele:

- 1) obsługi infolinii BDO (w wysokości 1 541 429 zł w 2023 r. i 1 831 683 zł w 2024 r., tj. 73% i 74% wartości zadań zleconych);
- 2) utrzymania infrastruktury bazodanowej BDO (w wysokości 530 028 zł w 2023 r. i 583 031 zł w 2024 r. tj. 25% i 24% wartości zadań zleconych).

Budżet projektu BDO monitorowano, przygotowując kwartalne raporty z wykonania planu etapu, zawierające zestawienia poniesionych kosztów. Wyjaśniono²¹⁶, że przygotowane analizy i zestawienia wydatków udostępniane były Dyrekcji Instytutu i kierownikowi projektu.

28.[Sposób zarządzania BDO] Pomimo wdrożenia przez IOŚ podstawowej dokumentacji projektowej, wystąpiły opóźnienia w sporządzaniu procedur dotyczących zarządzania jakością oraz zagadnieniami projektowymi (3 lata 10 miesięcy oraz 3 lata 7 miesięcy). Procedura zarządzania ryzykiem nie została sporządzona w ogóle.

Efektywne zarządzanie projektem było utrudnione przez niejasny podział odpowiedzialności pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą w zakresie prowadzenia dokumentów projektowych (np. rejestrów jakości i zagadnień) lub realizacji zadań (np. zbierania wymagań od interesariuszy BDO). W efekcie IOŚ, pomimo że Porozumienie nakładało na niego obowiązek działania, nie wykonywał niektórych przypisanych mu zadań, uzasadniając to np. odmiennym uregulowaniem zagadnienia w procedurach. Nie zadbano również o precyzyjne określenie zadań i odpowiedzialności poszczególnych zespołów projektowych i wsparcia w ramach IOŚ.

Przyjęty system monitorowania projektu umożliwiał uzyskiwanie informacji na temat stanu jego realizacji, wydatkowanych środków oraz identyfikowanych problemów, co jednak nie zapobiegło występowaniu opóźnień.

[Dokumentacja projektu] Projekt utworzenia i uruchomienia BDO realizowano w oparciu o Porozumienie z 7 grudnia 2018 r. zawarte pomiędzy Skarbem Państwa - Ministrem Środowiska a IOŚ²¹⁷ (Porozumienie).

W ramach realizacji projektu BDO sporządzono:

- 1) Dokument Inicjowania Projektu (dalej: DIP) zawierający harmonogram projektu, strukturę organizacyjną projektu, plan komunikacji;
- 2) dziennik doświadczeń;
- 3) rejestry: ryzyk, zagadnień i jakości;
- 4) opis procesu zarządzania jakością w Systemie BDO z 1 czerwca 2023 r.;

²¹³ Tj. w zakresie umowy na realizację etapu 2: przesunięto koszty z 2022 r. na 2023 r. w wysokości 679 146,75 zł (aneks nr 7 do umowy); w zakresie umowy na realizację etapu 3: przesunięto koszty z 2023 r. na 2024 r. w wysokości 200 100,00 zł (aneks nr 1 do umowy), a następnie 694 001,28 zł (aneks nr 2 do umowy) oraz zwiększono budżetu projektu o 740 000,00 zł (z 21 282 000,00 zł do 22 022 000,00 zł), skutkujący zwiększeniem kosztów w 2024 r. o 340 000,00 zł (z 11 690 101,28 zł do 12 030 101,28 zł) i w 2025 r. do 400 000 zł.

²¹⁴ Pisma IOŚ do NFOŚiGW: z 31 marca 2023 r., znak: EE.411.19.2021.65.ER, z 23 sierpnia 2023 r., znak: EE.411.7.2023.174.ER, z 8 kwietnia 2024 r. znak: EE.411.7.2023.49.ER, z 24 września 2024 r., znak: EE.411.7.2023.149.ER, z 5 listopada 2024 r., znak: EE.411.7.2023.168.ER.

²¹⁵ Zakupy dotyczyły m.in. publikacji ogłoszeń o naborze, realizacji szkoleń, zakupu wtyczki oraz oprogramowania do wtyczki, opracowania napisów do filmów.

²¹⁶ Pismo Prokurentów IOŚ z 13 grudnia 2024 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²¹⁷ Zmieniony aneksami: nr 1 z 23 stycznia 2019 r., nr 2 z 29 sierpnia 2019 r., nr 3 z 3 grudnia 2020 r., nr 4 z 30 grudnia 2022 r., nr 5 z 10 grudnia 2023 r. nr 6 z 22 lutego 2024 r. i nr 7 z 15 stycznia 2025 r.

- 5) opis procesu zarządzania zagadnieniem w Systemie BDO z 1 czerwca 2023 r.;
- 6) procedurę zarządzania zmianą w Systemie BDO z 10 kwietnia 2020 r.;
- 7) opis procesów dostawy, akceptacji i odbioru produktów (wprowadzony od 5 października 2023 r.).

Wystąpiły opóźnienia w sporządzeniu przez IOŚ procedur dotyczących zarządzania jakością i zagadnieniami (utworzone po ponad 3 latach i 7 miesiącach od podpisania Porozumienia), które zostały ostatecznie zatwierdzone przez [REDAKTOWANE] po ponad 4,5 roku po podpisaniu Porozumienia. Do zakończenia czynności kontrolnych nie sporządzono opisu procedury zarządzania ryzykiem, a także nie zatwierdzono opisu procesu zarządzania wymaganiami w Systemie BDO²¹⁸. Instytut²¹⁹ nie był w stanie wskazać przyczyn tak znacznego opóźnienia. Wyjaśniono²¹⁹, że decyzję w tym zakresie podejmował Komitet Sterujący, a podejście do zarządzania ryzykiem opisano w pkt 12 DIP. Dodatkowo wskazano²²⁰, że zrezygnowano z przyjęcia opisu zarządzania wymaganiami ze względu na planowane zakończenie prac w IV kwartale 2024 r., co w kontekście kończącego się projektu uznano za działanie niecelowe i nieefektywne.

Złożone przez Kontrolowanego wyjaśnienia potwierdzają, że w trakcie realizacji projektu nie stosowano postanowień Porozumienia w zakresie odpowiedzialności za prowadzenie dokumentacji projektowej. Brak spójności pomiędzy ustaleniami Porozumienia, a procedurami dotyczącymi zarządzania jakością i zagadnieniem powodują niejednoznaczność w zakresie odpowiedzialności i nie sprzyjają efektywnemu zarządzaniu projektem. Nie można podzielić stanowiska Kontrolowanego w zakresie ujęcia w DIP opisu procedury zarządzania ryzykiem. Dokument ten określa wyłącznie definicję ryzyka oraz zidentyfikowane ryzyka w momencie inicjacji projektu, nie precyzując istotnych elementów procesu, takich jak np. sposób identyfikowania ryzyk, ich monitorowanie oraz podejmowanie działań zaradczych. Taki stan rzeczy świadczy o braku kompleksowego podejścia do zarządzania ryzykiem w projekcie.

[Nieprecyzyjny podział zadań pomiędzy Zamawiającym i IOŚ] Podział zadań pomiędzy Zamawiającym a IOŚ wynikał z Porozumienia oraz opracowanych na jego podstawie procedur. IOŚ odpowiadał za zarządzanie systemem BDO oraz jego cyberbezpieczeństwem poprzez planowanie, budowę, realizację i monitorowanie działań, zgodnie z kierunkiem wyznaczonym przez Zamawiającego.

Opis zadań nie zawsze był spójny i precyzyjny, w szczególności w zakresie:

- 1) braku wymaganych procedur w DIP - Instytut nie zawarł w DIP procedur dot. zarządzania ryzykiem, zagadnieniami i jakością, co było niezgodne z podziałem zadań oraz wymaganiem WNF.FO.PO1.05 określonym w Opisie Przedmiotu Projektu²²¹ (dalej: OPP). Z wyjaśnień²²² wynika, że za opracowanie dokumentu odpowiadał Zamawiający. Natomiast zgodnie z wymaganiem WNF.FO.PO1.05 to IOŚ powinien opisać ww. informacje w DIP, a następnie uzgodnić dokument z Zamawiającym;
- 2) odpowiedzialności za prowadzenie rejestrów jakości i zagadnień. Zgodnie z Porozumieniem (wymaganie WNF.FO.PO1.01) odpowiedzialność za ten obszar spoczywała na Instytucie, natomiast zgodnie z opisami procesu zarządzania jakością i zagadnieniem – na [REDAKTOWANE], którym był reprezentant Zamawiającego. Z uwagi na brak wpisów w rejestrze zagadnień (1 wpis) i jakości (brak wpisów) nie stanowiły one wsparcia przy realizacji projektu. Wyjaśniono²¹⁹, że zgodnie z metodyką PRINCE2 właścicielem rejestrów jest [REDAKTOWANE], który nie inicjował działań skutkujących wpisem do ww. rejestrów, a Instytut nie dokonywał samodzielnych wpisów. Wskazano również, że zgodnie z Porozumieniem prowadzenie dokumentacji polegało na wspieraniu [REDAKTOWANE] w zakresie jej utrzymania i aktualizacji;
- 3) braku zdefiniowania pojęcia interesariuszy projektu pomimo wielokrotnego ich stosowania w Porozumieniu. Wskutek tego Instytut rozumiał przez to pojęcie podmioty określone w strukturze organizacyjnej projektu, a Zamawiający²²³ jako podmioty wpisane do rejestru BDO na wniosek i z urzędu²²⁴ oraz podmioty posiadające dostęp do BDO²²⁵;
- 4) zbierania wymagań od interesariuszy projektu, np. marszałków województw.

Precyzyjne określenie zadań jest kluczowe dla uniknięcia odstępstw od ustalonego podziału obowiązków. IOŚ powinien zadbać o jednoznaczny podział zadań, a w przypadku pojawienia się wątpliwości – niezwłocznie je wyjaśnić i ponownie uzgodnić z Zamawiającym.

[Podział zadań między zespołami] Zadania poszczególnych zespołów wytwórczych oraz wsparcia określał schemat organizacyjny BDO. W strukturze nie wskazano jednak zadań przypisanych do wsparcia technicznego, administracyjnego i prawnego. Instytut nie określił również szczegółowych zadań zespołów

²¹⁸ Określonego w Opisie procesu zarządzania jakością.

²¹⁹ Pismo Dyrektora IOŚ z 10 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²²⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 28 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²²¹ Stanowiącym załącznik nr 2 do Porozumienia.

²²² Pismo Dyrektora IOŚ z 6 marca 2025 r., znak: OI.080.1.2025.PF i z 10 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²²³ Pismo Departamentu Gospodarki Odpadami w MKiŚ z 31 marca 2025 r., znak: DGO-WBDO.0832.3.2025.AR.

²²⁴ Podmioty wskazane w art. 50-51 ust. 1 ustawy o odpadach.

²²⁵ Jednostki administracji publicznej określone w art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach.

w ramach wewnętrznych regulacji. Jak wyjaśniono²²⁶, koncepcja zespołów wsparcia zakładała ich dołączanie do projektu w razie potrzeby, jako zasoby wspierające inne zespoły.

Zespołami twórczymi IOŚ zarządzali kierownicy, odpowiedzialni za delegowanie zadań pracownikom oraz dostarczanie rezultatów. Jak wyjaśniono²²⁷, nie definiowano wymagań dla kierowników zespołów, a kryterium ich wyznaczenia było doświadczenie zawodowe w obszarze, którym mieli zarządzać.

Brak precyzyjnego określenia szczegółowych zadań zespołów nie sprzyjał przypisaniu odpowiedzialności za ich wykonanie do poszczególnych pracowników IOŚ, co z kolei oddziaływało na jakość zarządzania projektem.

[Monitorowanie projektu] W ramach realizacji projektu BDO sporządzano roczne harmonogramy na lata 2023 i 2024, obejmujące plany etapów oraz raporty z ich wykonania, określające zadania na poszczególne kwartały²²⁸. Harmonogramy BDO na lata 2023-2024 były akceptowane przez Komitet Sterujący w II kwartale roku, którego dotyczyły²²⁹. Do zakończenia czynności kontrolnych Komitet Sterujący nie zatwierdził ostatecznego harmonogramu projektu na 2025 r. Zarówno w 2023 r. i 2024 r. sporządzono plany nadzwyczajne dla harmonogramu rocznego²³⁰, polegające na jego zmianie, które zostały zaakceptowane przez Komitet Sterujący. Późniejsze przyjmowanie harmonogramu rocznego skutkowało planowaniem zadań w oparciu o niezatwierdzony harmonogram²³¹.

Monitorowanie realizacji projektu BDO odbywało się poprzez spotkania statusowe (nie rzadziej niż raz na 2 tygodnie) oraz posiedzenia Komitetu Sterującego, podejmującego kluczowe decyzje co do projektu. Jak wyjaśniono²³², na spotkaniach statusowych zgłaszano wszelkie ryzyka związane z opóźnieniami, a następnie część z nich wpisywano do rejestru ryzyk.

Zgodnie z wymaganiem WNF.FO.P01.03 do bieżącego zarządzania projektem wykorzystywano dwa narzędzia: JIRA do zarządzania projektami oraz Confluence zawierający dokumentację projektową. IOŚ zapewnił MKiŚ dostęp do obu tych narzędzi.

W rejestrze ryzyk²³³ były odnotowywane ryzyka opóźnień w realizacji projektu przez Instytut. Dotyczyły one m.in. niewystarczających zasobów osobowych lub zasobów serwerowych do wdrożenia wytworzonych produktów, zbyt późne zgłaszanie IOŚ wymagań lub zmian przez Zamawiającego, a także brak środków z NFOŚiGW na zakupy. Opracowywano plan reakcji na ryzyko; w przypadku 13 na 46 zidentyfikowanych ryzyk doszło do ich zmaterializowania. Dotyczyły one przede wszystkim braku zapewnienia finansowania, niewystarczających zasobów kadrowych po stronie IOŚ oraz braku możliwości wdrożenia produktów ze względu na zbyt małe zasoby infrastruktury BDO.

[Kontrola i audyt wewn.] W 2023 r. w Instytucie przeprowadzono 1 kontrolę wewnętrzną²³⁴ i 2 audyty wewnętrzne²³⁵, których zakres pośrednio obejmował zagadnienia związane z zarządzaniem projektem BDO. Pomimo deklarowanych działań, do zakończenia czynności kontrolnych nie zrealizowano 10 z 26 zaleceń. Przykładem może być brak wdrożenia systemu cyklicznego pomiaru efektywności i opłacalności procesu wytwarzania oraz rozwoju systemów, uwzględniającego dostępne zasoby ludzkie. Wprowadzenie takiego rozwiązania mogłoby przyczynić się do usprawnienia realizacji projektu BDO.

29.[Zarządzanie ryzykiem] Dla projektu BDO zidentyfikowano ryzyka w prowadzonych wspólnie dla IOŚ oraz Zamawiającego rejestrach ryzyk oraz dokonywano ich analizy i oceny. Po stronie Instytutu zmaterializowaniu uległo ryzyko opóźnień w realizacji projektu wynikające z niedoborów kadrowych oraz braku odpowiedniego finansowania. IOŚ nie prowadził natomiast analiz i oceny ryzyk w kontekście wpływu projektu BDO na działalność Instytutu.

[Rejestry ryzyk] W ramach projektu BDO sporządzono 2 rejestry ryzyk dotyczące:

- 1) całego projektu BDO, w którym zidentyfikowano łącznie 46 ryzyk, z czego 13 (28%) się zmaterializowało, w tym 7²³⁶ (15%) w latach 2023-2025 o następującym charakterze:

²²⁶ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r. znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²²⁷ Pismo Dyrektora IOŚ z 6 marca 2025 r., znak: OI.080.2.2025.PF i z 14 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²²⁸ W latach 2023-2025 realizowano etap 10-17 dołączano harmonogram etapu oraz jego budżet.

²²⁹ Odpowiednio na posiedzeniu Komitetu Sterującego z 5 maja 2023 r. i w trybie obiegowym 5 czerwca 2024 r.

²³⁰ Decyzja Komitetu Sterującego z 11 października 2023 r. (w trybie obiegowym) i z 4 września 2024 r.

²³¹ Pismo Dyrektora IOŚ z 10 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²³² Pismo Dyrektora IOŚ z 6 marca 2025 r., znak: OI.080.2.2025.PF.

²³³ Wg stanu na 5 marca 2025 r.

²³⁴ W zakresie identyfikacji i oceny funkcjonujących elementów zapewnienia ciągłości działania systemów i usług w Ośrodku Rozwoju Systemów Informatycznych.

²³⁵ W 2023 r. w zakresie: (1) zapewnienia bezpieczeństwa informacji w kontekście funkcjonujących procedur eksploatacyjnych, przyjętych dobrych praktyk oraz określonych zakresów odpowiedzialności, (2) oceny kluczowych elementów procesu zapewnienia i utrzymania zasobów o określonych kompetencjach jako czynnika wpływającego na jego efektywność i opłacalność w obszarze wytwarzania i rozwoju systemów.

²³⁶ Poz. 31, 32, 33, 34, 35, 36 i 44 Rejestru ryzyk projektu BDO.

- a) zewnętrznym (3), polegające na utracie zasobów wytwórczych projektu spowodowane brakiem finansowania oraz na braku możliwości wdrożenia produktów, które wynikały z późniejszego wejścia w życie przepisów ustawy SUP;
 - b) finansowym (1), polegające na braku odpowiedniego finansowania projektu;
 - c) kadrowym (1), polegające na opóźnieniach w realizacji zadań projektu z uwagi na niewystarczające zasoby kadrowe po stronie Instytutu;
 - d) informatycznym (1), polegające na braku możliwości wdrożenia produktów ze względu na niewystarczające zasoby infrastrukturalne,
 - e) zarządczym (1), polegające na wystąpieniu opóźnień w realizacji decyzji Komitetu Sterującego o zamknięciu fazy projektowo-wdrożeniowej projektu BDO w 2023 r.;
- 2) bezpieczeństwa informacji dla systemu BDO w zakresie określonym w Polityce²³⁷, w którym zidentyfikowano 68 ryzyk z zakresu IT. Pomimo ustaleń ze spotkania statusowego z listopada 2023 r.²³⁸ do zakończenia czynności kontrolnych IOŚ nie dokonał jego aktualizacji.
- Poza ww. rejestrami ryzykami dotyczącymi realizacji projektu BDO, Instytut nie prowadził innych ocen zagrożeń, które mogłyby mieć istotny wpływ na ogólną działalność IOŚ. Instytut nie wyjaśnił przyczyn nieprzeprowadzenia analizy i oceny ryzyk w tym zakresie.

Dla zapewnienia właściwego zarządzania kluczowymi projektami, takimi jak BDO, zasadne jest prowadzenie kompleksowej analizy ryzyka dotyczącej realizacji całego przedsięwzięcia, a następnie dokonywanie oceny wpływu zidentyfikowanych ryzyk projektowych na bieżącą działalność Instytutu – w szczególności w obszarze zasobów kadrowych i finansowania.

[Trudności w BDO] Największymi trudnościami w projekcie BDO wskazywanymi przez Instytut²³⁹ były:

- 1) krótkie terminy na realizację zadań;
- 2) częste zmiany przepisów prawa, skutkujące koniecznością wprowadzania modyfikacji;
- 3) brak szczegółowych wymagań dla zadań na etapie tworzenia harmonogramu rocznego, co wpływało na ryzyko opóźnień w analizie i projektowaniu, trudności z ustaleniem potrzebnego czasu i zasobów, częste zmiany w realizacji i trudności w zarządzaniu priorytetami.

30.[Funkcjonalności produktów BDO] Instytut wykonał 8 z 9 zaplanowanych produktów, z wyjątkiem Modułu Potwierdzeń, który pozostawał w trakcie realizacji. W stosunku do już przygotowanych produktów stwierdzono brak realizacji przez IOŚ 7 zmian zgłoszonych przez Zamawiającego, pomimo znacznego upływu czasu, bez udokumentowania decyzji i uzasadnienia w tym zakresie.

Pomimo ogólnej zgodności wdrażanych funkcjonalności z postanowieniami Porozumienia, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zarządzania wymaganiami, dokumentacji odbiorów oraz komunikacji z interesariuszami. IOŚ nie sporządzał szczegółowych specyfikacji wymagań po ich otrzymaniu od Zamawiającego, ani nie uzyskiwał ich akceptacji przed etapem odbioru produktu. Ponadto produkty uruchamiano przed ich formalnym odebraniem przez Zamawiającego. Obydwa opisane sposoby działania były sprzeczne z dobrymi praktykami zarządzania projektem.

Dodatkowo, dokumentacja odbiorowa nie spełniała wymagań określonych w Porozumieniu. W przypadku 4 badanych modułów brakowało prototypów ekranów formularzy systemu, a dla Modułu Raportowego nie sporządzono instrukcji użytkownika. Na 3 z 9 protokołów dostawy nie odnotowano podpisów Zamawiającego potwierdzających odbiór produktu.

Instytut nie realizował również obowiązku zbierania wymagań od interesariuszy innych niż Zamawiający, co ograniczało pełne dostosowanie systemu do potrzeb użytkowników, w szczególności takich jak marszałkowie województw czy Inspekcja Ochrony Środowiska.

[Produkty BDO] Zgodnie z pkt I.2.1. Porozumienia na realizację projektu składało się wykonanie 9 produktów, tj. (1) modułu ewidencji odpadów, modułu zarządzania kontem, modułu integracyjnego oraz integracji z rejestr BDO, (2) modułu sprawozdawczości i modułu elektronicznych wniosków, (3) modułu sprawozdawczości JAP, (4) modułu raportowego, (5) modułu potwierdzeń, (6) architektury rozwiązania, (7) szkolenia, (8) contact center, (9) disaster recovery.

Wymagania co do funkcjonalności produktów BDO określono w Opisie Przedmiotu Projektu (OPP), który podlegał 3-krotnym zmianom²⁴⁰. Najistotniejsze zmiany dotyczyły odstąpienia w 2023 r.²⁴¹ od realizacji

²³⁷ Tj. Polityka Bezpieczeństwa Informacji Systemu BDO stanowiąca załącznik nr 6 do Porozumienia.

²³⁸ Notatka ze spotkania statusowego znak: BDO_STS_NT_2023.11.09_v3.

²³⁹ Pismo Prokurentów IOŚ z 14 stycznia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²⁴⁰ Tj. aneksami: nr 3 z 3 grudnia 2020 r., nr 5 z 10 października 2023 r. i nr 7 z 15 stycznia 2025 r.

²⁴¹ W ramach aktualizacji harmonogramu projektu na posiedzeniu Komitetu Sterującego z 4 maja 2023 r.

modułu potwierdzeń, a następnie w 2025 r.²⁴² przywrócenia wymagania w tym zakresie. Ponadto zmiany w 2023 r. obejmowały usunięcie niektórych wymagań takich jak np. generowanie w aplikacji JAP-BDO do pliku kart ewidencji odpadów, sprawozdań oraz wniosków; powiadomień o czynnościach wykonanych w ramach ewidencji odpadów. Decyzję w tym zakresie podejmował Komitet Sterujący i wynikały one z niewystarczającej infrastruktury serwerowej systemu BDO oraz z braku uzasadnienia funkcjonalnego i biznesowego. Jak wyjaśniono²⁴³, Instytut informował Zamawiającego o niewystarczającej wydajności infrastruktury teleinformatycznej wraz z analizami w tym zakresie.

[Zmiany] Z uwagi na liczne zmiany w przepisach dotyczących gospodarki odpadowej oraz sugestie interesariuszy, IOŚ na wniosek Zamawiającego stale rozwijał i zmieniał system. Od 1 stycznia 2023 r. do 17 lutego 2025 r. Zamawiający zgłosił 66 zmian, z czego 7²⁴⁴ (tj. 11%) nie zostało wdrożonych²⁴⁵, 9²⁴⁶ (14%) zaplanowano do realizacji w 2025 r., a 3²⁴⁷ (3%) pozostawały w trakcie realizacji. Jak wyjaśniono²⁴⁸, przyczyną niewdrożenia zmian był brak ich ujęcia w harmonogramie rocznym projektu.

Rozpatrzenie zgłoszenia zmian powinno zakończyć się decyzją co do dalszych działań, w tym odmową wprowadzenia zmiany wraz z uzasadnieniem. Brak informacji w tym zakresie należy uznać za działanie nierzetelne.

[Odbiór produktów] Zasady odbioru produktów BDO określał opis procesów dostawy, akceptacji i odbioru produktów z 10 października 2023 r.²⁴⁹ Wg stanu na 15 stycznia 2025 r. Zamawiający odebrał 8 z 9 modułów, a w trakcie realizacji pozostawał moduł potwierdzeń z terminem realizacji do 30 września 2025 r. Poinformowano²⁵⁰, że z uwagi na brak środków finansowych oraz przedłużającą się procedurę zawarcia aneksu do umowy z NFOŚiGW zidentyfikowano ryzyko niewykonania modułu w zakładanym terminie.

IOŚ nie zgłaszał własnych sugestii dot. poprawy funkcjonalności BDO. Wyjaśniono²⁵¹, że jako wykonawca realizował wyłącznie zmiany zgłaszane przez Zamawiającego.

Odbiór produktów składa się z odbioru ilościowego zakończonego podpisaniem protokołu dostawy oraz odbioru jakościowego zakończonego podpisaniem protokołu odbioru. W przypadku 4 badanych modułów²⁵² odbiór ilościowy i jakościowy przeprowadzono etapami, z których sporządzono łącznie 9 protokołów dostawy i odbioru²⁵³. Na 3²⁵⁴ z 9 badanych protokołów dostawy nie zapewniono podpisu ze strony Zamawiającego potwierdzającego odbiór ilościowy. Wyjaśniono²⁵⁰, że w jednym przypadku wynikało to ze zmiany procedury dostawy produktów i ponownego złożenia dokumentów w innym terminie. Nie wyjaśniono przyczyn braku potwierdzenia na dwóch pozostałych protokołach.

W dokumentacji 4 badanych modułów przekazanych do odbioru przez Zamawiającego pod kątem jakościowym, stwierdzono, że Instytut:

- 1) dla modułu raportowego (hurtownia danych) przekazał jedynie odnośnik do tutoriali Microsoft, zamiast instrukcji użytkownika opracowanej przez Instytut;
- 2) nie sporządził instrukcji użytkownika dla raportów predefiniowanych; jej publikację zaplanowano²⁴³ dopiero w II kwartale 2025 r.;
- 3) przekazał uszczegółowienie wymagań dopiero na etapie odbioru, bez prototypów ekranów formularzy, co było niezgodne z wymaganiem WNF.FA.01. Jak wyjaśniono²⁴⁸, uszczegółowienie wymagań przekazywano zgodnie z opisem procesów dostawy, tj. w momencie odbioru produktów.

Zgodnie z dobrymi praktykami zarządzania projektem uszczegółowienie wymagań powinno nastąpić na etapie planowania działań, zanim rozpocznie się ich realizacja. Pozwala to uniknąć nieporozumień i uzyskać zapewnienie, że końcowy produkt będzie zgodny z oczekiwaniami zlecającego. Tym samym niezależnie od procedur dostawy uszczegółowienie wymagań powinno zostać dostarczone na etapie planowania szczegółowych rozwiązań a nie wyłącznie na etapie ich dostarczenia.

²⁴² Na posiedzeniu Komitetu Sterującego z 4 września 2024 r.

²⁴³ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²⁴⁴ Zmiana nr: ZZB-118, ZZB-109, ZZB-107, ZZB-106, ZZB-58, ZZB-56, ZZB-55.

²⁴⁵ Według stanu na 28 marca 2025 r.

²⁴⁶ Zmiana nr: ZZB-122, ZZB-121, ZZB-120, ZZB-119, ZZB-103, ZZB-102, ZZB-98, ZZB-90, ZZB-59.

²⁴⁷ Zmiana nr: ZZB-117, ZZB-100 i ZZB-97.

²⁴⁸ Pismo Dyrektora IOŚ z 28 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²⁴⁹ Stanowiący załącznik nr 7 do Porozumienia.

²⁵⁰ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²⁵¹ Pismo Dyrektora IOŚ z 6 marca 2025 r., znak: OI.080.2.2025.PF.

²⁵² Tj. moduł ewidencji odpadów, moduł sprawozdawczości, moduł sprawozdawczości JAP oraz moduł raportowy.

²⁵³ Protokoły dostawy sporządzono w liczbie: 3 w zakresie modułu ewidencji odpadów, 2 w zakresie modułu sprawozdawczości, 1 w zakresie modułu sprawozdawczości JAP i 3 w zakresie modułu raportowego.

²⁵⁴ Protokół dostawy nr: BDO_EWO_PD_001 z 20 stycznia 2021 r.; BDO_SPR_PD_001 z 10 marca 2022 r.; BDO_RAP_PD_001 z 31 maja 2022 r.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Instytut opublikował instrukcje użytkownika na stronie internetowej projektu BDO.

[Uruchomienie produktów] Dla badanych 4 modułów Instytut przeprowadził testy wewnętrzne zgodnie z wymaganiem WNF.FP.P10.02, przekazując Zamawiającemu razem z protokołami dostawy listę scenariuszy testowych, scenariusze testowe oraz raporty z testów wewnętrznych. Wszystkie wyniki testów przeprowadzonych przez Instytut były pozytywne.

Wyniki testów nie zostały wprowadzane do rejestru jakości. Jak wyjaśniono²⁴⁸ w latach 2023-2024 kierownik projektu nie zainicjował przeglądu procesu testowania, która zakończyłaby się raportem z przeglądu.

Wszystkie 4 badane moduły były przekazywane do odbioru po ich faktycznym uruchomieniu produkcyjnym, tj. moduł ewidencji odpadów uruchomiono w styczniu 2020 r., a ostateczny odbiór miał miejsce 6 lipca 2023 r., moduł sprawozdawczości uruchomiono w I kw. 2020 r., a ostateczny odbiór miał miejsce 31 stycznia 2024 r., moduł sprawozdawczości JAP uruchomiono 30 września 2020 r. (w zakresie GKOM) i 2 listopada 2020 r. (w zakresie MKOM), a ostateczny odbiór miał miejsce 2 czerwca 2023 r., moduł raportowy (w zakresie hurtowni danych) uruchomiono w 2021 r., a ostateczny odbiór miał miejsce 6 października 2023 r., moduł raportowy (w zakresie raportów predefiniowanych) uruchomiono w czerwcu 2024 r., a ostateczny odbiór miał miejsce we wrześniu 2024 r. Jak wyjaśniono²⁵⁵, terminy wdrożeń produktów uzgadniane były na etapie tworzenia harmonogramu rocznego.

[Zbieranie wymagań] Zgodnie z pkt II.12.a i b Porozumienia Instytut odpowiadał za zarządzanie definiowaniem wymagań, w tym za zbieranie wymagań od interesariuszy projektu oraz przygotowanie specyfikacji wymagań. Instytut utworzył dokument pn. Propozycje zmian zgłoszone przez użytkowników BDO, w którym zawarto informacje o propozycji zmiany oraz jednostce/podmiocie zgłaszającym. Zdaniem IOŚ²⁵⁶ rolę interesariuszy pełnili jednak tylko: Przewodniczący Komitetu Sterującego, Główny Użytkownik (Zamawiający) oraz Główny Dostawca (IOŚ), a wymagania ustalał Zamawiający w OPP oraz w ramach zgłoszenia zmiany i tylko propozycje zmian zgłaszane przez Zamawiającego podlegały analizie²⁵⁷.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Kontrolowanego dotyczącymi interpretacji pojęcia interesariusz w ramach projektu BDO. Pomimo, że w Porozumieniu nie zdefiniowano pojęcia interesariusza, termin ten był w dokumencie wielokrotnie użyty w kontekście wskazującym na jego szersze rozumienie niż wyłącznie Komitet Sterujący, Zamawiający i IOŚ (m.in. w ramach zapewnienia wsparcia interesariuszom systemu BDO przez Contact Center). Dodatkowo zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach do użytkowników systemu BDO zalicza się również inne podmioty, np. marszałków województw czy organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Ograniczenie kręgu interesariuszy świadczy zatem o błędnym rozumieniu zakresu przypisanych zadań oraz o ich niewłaściwej realizacji.

[Wymagania marszałków województw] W związku z błędną interpretacją pojęcia interesariuszy, Instytut nie podejmował działań mających na celu pozyskanie informacji od użytkowników systemu BDO na temat występujących trudności. W efekcie o te informacje od głównych użytkowników systemu, tj. marszałków województw, wystąpił Kontrolujący.

Najistotniejsze problemy zgłoszone przez marszałków dotyczyły utrudnień w korzystaniu z systemu BDO, polegających m.in. na braku historii zmian, wskazującej kto i w jakim zakresie wprowadził modyfikację, braku możliwości wygenerowania raportów niestandardowych (np. w zakresie stanu magazynowego odpadów na konkretny dzień) lub według własnych kryteriów, braku możliwości generowania sprawozdań z systemu BDO.

IOŚ poinformował²⁵⁸, że spośród 139 zgłoszonych problemów, 31 zostało już rozwiązanych, natomiast pozostałe 108 wciąż występuje, z czego w 99 przypadkach (tj. 92%) funkcjonowanie systemu wynika z wymagań sformułowanych przez Zamawiającego, za co IOŚ nie ponosi odpowiedzialności. W pozostałych 9 przypadkach (tj. 8%) jako przyczynę problemów wskazywano m.in. brak technicznej możliwości realizacji lub możliwość rozwiązania problemu w ramach bieżącego wsparcia użytkowników.

[Zgłoszenia problemów BDO] Użytkownicy systemu mieli możliwość zgłaszania bieżących problemów związanych z funkcjonowaniem BDO za pośrednictwem różnych kanałów: aplikacji JIRA, formularza kontaktowego, czatu, infolinii BDO (w ramach usługi Contact Center), a także w formie pisemnej bezpośrednio do IOŚ.

²⁵⁵ Pismo Dyrektora IOŚ z 17 lutego 2025 r., znak: OI.080.1.2025.

²⁵⁶ Pismo Dyrektora IOŚ z 17 lutego 2025 r., znak: OI.080.1.2025.

²⁵⁷ Pismo Dyrektora IOŚ z 23 kwietnia 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

²⁵⁸ Pismo Dyrektora IOŚ z 28 marca 2025 r., znak: IOŚ-PIB.080.1.2024.

W latach 2023-2024 za pośrednictwem aplikacji JIRA zarejestrowano 9151 zgłoszeń, z czego 8930 zostało zrealizowanych (tj. 98%), a 221 zgłoszeń było w trakcie realizacji²⁵⁹. Jak wyjaśniono²⁵⁷, zgłaszane błędy były obsługiwane przez zespół Help Desk, który po ich rozwiązaniu informował o tym użytkownika.

Biorąc pod uwagę przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym oceny i ustalenia oraz przekazane informacje²⁶⁰, zalecam Panu Dyrektorowi:

1. Doprowadzenie do zlecenia spółce [REDAKTOWANE] zadań mieszczących się w zakresie jej działalności oraz rozliczanie tych zadań przez pracowników IOŚ niepozostających w konflikcie interesów.
2. Zapewnienie rzetelnego dokumentowania szczegółowych kalkulacji budżetu systemu BDO w celu obiektywnego potwierdzenia potrzeb finansowych oraz racjonalnego zarządzania środkami projektowymi.
3. Wzmocnienie nadzoru oraz wprowadzenie skutecznych rozwiązań w celu zapewnienia rzetelnego i efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi obsługującymi system BDO, w tym w zakresie rzetelnej identyfikacji potrzeb etatowych, precyzyjnego określenia zadań i odpowiedzialności zespołów projektowych oraz pracowników, zapewnienia ich odpowiednich kwalifikacji, jak również ograniczenia fluktuacji kadr.
4. Wdrożenie skutecznych rozwiązań zapewniających efektywne zarządzanie systemem BDO stosownie do Porozumienia, w oparciu o wymagane procedury i rejestry, dostarczanie rzetelnej dokumentacji produktów BDO do odbioru przez Zamawiającego oraz odpowiednie dokumentowanie uzasadnienia ewentualnego odstąpienia od zmian w systemie BDO.
5. Zapewnienie rzetelnej analizy ryzyka działalności Instytutu z uwzględnieniem wpływu realizacji zadań związanych z systemem BDO na cele działalności IOŚ.
6. Wzmocnienie nadzoru nad procesem przygotowywania, udzielania i realizacji zamówień publicznych w Instytucie w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w tym obszarze, w szczególności poprzez mechanizmy zapobiegające ryzyku nieuprawnionego podziału zamówień na części, niedopuszczalnego zmieniania umowy, nierzetelnego dokumentowania czynności w ramach prawa opcji oraz odbioru zamówienia niezgodnego z wymaganiami.
7. Zapewnienie rzetelnego sporządzania planu finansowego Instytutu z uwzględnieniem środków finansowych na premie roczne dla pracowników oraz podejmowanie decyzji o przyznaniu tych premii na podstawie najbardziej prawdopodobnych, tj. aktualnych i rzetelnych informacji o dodatnim wyniku finansowym na koniec roku.
8. Podjęcie skutecznych działań służących wyeliminowaniu nieprawidłowości w obszarze premiowania pracowników Instytutu, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia transparentnych zasad i kryteriów przyznawania premii oraz rzetelnego dokumentowania uzasadnienia premii o charakterze uznaniowym.
9. Zapewnienie kompletności i rzetelności informacji o sytuacji finansowej Instytutu przy wnioskowaniu i przyznawaniu nagród rocznych dla kierownictwa Instytutu, stosownie do wymogów rozporządzenia ws. nagrody rocznej.
10. Rzetelne wyodrębnienie pod względem rachunkowym i finansowym działalności gospodarczej z działalności podstawowej i powiązanej z podstawową działalnością Instytutu, stosownie do art. 2 ust. 4 uoib.
11. Zapewnienie przestrzegania umowy zawartej z NFOŚiGW dotyczącej projektu pn. Lista ZUM oraz Regulaminu Listy ZUM w celu wyeliminowania nieprawidłowości w tym obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem raportowania we właściwej formie efektów rzeczowych projektu, rozpatrywania zgłoszeń nieprawidłowości przez wyznaczony do tego zespół oraz bieżącego składania przez ekspertów deklaracji o bezstronności.

²⁵⁹ Wg stanu na 17 lutego 2025 r.

²⁶⁰ Pismem Dyrektora IOŚ z 10 października 2025 r., znak: D-DG.080.3.2025.

12. Odpowiednie zabezpieczanie interesów Instytutu w obowiązujących i zawieranych umowach najmu, w szczególności w zakresie: kaucji, klauzul waloryzacyjnych, określania rynkowej wartości czynszu i dokumentowania wykonania zobowiązań przez najemców.
13. Uzupełnienie instrukcji inwentaryzacyjnej w zakresie rozliczania różnic inwentaryzacyjnych i odpowiedzialności pracowników za powierzone składniki majątku oraz zapewnienie rzetelnego dokumentowania inwentaryzacji.
14. Uwzględnienie w regulaminie praw autorskich postanowień dotyczących praw i obowiązków w zakresie ochrony i korzystania z praw pokrewnych, stosownie do art. 24 ust. 1a uoib.
15. Opracowywanie kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych w drodze odrębnego dokumentu, następnie uwzględnianie w planie działalności Instytutu.
16. Przestrzeganie wewnętrznie ustalonych terminów ocen okresowych pracowników naukowych i badawczo-technicznych.
17. Wyeliminowanie przypadków zlecania [REDAKTOWANE] zadań naruszających zasadę należytego obiektywizmu i niezależności audytu wewnętrznego.
18. Dostosowanie nazw stanowisk pracowników naukowych w ZUZP do określonych w uoib.
19. Wzmocnienie nadzoru nad sporządzaniem i prowadzeniem dokumentacji kadrowej w celu wyeliminowania ryzyka niezgodności w zakresie ustalanych i wypłacanych wynagrodzeń.
20. Zapewnienie terminowej i rzetelnej kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych oraz jej właściwe dokumentowanie w książkach obiektu budowlanego.

Proszę Pana Dyrektora o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/