



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4111-04-01/2012
K/12:007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr KPK/KPO-415-005/2013 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 października 2013 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/12/007 – Wybrane zagadnienia gospodarowania środkami publicznymi przez Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. Witelona w Legnicy oraz sprawdzenie wykonania wniosków z kontroli NIK w tym zakresie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Grażyna Błaszyk, główny specjalista kp., upoważnienia do kontroli nr 83130 z 10.10.2012 r. i nr 83137 z 22.10.2012 r. (Dowody: akta kontroli str. 1-4) 2. Jakub Mucha, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 83133 z 12.10.2012 r. i nr 83138 z 22.10.2012 r. (Dowody: akta kontroli str. 5-8) 3. Radosław Kujawiński, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 84941 z 29.01.2013 r. i nr 86989 z 2.07.2013 r. (Dowody: akta kontroli str. 9-12)
Jednostka kontrolowana	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, ul. Sejmowa 5A, 59-220 Legnica, NIP 691-19-94-675, REGON 390624793 (dalej: PWSZ lub Uczelnia)
Kierownik jednostki kontrolowanej	prof. dr hab. Ryszard K. Pisarski, Rektor (Dowód: akta kontroli str. 15, 20-21)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność PWSZ w zakresie wybranych zagadnień gospodarowania środkami publicznymi w latach 2003-2012. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez PWSZ wniosków pokontrolnych Izby po kontroli przeprowadzonej w zakresie wykorzystywania środków publicznych w latach 2008-2010 (I kwartał), z wyłączeniem wniosku dotyczącego dokonywania wydatków w sposób oszczędny i gospodarny zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, m.in. poprzez zaprzestanie finansowania ze środków publicznych kosztów nieobjętych inwestowania w edukację studentów i rozwój uczelni, który nie został w pełni zrealizowany.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika ze stwierdzonych w wyniku kontroli istotnych nieprawidłowości w działalności PWSZ, które polegały m.in. na:

- zatrudnieniu z dniem 22.09.2010 r. Jerzego Stefaniaka na stanowisko Zastępcy Kanclerza PWSZ mimo braku ustanowienia takiego stanowiska w Statucie Uczelni, co było niezgodne z art. 17 Prawa o szkolnictwie wyższym² (dalej: P.s.w.),

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

- określeniu zakresu obowiązków służbowych Jerzego Stefaniaka jako Zastępcy Kancelarza w sposób uniemożliwiający efektywne sprawowanie tej funkcji, w wyniku czego, w okresie od 10.2010 r. do 31.12.2012 r., PWSZ niecelowo wydatkowała 162,6 tys. zł na świadczenia związane ze stosunkiem pracy ww. osoby,
- wynajmowaniu mieszkania dla Rektora PWSZ, co ani nie należało do, wynikających z art. 13 P.s.w., podstawowych zadań Uczelni, ani nie miało źródła w jej zobowiązaniach wobec Rektora wynikających ze stosunku pracy, w wyniku czego, w latach 2010-2012, PWSZ niecelowo wydatkowała łącznie 92,4 tys. zł,
- udzieleniu w 2010 i 2011 r. zamówień publicznych na organizację Juwenaliów w trybie zamówienia z wolnej ręki pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, w wyniku czego doszło do niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych w łącznej kwocie 370,8 tys. zł brutto,
- udzieleniu w 2011 i 2012 r. zamówień publicznych na świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych³, pomimo podstaw do ich zastosowania, w wyniku czego doszło do niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych w łącznej kwocie 475,6 tys. zł brutto,
- udzieleniu w 2004 r. zamówienia publicznego na pełnienie funkcji inwestora zastępczego dla czynności związanych z wyburzeniem i rekultywacją terenu pod budowę „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego” w trybie zamówienia z wolnej ręki pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, w wyniku czego doszło do niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych w łącznej kwocie 103,7 tys. zł brutto,
- udzieleniu w latach 2009-2010 jednego zamówienia publicznego z wolnej ręki na dokonanie zmian w dokumentacji projektowej „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego” oraz dwóch zamówień publicznych na dokonanie zmian w dokumentacji projektowej dotyczącej zagospodarowania budynku „D” Uczelni, w trybie zamówienia z wolnej ręki pomimo braku przesłanek do jego zastosowania, w wyniku czego doszło do niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych w łącznej kwocie 952,2 tys. zł brutto,
- niecelowym wydatkowaniu w latach 2005-2008 środków publicznych w łącznej kwocie 203,2 tys. zł w związku z udziałem PWSZ w spółce Centrum Innowacyjno-Wdrożeniowe sp. z o.o. (dalej: CIW sp. z o.o.).

Należy zauważyć, że ww. nieprawidłowości wystąpiły także w latach 2011-2012, pomimo, iż PWSZ posiadała mechanizmy prowadzenia gospodarki finansowej, a NIK po kontroli w zakresie wykorzystania środków publicznych w latach 2008-2010 (I kwartał) zaleciła dokonywanie wydatkowania środków publicznych w sposób oszczędny i gospodarny, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

Wykonanie pozostałych wniosków pokontrolnych NIK należy ocenić pozytywnie. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na wypłacaniu stypendiów studentom przed doręczeniem decyzji o przyznaniu stypendium nie miała zasadniczego wpływu na ocenę w tym obszarze.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dalej: p.z.p.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wybrane zagadnienia wydatkowania środków publicznych na realizację zadań związanych z prowadzeniem szkoły wyższej

1.1. Zatrudnienie Jerzego Stefaniaka na stanowisku Zastępcy Kanclerza PWSZ

Opis stanu
faktycznego

Wyrokiem z 29.07.2010 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu⁴ orzekł prawomocnie w stosunku do Jerzego Stefaniaka, Kanclerza PWSZ od 01.07.1998 r., zakaz zajmowania stanowisk związanych z dysponowaniem środkami publicznymi w uczelniach państwowych na okres 3 lat.

Na mocy zawartego 22.09.2010 r. porozumienia stron, doszło do zmiany warunków pracy i płacy Jerzego Stefaniaka, w wyniku której Rektor PWSZ powierzył tej osobie stanowisko Zastępcy Kanclerza PWSZ. Ustalono wynagrodzenie zasadnicze 4,2 tys. zł brutto z dodatkiem funkcyjnym w wysokości 1,6 tys. zł brutto miesięcznie, nie przekraczało dopuszczalnej górnej wysokości stawek tych świadczeń dla stanowiska zastępcy kanclerza, wynikającej z załączników nr 2, 3 i 9 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie wynagradzania z 2006 r.).

(Dowody: akta kontroli str. 178-218)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 17 P.s.w. ustanowienie innego niż kwestor zastępcy kanclerza⁶, jako sprawa związana z funkcjonowaniem uczelni nieuregulowana w ustawie, powinno być dokonane w statucie Uczelni. Obowiązujący w 2010 r. Statut PWSZ⁷, nie ustanawiał stanowiska zastępcy kanclerza. Pomimo tego, w dniu 22.09.2010 r. Rektor PWSZ zatrudnił na stanowisku Zastępcy Kanclerza PWSZ Jerzego Stefaniaka. Rektor PWSZ podał w wyjaśnieniach, że stanowisko zastępcy kanclerza zostało określone w regulaminie organizacyjnym Uczelni z 05.02.2009 r.⁸.

(Dowody: akta kontroli str. 138-152, 216-222)

2. W dniu 07.10.2010 r. Kanclerz PWSZ Robert Burba określił szczegółowy zakres obowiązków służbowych Jerzego Stefaniaka jako Zastępcy Kanclerza PWSZ w ten sposób, że powierzył mu m.in.:

- sprawowanie nadzoru nad następującymi jednostkami organizacyjnymi Uczelni: Działem Administracyjno-Technicznym, Działem Promocji i Wydawnictw oraz Domem Studenta,
- nadzór nad planowanymi i zrealizowanymi zadaniami ww. komórek organizacyjnych,
- nadzór nad przygotowywanymi dokumentami wewnętrznymi, zwłaszcza w zakresie prowadzonej działalności administracyjnej Uczelni,
- organizowanie prac dotyczących promocji Uczelni w środkach masowego przekazu,

⁴ Sygn. akt II Akc 155/10.

⁵ Dz. U. Nr 251, poz. 1852 ze zm.

⁶ Art. 82 ust. 1 P.s.w. wprost przewiduje, że na uczelniach publicznych zastępcą kanclerza jest kwestor. Przepisy tej ustawy nie regulują kwestii innych zastępców kanclerza.

⁷ Załącznik do uchwały nr IV/66 Senatu PWSZ z 22.12.2009 r., zatwierdzony decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr MNiSW.DNS-WUP-8041-8056-3/DR/10 z 19.02.2010 r.

⁸ Zarządzenie Nr 5/09 Rektora PWSZ z 05.02.2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego PWSZ.

– podpisywanie pism dotyczących wewnętrznej organizacji Uczelni, z wyłączeniem w każdym przypadku, spraw związanych z jakimkolwiek dysponowaniem środkami publicznymi.

W ocenie NIK takie określenie zakresu obowiązków Zastępcy Kanclerza PWSZ było działaniem niecelowym. Zastępca kanclerza to stanowisko, przy pomocy którego kanclerz wykonuje swoje obowiązki⁹. Zgodnie z art. 81 P.s.w. należy do nich kierowanie administracją i gospodarką uczelni w zakresie określonym przez statut oraz rektora. W myśl § 39 ww. Statutu PWSZ, kanclerz kieruje administracją i gospodarką uczelni w zakresie określonym przez rektora oraz statut, a w szczególności m.in. podejmuje decyzje dotyczące mienia Uczelni w zakresie zwykłego zarządu z wyłączeniem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut dla innych organów, jest bezpośrednim przełożonym pracowników administracji i obsługi oraz, w ramach pełnomocnictwa udzielonego przez rektora, jest uprawniony do nawiązywania, zmieniania i rozwiązywania stosunku pracy z tymi pracownikami. W tym świetle określenie zakresu obowiązków Jerzego Stefaniaka w ww. sposób nie mogło zapewnić należytego wykonywania przez tę osobę zadań przypisanych kanclerzowi, m.in. poprzez to, że w myśl § 7 i § 8 Regulaminu Organizacyjnego PWSZ¹⁰, w skład kompetencji nadzorowanych przez niego Działu Administracyjno-Technicznego oraz Działu Promocji i Wydawnictw wchodziły sprawy związane z gospodarowaniem środkami publicznymi. Wyłączenie takich spraw z zakresu sprawowanego przez Jerzego Stefaniaka nadzoru uniemożliwiało jego efektywne wykonywanie. Robert Burba podał w wyjaśnieniach, że zakres obowiązków służbowych pracownika zatrudnionego na danym stanowisku może zostać określony przez przełożonego w sposób dowolny.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości, w okresie od 10.2010 r. do 31.12.2012 r., Uczelnia niecelowo wydatkowała 162,6 tys. zł. na świadczenia wynikające ze stosunku pracy Zastępcy Kanclerza Jerzego Stefaniaka.

(Dowody: akta kontroli str. 79-95, 139-152, 217-219, 224-226, 235)

1.2. Wypłata premii i nagród dla Rektora, Prorektorów, Dziekanów, Prodziekanów, Kanclerza i Zastępcy Kanclerza PWSZ w latach 2010-2012

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rektor PWSZ otrzymał łącznie 10,8 tys. zł z tytułu nagród przyznanych mu dwukrotnie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w kwotach po 8 tys. zł brutto.

W latach 2010-2012 Rektor PWSZ przyznał 4 osobom, które na przestrzeni tego okresu zajmowały 2 stanowiska Prorektorów PWSZ, 8 nagród opiewających łącznie na 56 tys. zł brutto, w tym: 6 nagród I stopnia po 8 tys. zł brutto każda i 2 nagrody II stopnia po 4 tys. zł brutto każda.

Ponadto, 23 osobom pełniącym w latach 2010-2012 funkcje Dziekanów i Prodziekanów poszczególnych wydziałów Uczelni, Rektor PWSZ przyznał 37 nagród opiewających łącznie na 158 tys. zł brutto, w tym: 4 nagrody I stopnia po 8 tys. zł brutto każda, 30 nagród II stopnia po 4 tys. zł brutto każda.

⁹ Zob. np. § 78 ust. 1 Statutu PWSZ w Nysie (Załącznik do Uchwały Nr 19/2011/2012 Senatu PWSZ w Nysie z 13.01.2012 r. <http://www.pwcz.nysa.pl/dokumenty/statut_pwcz_w_nysie_2012.pdf>); § 66 ust. 2 Statutu PWSZ w Pile (Załącznik do uchwały nr XXXIX/176/12 Senatu PWSZ w Pile z 26.01.2012 r. <<http://bip.pwcz.pila.pl/zwiazki/uchwały>>); § 63 ust. 5 Statutu Uniwersytetu Jagiellońskiego uchwalony przez Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego 07.06.2006 r. <http://www.uj.edu.pl/documents/10172/11736/statut_08.06.2010.pdf>); § 212 ust. 3 Statutu Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach uchwalony przez Senat Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 24.01.2012 r. <<http://bip.us.edu.pl/sites/bip.us.edu.pl/files/prawo/statut20130123.pdf>>). Każdy z tych przepisów wskazuje, że kanclerz działa przy pomocy zastępców.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia nr 5/09 Rektora PWSZ z 05.02.2009 r.

oraz 3 nagrody zespołowe, z których osoby pełniące ww. funkcje otrzymały łącznie 6 tys. zł brutto¹¹.

Z tytułu przyznanych nagród Prorektorom wypłacono łącznie 42,9 tys. zł, a Dziekanom i Prodziekanom – 111,2 tys. zł.

Nagrody dla Prorektorów, Dziekanów i Prodziekanów PWSZ zostały przyznane zgodnie z zasadami określonymi w Uchwale Nr III/34 Senatu PWSZ z 21.03.2007 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu przyznawania nagród rektora dla nauczycieli akademickich.

Oprócz ww. Rektor, Prorektorzy, Dziekani i Prodziekani PWSZ nie otrzymywali w latach 2010-2012 innych nagród i premii.

(Dowody: akta kontroli str. 236-237)

W latach 2010-2012 PWSZ naliczyła Jerzemu Stefaniakowi, który do 22.09.2010 r. był Kanclerzem PWSZ, a od tego dnia – Zastępcą Kanclerza Uczelni, należności z tytułu świadczeń związanych ze stosunkiem pracy w łącznej kwocie 505,4 tys. zł brutto, w tym: 160,3 tys. zł z tytułu wynagrodzenia zasadniczego, 62,4 tys. zł z tytułu dodatku funkcyjnego, 46,3 tys. zł z tytułu dodatku stażowego, 147,7 tys. zł z tytułu premii oraz 88,7 tys. zł z tytułu zwiększenia wynagrodzenia, dodatków specjalnych oraz wynagrodzenia chorobowego. W latach 2010-2012 Jerzy Stefaniak nie otrzymywał nagród. Z ww. tytułów Jerzemu Stefaniakowi wypłacono łącznie 289,7 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą PWSZ naliczyła Robertowi Burbie, który do 22.09.2010 r. był Zastępcą Kanclerza PWSZ, a od tego dnia – Kanclerzem Uczelni, należności z tytułu świadczeń związanych ze stosunkiem pracy w łącznej kwocie 578,3 tys. zł brutto, w tym: 189 tys. zł z tytułu wynagrodzenia zasadniczego, 73,8 tys. zł z tytułu dodatku funkcyjnego, 42,6 tys. zł z tytułu dodatku stażowego, 165,6 tys. zł z tytułu premii, 95,3 tys. zł z tytułu zwiększenia wynagrodzenia, dodatków specjalnych oraz 12 tys. zł z tytułu nagród specjalnych, przyznanych w 2010 i 2011 r. Z ww. tytułów Robertowi Burbie wypłacono łącznie 420,3 tys. zł.

W 2010 i 2011 r. premie dla Jerzego Stefaniaka i Roberta Burby naliczane były zgodnie z § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a) i b) Zarządzenia Nr 68/07 Rektora PWSZ z 12.11.2007 r. w sprawie ustalenia zakładowego regulaminu premiowania dla pracowników niebędących nauczycielami akademickimi (dalej: regulamin premiowania z 2007 r.), tj. w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego dla Kanclerza oraz 40% wynagrodzenia zasadniczego dla Zastępcy Kanclerza.

Nagrody specjalne zostały przyznane Robertowi Burbie przez Rektora PWSZ w oparciu o § 51 ust. 6 Statutu PWSZ obowiązującego w latach 2010 i 2011 r.¹².

(Dowody: akta kontroli str. 79-95, 227-228, 234-235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 51 ust. 2 Statutu PWSZ obowiązującego w latach 2010 i 2011 r., pracownicy Uczelni niebędący nauczycielami akademickimi mogli otrzymywać nagrody rektora za szczególne osiągnięcia w wykonywaniu zadań służbowych. Wbrew temu, Rektor PWSZ przyznał Robertowi Burbie nagrodę specjalną w 2010 r. w kwocie 4 tys. zł brutto i w 2011 r. w kwocie 8 tys. zł brutto, bez wskazania konkretnych szczególnych osiągnięć w wykonywaniu zadań służbowych uzasadniających przyznanie nagrody. Rektor PWSZ podał w wyjaśnieniach, że Pan Robert Burba otrzymał ww. nagrody za znaczący wkład pracy w rozwój Uczelni.

(Dowody: akta kontroli str. 232-233, 243-250, 2457)

¹¹ Z jednej nagrody w łącznej kwocie 12 tys. zł do podziału na 4 osoby oraz z dwóch nagród po 8 tys. zł do podziału na 4 osoby.

¹² Załącznik do uchwały nr IV/65 Senatu PWSZ z 22.12.2009 r.

1.3. Ponoszenie przez PWSZ w latach 2010-2012 wydatków na wynajmowanie mieszkania dla Rektora Uczelni

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 obowiązywały cztery umowy¹³, na podstawie których PWSZ podnajmowała od „Handlomix” sp. z o.o. (najemcy) mieszkanie o powierzchni 98,1 m² wraz z garażem o powierzchni 26,85 m², położone przy ul. Kościuszki 39 w Legnicy. Każda z tych umów została zawarta z wyłączeniem przepisów p.z.p., na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, tj. z uwagi na fakt, że wartość przedmiotu zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro. Stosownie do zapisów zawartych w umowach, podnajmowane mieszkanie w szczególności miało być wykorzystywane jako lokal mieszkalny przeznaczony dla Rektora Uczelni. W okresie objętym kontrolą Rektor PWSZ był głównym dysponentem lokalu.

W ww. okresie Uczelnia wydatkowała w związku z zawartymi umowami podnajmu łącznie 92,4 tys. zł, w tym: 72 tys. zł z tytułu czynszu podnajmu (po 24 tys. zł w każdym roku) oraz 20,4 tys. zł z tytułu zużycia mediów związanych z użytkowaniem mieszkania (6,9 tys. zł w 2010 r., 6,8 tys. zł w 2011 r. i 6,7 tys. zł w 2012 r.).

(Dowody: akta kontroli str. 251-270)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych¹⁴ (dalej: u.f.p.) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wbrew temu, w latach 2010-2012, Uczelnia wydatkowała środki publiczne na wynajmowanie ww. mieszkania dla Rektora PWSZ, co ani nie było niezbędne do wykonywania podstawowych zadań Uczelni, określonych w art. 13 P.s.w.¹⁵, ani nie miało źródła w zobowiązaniach Uczelni wobec Rektora wynikających ze stosunku pracy. Ponadto w ww. okresie Uczelnia nie prowadziła zestawienia częstotliwości wykorzystania wynajmowanego mieszkania przez Rektora PWSZ i inne osoby, ani nie określiła zasad korzystania z niego. Prorektor PWSZ podała w wyjaśnieniach, że utrzymywanie lokalu w systemie „ciągłym” z ekonomicznego punktu widzenia jest tańsze, niż pokrycie kosztów najmu w innej placówce usługowej, a ponadto w sytuacjach nieprzewidzianych, okazjonalnych PWSZ jest zawsze przygotowana, aby swoim gościom zapewnić komfortowe warunki pobytu. Należy zwrócić uwagę, że Uczelnia wynajmuje mieszkanie, mimo że posiada akademik o dobrym standardzie użytkowym, z wyodrębnioną częścią asystencką posiadającą 3 pokoje jednoosobowe i 15 pokoi dwuosobowych, wszystkie z aneksami kuchennymi i łazienkami, które w pomieszczeniach mogłyby być wykorzystywane jako pokoje gościnne.

¹³ Umowa z 01.09.2009 r. obejmująca okres od 01.09.2009 r. do 31.08.2010 r., umowa z 01.09.2010 r. obejmująca okres od 01.09.2010 r. do 31.08.2011 r., umowa z 30.08.2011 r. obejmująca okres od 01.09.2011 r. do 31.08.2012 r., umowa z 30.08.2012 r. obejmująca okres od 01.09.2012 r. do 31.08.2013 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹⁵ Zgodnie z tym przepisem podstawowymi zadaniami uczelni są: kształcenie studentów w celu zdobywania i uzupełniania wiedzy oraz umiejętności niezbędnych w pracy zawodowej; wychowywanie studentów w poczuciu odpowiedzialności za państwo polskie, za umacnianie zasad demokracji i poszanowanie praw człowieka; prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych; kształcenie i promowanie kadr naukowych; upowszechnianie i popularyzowanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki; w tym popieranie gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych; prowadzenie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń w celu kształcenia nowych umiejętności niezbędnych na rynku pracy w systemie uczenia się przez całe życie; stwarzanie warunków do rozwoju kultury fizycznej studentów; działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych; stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i w badaniach naukowych.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości w latach 2010-2012 PWSZ niecelowo wydatkowała łącznie 92,4 tys. zł.

(Dowody: akta kontroli str. 20-21, 251-277, 278-286)

1.4. Wypłata odszkodowań i ponoszenie przez PWSZ innych kosztów związanych z niezgodnym z prawem zwolnieniem pracowników z pracy w latach 2010-2012

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 PWSZ nie wypłacała odszkodowań ani nie poniosła żadnych innych kosztów za niezgodne z prawem zwolnienie pracowników.

(Dowody: akta kontroli str. 266, 287-292)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.5. Wykorzystanie samochodu służbowego Audi A6 do celów prywatnych w latach 2010-2012

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą należący do Uczelni samochód służbowy Audi A6 trzykrotnie użytkowany był w celach prywatnych przez Jerzego Stefaniaka (do 22.09.2010 r. Kanclerza, a następnie Zastępcę Kanclerza PWSZ):

- w 2010 r. w okresie od 22.07. do 01.08., na podstawie pisemnej zgody Rektora PWSZ z 16.07.2010 r.,
- w 2011 r. w okresie od 15.08 do 24.08, na podstawie pisemnej zgody Rektora PWSZ z 12.08.2011 r.,
- w 2012 r. w okresie od 25.01. do 27.01, na podstawie pisemnej zgody Rektora PWSZ z 24.01.2012 r.

W ww. przedziałach czasowych Jerzy Stefaniak przejechał łącznie 7,4 tys. km, w tym: 5 tys. km w 2010 r., 1,9 tys. km w 2011 r. i 0,5 tys. km w 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 293-301)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 w zw. z art. 11 ust. 1 ust. 2-2b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁶, używanie przez Jerzego Stefaniaka z samochodu służbowego Audi A6 do celów prywatnych powinno być każdorazowo uwzględniane jako przychód pracownika z tytułu nieodpłatnego świadczenia o wartości ustalonej na podstawie cen rynkowych stosowanych przy świadczeniu usług lub udostępnianiu rzeczy lub praw tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem w szczególności ich stanu i stopnia zużycia oraz czasu i miejsca udostępnienia. Wbrew temu, PWSZ nie określała wartości tych świadczeń i nie uwzględniała ich w rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych pracownika. Używając samochód do celów prywatnych Jerzy Stefaniak ponosił jedynie koszty paliwa. Rektor PWSZ podał w wyjaśnieniach, że 11.01.2013 r. wydał zarządzenie dotyczące korzystania z samochodów służbowych przez pracowników, w którym określono, że korzystanie z samochodów służbowych w celach prywatnych stanowi przychód pracownika. Ponadto, PWSZ określiła przychód Jerzego Stefaniaka z tytułu ww. świadczeń, skorygowała deklaracje PIT-11¹⁷ tej osoby i własne deklaracje PIT-4R¹⁸, a także, 18.01.2013 r., wpłaciła odpowiednie kwoty zaliczek wynikające z ww. korekt na rachunek właściwego urzędu

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz. U. z 2012, poz. 361 ze zm.).

¹⁷ Informacja o pobranych dochodach oraz pobranych zaliczkach na podatek dochodowy.

¹⁸ Deklaracja roczna o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy.

skarbowego 3,7 tys. zł oraz 25.01.2013 r. wezwwała Jerzego Stefaniaka do zapłaty niedopłaty podatku oraz składek ZUS w łącznej wysokości 3,2 tys. zł.

(Dowody: akta kontroli str. 293-321)

1.6. Organizowanie „Juwenaliów” w latach 2010-2012

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 PWSZ im. Witelona w Legnicy udzieliła na rzecz Stowarzyszenia Wspierania Inicjatyw Porozumienia Studentów Uczelni Legnickich PSUL (dalej: PSUL) trzech zamówień publicznych na organizację i realizację imprez pn. „Juwenalia dla PWSZ im. Witelona w Legnicy”:

- w 2010 r. za kwotę nie wyższą niż 230 tys. zł brutto, na podstawie umowy z 26.03.2010 r., która została zawarta w trybie zamówienia publicznego z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a p.z.p., tj. z uwagi na fakt, że usługa mogła być świadczona tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze,
- w 2011 r. za kwotę nie wyższą niż 180 tys. zł brutto, na podstawie umowy z 20.04.2011 r., która została zawarta w trybie zamówienia publicznego z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. c p.z.p., tj. z uwagi na fakt, że usługa mogła być świadczona tylko przez jednego wykonawcę w przypadku udzielenia zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej,
- w 2012 r. za kwotę nie wyższą niż 64 tys. zł brutto¹⁹, na podstawie umowy z 17.04.2012 r., która została zawarta z wyłączeniem przepisów p.z.p., na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, tj. z uwagi na fakt, że wartość przedmiotu zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro, co było zgodne z tym przepisem.

W związku z ww. umowami Uczelnia wydatkowała łącznie 434,8 tys. zł brutto, w tym: 211 tys. zł brutto w 2010 r., 159,8 tys. zł brutto w 2011 r. i 64 tys. zł brutto w 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 322-437)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 26.03.2010 r. Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak udzielił na rzecz PSUL zamówienia publicznego na organizację i realizację imprezy pn. „Juwenalia dla PWSZ im. Witelona w Legnicy” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a p.z.p., mimo że nie występowały przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze, które powodowały, że zamówienie mogło zostać wykonane przez jednego wykonawcę²⁰. Wbrew wyjaśnieniom Prorektor PWSZ wskazującym, że PSUL posiadał rzeczywisty monopol na wykonanie zamówienia w postaci tzw. „umów na wyłączność” na organizację koncertów gwiazd wybranych przez Uczelnię, z umów tych²¹ wynika, że były one podpisywane przede wszystkim z pośrednikami zajmującymi się organizowaniem koncertów, a nie z artystami, co w żaden sposób nie może przesądzać o rzeczywistym monopolu PSUL na wykonanie zamówienia.

2. W dniu 20.04.2011 r. Kanclerz PWSZ Robert Burba udzielił na rzecz PSUL zamówienia publicznego na organizację i realizację imprezy pn. „Juwenalia dla PWSZ im. Witelona w Legnicy” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. c p.z.p., mimo że zamówienie nie cechowało się tym, że mogło być wykonane tylko przez jednego wykonawcę ze względu na posiadanie charakteru działalności twórczej i artystycznej. Prorektor PWSZ wyjaśniła, że w związku z działaniami

¹⁹ 52 tys. zł netto (12,9 tys. euro)

²⁰ Tryb zamówienia z wolnej ręki jest trybem udzielania zamówień publicznych, który powinien być stosowany ze szczególną rozważą i wyłącznie w sytuacjach ewidentnie spełniających przesłanki ustawowe (Uchwała KIO przy Prezisie UZP z 4.10.2012 r., sygn. akt KIO/KO 81/12, LEX nr 1230125;

²¹ Pozyskanych dla celów kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. 1 ustawy o NIK.

PSUL polegającymi na opracowaniu dokładnego harmonogramu imprezy oraz przez wzgląd na fakt, że przedmiotem zamówienia jest organizacja koncertu określonego artysty, realizowanego zgodnie ze stworzonym przez wykonawcę (a także artystę) scenariuszem i programem artystycznym, Juwenalia są dziełem o charakterze artystycznym. Pogląd ten nie zasługuje jednak na uwzględnienie, bowiem w rzeczywistości PSUL wykonywała działalność w zakresie usług zwykłego pośrednictwa (reprezentacji), która nie jest działalnością o charakterze twórczym i artystycznym²².

Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości PWSZ wydatkowała niezgodnie z prawem środki publiczne w łącznej kwocie 370,8 tys. zł brutto, w tym 211 tys. zł brutto w 2010 r. i 159,8 tys. zł brutto w 2011 r.

(Dowody: akta kontroli str. 322-433, 2058-2060)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomiędzy uczestniczącym w latach 2010-2011 z ramienia PWSZ w negocjacjach związanych z zamówieniem publicznym na organizację i realizację imprez artystycznych pn. „Juwenalia dla PWSZ im. Witelona w Legnicy” kierownikiem Działu Administracyjno-Technicznego Uczelni, a osobą występującą w imieniu wykonawcy zamówienia (PSUL), istniał stosunek podległości służbowej. Negocjujący w imieniu PSUL prezes zarządu tego stowarzyszenia był bowiem jednocześnie pracownikiem PWSZ, bezpośrednio podległym służbowo kierownikowi Działu Administracyjno-Technicznego Uczelni. Jakkolwiek nie stało to w sprzeczności z prawem, a w szczególności nie stanowiło przesłanki do wyłączenia kierownika Działu Administracyjno-Technicznego z udziału w postępowaniu na podstawie z art. 17 ust. 1 pkt 4 p.z.p., to jednak ww. zależność może rodzić uzasadnione wątpliwości co do tego, że postępowanie o udzielenie zamówienia z wolnej ręki zostało przeprowadzone z zachowaniem bezstronności i obiektywizmu. W ocenie NIK zaistniała sytuacja mogła sprzyjać powstaniu konfliktu interesów²³, co wskazuje na możliwość występowania w badanym podobszarze mechanizmów korupcyjnych²⁴.

(Dowody: akta kontroli str. 434-438, 2457)

1.7. Wydatkowanie środków na świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej w latach 2005-2012

Opis stanu
faktycznego

W 2005 r. Uczelnia nie zawierała z podmiotami zewnętrznymi umów na świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej. W latach 2006-2012 r. PWSZ zawarła łącznie 20 umów na świadczenie takich usług z 8 podmiotami, wydając w związku z tym łącznie 1047,8 tys. zł brutto, w tym w 2006 r. – 22 tys. zł brutto, w 2007 r. – 41,5 tys. zł brutto, w 2008 r. – 84,7 tys. zł brutto, w 2009 r. – 95,9 tys. zł brutto, w 2010 r. – 267,4 tys. zł brutto, w 2011 r. – 256,2 tys. zł brutto i w 2012 r. – 280,1 tys. zł brutto.

W 7 z 20 przypadków ww. umów, wykonawców wyłoniono w trybie zamówienia z wolnej ręki, w tym w 2 przypadkach w oparciu o art. 5 ust. 1 pkt 6 p.z.p., w 4 przypadkach w oparciu o art. 5 ust. 1 p.z.p., oraz w 1 przypadku w oparciu o art. 5 ust. 1b p.z.p., co było zgodne z tymi przepisami²⁵. W pozostałych

²² Por. uchwała R/O we Wrocławiu z 11.04.2012 r., sygn. akt 38/12, LEX nr 1165979.

²³ Rozumianemu jako sytuację, w której osoba biorąca udział w określonym postępowaniu ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy, przy czym konflikt interesów wchodzi w grę nie tylko wtedy, gdy dana osoba działa w osobistym interesie, ale także wtedy, gdy istnieje obawa, że tak może działać, gdy wchodzi w grę choćby tylko teoretyczna możliwość, że troska o osobisty interes przeważa nad troską o interes publiczny (A. Hussein, Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2003, Warszawa 2004, str. 13).

²⁴ NIK definiuje mechanizmy korupcyjne jako takie nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych, lub też utrudniają ich wykrycie. Ustalenie, że w działalności kontrolowanej instytucji występują mechanizmy korupcyjne oznacza, że w instytucji tej istnieje ryzyko wystąpienia korupcji.

²⁵ W brzmieniu z dnia podpisania umowy.

13 przypadkach, zamówienia udzielono na podstawie art. 4 pkt 8 p.z.p., tj. z uwagi na fakt, że wartość przedmiotu zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro.

(Dowody: akta kontroli str. 439-456, 496-498)

Jednocześnie w latach 2006-2012, na podstawie umowy o pracę na pełny etat, Uczelnia zatrudniała jednego radcę prawnego. Do zakresu jego obowiązków, który pisemnie został określony 03.03.2011 r., należało w szczególności: udzielanie opinii, porad i konsultacji prawnych, sporządzanie opinii prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami.

W ww. okresie radca prawny zarobił w PWSZ łącznie 625,2 tys. zł, w tym 76,5 tys. zł w 2006 r., 87,2 tys. zł w 2007 r., 104,3 tys. zł w 2008 r., 88,4 tys. zł w 2009 r., 104,6 tys. zł w 2010 r., 83,7 tys. zł w 2011 r. oraz 80,5 tys. zł w 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 899-904)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Mimo że zgodnie z umową 02.01.2009 r. zawartą przez PWSZ z adwokatem R.K., za świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej przysługiwało wykonawcy jednorazowe ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne w wysokości 4 tys. zł, w maju 2009 r. PWSZ dwukrotnie zapłaciła ww. osobie po 4 tys. zł netto (4,8 tys. zł brutto) za obsługę prawną w kwietniu 2009 r. Jak wyjaśnił Rektor PWSZ, podwójna zapłata jest wynikiem błędu, który wcześniej nie został dostrzeżony. Po uzgodnieniu z wykonawcą kwota została zwrócona.

(Dowody: akta kontroli str. 531-538, 555-557, 2459-2471, 2556)

2. Zgodnie z umową 03.01.2011 r. zawartą przez PWSZ z adwokatem K.W-K., za świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej wykonawcy przysługiwało jednorazowe ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne w wysokości 4 tys. zł netto. Wbrew temu, PWSZ dwukrotnie zapłaciła ww. osobie za obsługę prawną w czerwcu 2011 r. – raz 29.06.2011 r. na podstawie faktury z 16.06.2011 r. kwotę 5 tys. zł netto (6,2 tys. zł brutto) oraz powtórnie 14.07.2011 r. na podstawie faktury z 30.06.2011 r. kwotę 4,5 tys. zł netto (5,5 tys. zł brutto). Jak wyjaśnił Rektor PWSZ, faktura z 16.06.2011 r. została zapłacona w związku z usługami wykraczającymi poza ryczałtową obsługę prawną Uczelni i wymagającymi dużego nakładu pracy, wobec czego strony ustaliły, że za ich wykonanie przysługiwać będzie dodatkowe wynagrodzenie.

(Dowody: akta kontroli str. 571-576, 516-619, 897, 2459-2471)

4. Zgodnie z umową 02.01.2012 r. zawartą przez PWSZ z adwokatem K.W-K., za świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej wykonawcy przysługiwało jednorazowe ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne w wysokości 4 tys. zł netto. Wbrew temu, PWSZ dwukrotnie zapłaciła ww. osobie za obsługę prawną w sierpniu 2012 r. – raz 29.08.2012 r. na podstawie faktury z 22.08.2012 r. kwotę 1 tys. zł netto (1,2 tys. zł brutto) oraz powtórnie 06.09.2012 r. na podstawie faktury z 31.08.2012 r. kwotę 4 tys. zł netto (4,9 tys. zł brutto). Jak wyjaśnił Rektor PWSZ, faktura z 22.08.2012 r. została zapłacona w związku z usługami sporządzenia opinii prawnej oraz negocjacyjnymi, które wymagały znacznego nakładu pracy. Wobec tego strony ustaliły, że za ich wykonanie przysługiwać będzie dodatkowe wynagrodzenie, które zostało „zafakturowane” na podstawie § 2 pkt 5 ww. umowy. NIK zwraca uwagę, że ww. umowa przewidywała m.in. świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej we wszelkich sprawach związanych z bieżącą działalnością Uczelni oraz pomoc przy negocjowaniu warunków umów i zasad współpracy pomiędzy Uczelnią a jej kontrahentami. W związku z tym brak było podstaw do odrębnego wynagradzania ww. usług na podstawie § 2 pkt 5 umowy, wchodziły one bowiem w zakres czynności z bieżącej obsługi prawnej.

(Dowody: akta kontroli str. 577-581, 644-647, 2459-2471)

5. Mimo że, 3 zamówienia publiczne na świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej udzielone przez PWSZ w 2011 r. na rzecz 3 podmiotów oraz 3 zamówienia publiczne na ww. usługi udzielone w 2012 r. na rzecz 3 podmiotów, dotyczyły świadczeń tożsamych przedmiotowo (pomoc prawna), tożsamych czasowo (zamówienia udzielane były na okres 1 roku), możliwe było wykonanie zamówień przez jednego wykonawcę, a wartość wydatków netto związanych z zamówieniami w danym roku przekraczała 14 tys. euro, tj. w 2011 r. wyniosła 189,3 tys. zł netto, a w 2012 r. – 179,6 tys. zł netto, Uczelnia stosując zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 8 p.z.p., udzieliła ww. zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Było to niezgodne z art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 p.z.p.²⁶. Przepisy te przewidują, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Rektor PWSZ podał w wyjaśnieniach, że przez wzgląd na różne specjalności zamówionych usług prawnych nie zachodzi tożsamość przedmiotowa zamówień, a z uwagi na odrębny krąg wyspecjalizowanych wykonawców mogących świadczyć te usługi nie zachodzi tożsamość podmiotowa zamówień. Zamawiający udzielając oddzielnych zamówień miał na celu zapewnienie jednostce obsługi prawnej na wymaganym poziomie merytorycznym oraz świadczenie usług przez podmioty zaufane i sprawdzone. Ponadto, z szacunków zamawiającego wynikało, że usługi nie przekroczą ustawowego progu 14 tys. euro. NIK zwraca jednak uwagę, że na rynku usług prawnych panuje duża konkurencja i funkcjonują liczne podmioty oferujące wysokiej jakości usługi z zakresu kompleksowej obsługi prawnej, a wydatki PWSZ na obsługę prawną już od 2008 r., w każdym roku, przekraczały pułap 14 tys. euro netto. W związku z tym argumenty Rektora PWSZ nie zasługują na uwzględnienie.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości PWSZ wydatkowała niezgodnie z prawem środki publiczne w łącznej kwocie 475,6 tys. zł brutto, z czego 233,6 tys. zł brutto w 2011 r. i 242 tys. zł brutto w 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 571-581, 606-653, 662-677, 706-754, 758-763, 804-855, 897, 2459-2471)

1.8. Wydatkowanie w latach 2003-2012 środków publicznych w związku z realizacją inwestycji budowy „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego”²⁷

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2003-2012 Uczelnia, działając za pośrednictwem inwestora zastępczego – firmy „Hadlomis” sp. z o.o., wykonującego swoje zadania na podstawie umowy o inwestorstwo zastępcze z 04.06.2003 r., lub samodzielnie, w związku z pracami projektowymi, które dotyczyły inwestycji budowy „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego”, a następnie: „Hali Widowiskowo-Sportowej”, zawarła piętnaście umów z dziewięcioma podmiotami. W związku z tymi umowami, a także innymi zdarzeniami skutkującymi poniesieniem nakładów finansowych²⁸, w latach 2003-2012 PWSZ wydatkowała na prace projektowe dotyczące ww. inwestycji łącznie 1.377,8 tys. zł, w tym 32,9 tys. zł z tytułu umowy o inwestorstwo zastępcze oraz 1.344,9 tys. zł z tytułu wykonanych prac.

(Dowody: akta kontroli str. 905-1056)

2. W związku z przygotowywaniem terenu inwestycyjnego pod budowę „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego”, w okresie objętym kontrolą Uczelnia, działając za pośrednictwem inwestora zastępczego – firmy „Hadlomis” sp. z o.o.,

²⁶ Por. Uchwała R:O we Wrocławiu z 11.04.2012 r., sygn. akt 38/12, LEX 1165979

²⁷ Następnie: „Hala Widowiskowo Sportowa w Legnicy”.

²⁸ M.in. na podstawie pisemnych zleceń dotyczących wykonania określonych prac.

wykonującego swoje zadania na podstawie umowy o inwestorstwo zastępcze z 09.06.2004 r., udzieliła na rzecz jednego podmiotu dwóch zamówień publicznych (jednego w 2005 r. i jednego w 2006 r.). W związku z tymi zamówieniami, a także innymi zdarzeniami skutkującymi poniesieniem nakładów finansowych²⁹, w latach 2003-2012 PWSZ wydatkowała na przygotowanie terenu pod ww. inwestycję łącznie 5.431,1 tys. zł, w tym 103,7 tys. zł z tytułu umowy o inwestorstwo zastępcze oraz 5.327,4 tys. zł z tytułu wykonanych prac.

(Dowody: akta kontroli str. 1057-1140)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W dniu 09.06.2004 r. Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak udzielił na rzecz „Handlomix” sp. z o.o. zamówienia publicznego z wolnej ręki na wykonanie czynności związanych z pełnieniem funkcji Inwestora Zastępczego dla czynności związanych z wyburzeniem i rekultywacją terenu pod „Kompleks Rehabilitacyjno-Sportowy” na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a p.z.p., mimo że nie występowały przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze, które powodowały, że zamówienie mogło zostać wykonane wyłącznie przez jednego wykonawcę. Rektor PWSZ wyjaśnił, że na mocy umowy z 04.06.2003 r. „Handlomix” sp. z o.o. pełniła funkcję inwestora zastępczego dla realizacji prac związanych z wykonaniem dokumentacji projektowej „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego” i z przyczyn technicznych nie było możliwe funkcjonowanie dwóch inwestorów zastępczych na jednym terenie inwestycyjnym. Ponadto powierzenie wykonania zamówienia innemu podmiotowi doprowadziłoby do dublowania powierzonych wykonawcom czynności, gdyż zakresy obu umów o inwestorstwo zastępcze częściowo się pokrywały. Wbrew tym wyjaśnieniom, w ocenie NIK nie były to przyczyny powodujące, że rzeczywiście „Handlomix” sp. z o.o. jako jedyny wykonawca był zdolny do wykonania zamówienia oraz, że okoliczności te miały charakter nieprzewidywalny, co uzasadniałoby udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości PWSZ wydatkowała niezgodnie z prawem środki publiczne w łącznej kwocie 103,7 tys. zł brutto.

(Dowody: akta kontroli str. 1057-1075, 1142, 1148-1149, 1175-1182)

2. Na podstawie umowy z 31.03.2009 r. Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak udzielił na rzecz „Handlomix” sp. z o.o. zamówienia publicznego, na dokonanie zmian w dokumentacji projektowej „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego” sporządzonej na podstawie umowy z 09.03.2004 r. Zamówienie zostało udzielone z wolnej ręki w oparciu o art. 67 ust. 1 pkt b p.z.p. w zw. z art. 49 ust. 2 Prawa autorskiego³⁰, tj. ze względu na fakt, że usługa mogła zostać wykonana tylko przez jednego wykonawcę, gdyż zamawiający mimo nabycia całości autorskich praw majątkowych do utworu będącego przedmiotem wcześniejszego zamówienia, nie uzyskał zgody twórcy na dokonywanie zmian w tym utworze. Okoliczności te nie wynikały jednak z przyczyn obiektywnych, lecz z zaniechań zamawiającego, co uniemożliwiało zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki³¹. W umowie z 09.03.2004 r. na wykonanie pierwotnej dokumentacji projektowej nie zostały bowiem zamieszczone zapisy chroniące w sposób należyty interesy Uczelni poprzez zagwarantowanie jej prawa do dokonywania zmian w dokumentacji będącej przedmiotem zamówienia. Mimo to Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak parafował tę umowę. Jerzy Stefaniak podał w wyjaśnieniach, że uczelnia parafowała umowy, których treść podlegała uzgodnieniom przez strony. Proces decyzyjny obejmował

²⁹ Wydatki dokonane wyłącznie w oparciu o faktury VAT nieuzasadniają pokrycia w zawartych umowach

³⁰ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

³¹ Wytyczne interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę, Urząd Zamówień Publicznych 2010, str. 19 < <http://uzp.gov.pl> >. Zob. też np. Uchwały KIO przy Prezesa UZP z 08.04.2009 r., sygn. akt: KIO/KO 9/09, LEX 590284 oraz z 21.06.2012 r., sygn. akt: KIO/KO 52/12, LEX 1217192.

określone komórki organizacyjne uczelni, które mogły wnosić uwagi merytoryczne do projektu umowy. Ostateczna, uzgodniona wersja, była akceptowana i podpisywana. Ponadto, PWSZ nie uzyskała od twórców projektu prawa do dokonywania zmian w dokumentacji projektowej. Nieodpłatnie prawo takie, na podstawie oświadczeń twórców z 01.08.2008 r., uzyskała firma „Handlomix” sp. z o.o.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości PWSZ niezgodnie z prawem wydatkowała środki publiczne w łącznej kwocie 242,8 tys. zł brutto.

(Dowody: akta kontroli str. 1006-1012, 1145-1146, 1166-1174, 2450-2452)

3. Uczelnia bez analizy rynku oraz bez pisemnej umowy zapłaciła „Handlomix” sp. z o.o. łącznie 41,2 tys. zł netto (45,5 tys. zł brutto) na podstawie 2 faktur z 09.09.2008 r. za utylizację geomembrany z folii na wysypisku miejskim oraz za usługę transportową i badanie gruntu dotyczące zawartości zanieczyszczeń, w związku z realizacją zadania „Rekultywacja środowiska gruntowo-wodnego pod budowę obiektu sportowego w Legnicy”. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 i 2 Zarządzenia Nr 3/08 Kanclerza PWSZ w sprawie realizacji wydatków o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 tys. euro³², który przewiduje, że przy dokonywaniu wszelkich wydatków ze środków publicznych, których wartość zamówienia zawiera się w przedziale od 4 do 14 tys. euro, należy dokonać analizy rynku poprzez zaproszenie do składania ofert kierowane do co najmniej 2 wykonawców, a wydatkowanie środków powinno być poprzedzone zawarciem pisemnej umowy. Rektor PWSZ podał w wyjaśnieniach, że faktury za dokonane czynności zostały przekazane zamawiającemu wraz z wyjaśnieniem okoliczności skutkujących ich wystawieniem. Wykonawca dokonał jedynie czynności, która wiązała się z zakresem czynności określonych w umowie, jednakże w trakcie realizacji okazało się, że geomembrany nie da się odzyskać, jak to przyjęto na etapie planowania inwestycji. Czynność utylizacji wychodziła poza zakres czynności wynikających z umowy, nie można było także przewidzieć konieczności utylizacji przed podpisaniem umowy. Ponieważ jednak dalsze prace nie byłby możliwe, wykonawca zdecydował się wykonać utylizację na własny koszt i ryzyko. Zamawiający po przeanalizowaniu stanu faktycznego oraz po zasięgnięciu opinii prawnej potwierdził wykonanie zlecenia i dokonał płatności.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości PWSZ niezgodnie z prawem wydatkowała środki publiczne w łącznej kwocie 45,5 tys. zł brutto.

(Dowody: akta kontroli str. 153, 1121-1140, 1152-1162)

1.9. Wydatkowanie w latach 2003-2012 środków publicznych w związku z zagospodarowaniem budynków „D” PWSZ

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2003-2012 Uczelnia, działając za pośrednictwem inwestora zastępczego – firmy „Handlomix” sp. z o.o., wykonującego swoje zadania na podstawie umowy darowizny z 14.01.2004 r. oraz umowy o inwestorstwo zastępcze z tego samego dnia, lub samodzielnie, w związku z podejmowanymi koncepcjami zagospodarowania budynków „D”³³, zawarła trzy umowy z dwoma podmiotami. Jedna z nich dotyczyła sporządzenia dokumentacji projektowej, a dwie pozostałe wprowadzenia w niej zmian w związku z modyfikacją koncepcji zagospodarowania budynków „D”.

Na sporządzenie ww. dokumentacji oraz dokonywanie w niej zmian, w okresie objętym kontrolą PWSZ wydatkowała łącznie 868,2 tys. zł, z czego: 158,8 tys. zł

³² Obowiązującego od 01.05.2008 r.

³³ Na „Uczelniane Centrum Innowacji i Wdrożeń” (dalej: UCWi), następnie na „Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości” (dalej: AiP) i w końcu na „Ośrodek Projektów i Edukacji” (dalej: OPE).

w 2004 r. na sporządzenie dokumentacji, 359,3 tys. zł w 2009 r. na dokonanie zmian w dokumentacji dla potrzeb AIP oraz 350,1 tys. zł w 2010 r. na dokonanie zmian w dokumentacji dla potrzeb OPIE.

(Dowody: akta kontroli str. 1181-1307)

2. W związku z przystąpieniem do realizacji koncepcji zagospodarowania budynków „D” na OPIE, w okresie objętym kontrolą Uczelnia, działając za pośrednictwem inwestora zastępczego – firmy „Handlomix” sp. z o.o., wykonującego swoje zadania na podstawie umowy o inwestorstwo zastępcze z 01.06.2010 r., udzieliła jednego zamówienia publicznego na roboty budowlane oraz zawarła związane z nim trzy umowy na roboty budowlane dodatkowe i jedną umowę na roboty budowlane uzupełniające.

W związku z tymi umowami, w okresie objętym kontrolą PWSZ wydatkowała na budowę OPIE łącznie 8.996,6 tys. zł, w tym 285,4 tys. zł z tytułu umowy o inwestorstwo zastępcze oraz 8.711,2 tys. zł z tytułu wykonanych prac.

(Dowody: akta kontroli str. 1335-1941)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na podstawie umowy z 04.09.2009 r. Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak udzielił na rzecz „Handlomix” sp. z o.o. zamówienia publicznego na dokonanie zmian w wykonanej w 2004 r. dokumentacji projektowej UCIW w zakresie dostosowującym budynki „D” do pełnienia funkcji AIP.

Na podstawie umowy z 15.06.2010 r. Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak udzielił na rzecz „Handlomix” sp. z o.o. zamówienia publicznego na dokonanie zmian w dokumentacji opracowanej przez „Handlomix” sp. z o.o. w wyniku zrealizowania ww. zamówienia, w zakresie dostosowującym budynki „D” do pełnienia funkcji OPIE.

Oba zamówienia zostały udzielone z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt b p.z.p. w zw. z art. 49 ust. 2 Prawa autorskiego, tj. ze względu na fakt, że usługa mogła zostać wykonana tylko przez jednego wykonawcę bowiem zamawiający, mimo nabycia całości autorskich praw majątkowych do utworu będącego przedmiotem pierwotnego zamówienia, nie uzyskał zgody twórców na dokonywanie zmian w tym utworze. Okoliczności te nie wynikały jednak z przyczyn obiektywnych, lecz z zaniechań zamawiającego, co uniemożliwiało zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. W umowie z 09.03.2004 r. na wykonanie pierwotnej dokumentacji projektowej nie zostały bowiem zamieszczone zapisy chroniące w sposób należyty interesy Uczelni poprzez zagwarantowanie jej prawa do dokonywania zmian w dokumentacji będącej przedmiotem zamówienia. Mimo to Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak parafował tę umowę. Jerzy Stefaniak podał w wyjaśnieniach, że uczelnia parafowała umowy, których treść podlegała uzgodnieniom przez strony. Proces decyzyjny obejmował określone komórki organizacyjne uczelni, które mogły wносить uwagi merytoryczne do projektu umowy. Ostateczna, uzgodniona wersja, była akceptowana i podpisywana. Ponadto, PWSZ nie uzyskała od pierwotnego projektanta prawa do dokonywania zmian w dokumentacji projektowej na podstawie odrębnej umowy. Prawo takie, na podstawie dwóch umów licencyjnych z 03.09.2008 r., uzyskała nieodpłatnie od autorów projektów „Handlomix” sp. z o.o. Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości PWSZ nie zgodnie z prawem wydatkowała środki publiczne w łącznej kwocie 709,4 tys. zł brutto.

(Dowody: akta kontroli str. 1250-1307, 1324-1335, 2450-2452)

2. W myśl art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań

Zgodnie z § 8 pkt 3 umowy z 01.06.2010 r. o pełnienie zastępstwa inwestorskiego termin płatności należności wynikających z umowy został określony na 14 dni od daty otrzymania faktury przez zamawiającego. Wbrew temu, należność

wynikająca z jednej faktury opiewającej na 14,3 tys. zł, na dwadzieścia faktur, które zostały wystawione w związku z umową³⁴, została zapłacona przez PWSZ z opóźnieniem wynoszącym 3 dni w stosunku do terminu wynikającego z umowy.

Zgodnie z § 12 pkt 7 umowy o roboty budowlane z 01.06.2011 r. termin płatności należności z niej wynikających został określony na 60 dni od daty doręczenia faktury zamawiającemu. Wbrew temu, należności wynikające z siedemnastu faktur opiewających łącznie na 2638,1 tys. zł, na czterdzieści osiem (35,4%) faktur, które zostały wystawione w związku z umową, zostały zapłacone przez PWSZ z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 111 dni w stosunku do terminu wynikającego z umowy³⁵.

Prorektor PWSZ podała w wyjaśnieniach, że płatności należności wynikających z umowy o roboty budowlane pokrywane były w miarę posiadanych przez Uczelnię środków, w oparciu o racjonalną gospodarkę finansową, co zapewniało pokrycie wszystkich zobowiązań, nie tylko inwestycyjnych. Opóźnienie w zapłacie należności dla Inwestora Zastępczego wynikało z zaangażowania pracowników w inne zadania. Uczelnia nie poniosła żadnych kosztów związanych z nieterminową zapłatą ww faktur, bowiem stronom umów znane są okoliczności związane z nieregulowaniem należności na bieżąco i nie wywodzą z tego negatywnych skutków prawnych z uwagi na brak zawinienia po stronie PWSZ.

(Dowody: akta kontroli str. 1403-1409, 1455-1456, 1502, 1514-1517, 1615-1631, 1684-1688, 1725-1732, 1752-1763, 1170-1775, 1788-1792, 1791-1814, 1825-1830, 1843-1852, 1859-1863, 1876-1880, 1887-1890, 1897-1900, 1917-1920, 1931-1941, 1942-1945)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że 14.01.2004 r. Kanclerz PWSZ Jerzy Stefaniak przyjął od „Handlomix” sp. z o.o. darowiznę, która polegała na wykonaniu usługi kompleksowej obsługi inwestycyjnej w zakresie wykonania kompletnej dokumentacji technicznej wraz z kosztorysami inwestorskimi adaptowanych obiektów budowlanych zlokalizowanych na działce 201/6 na potrzeby UCiW. Mimo że mieściło się to w zakresie kompetencji tej osoby, to jednak brak jasnej i jednoznacznej przyczyny takiego sposobu postępowania wskazuje na dowolność podejmowania decyzji i nadmiar kompetencji w jednym ręku.

(Dowody: akta kontroli str. 1181-1186)

2. W związku z realizacją inwestycji pn. „Nadanie nowych, edukacyjnych funkcji zdegradowanym obiektom powojkowym - przebudowa i adaptacji budynków D Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy na Ośrodek Projektów i Edukacji”, firma „Handlomix” sp. z o.o. skupiła w swym ręku zarówno czynności związane z opracowaniem dokumentacji projektowej tego przedsięwzięcia jak również, jako inwestor zastępczy, czynności dotyczące sprawowania nadzoru nad prawidłowością tej dokumentacji. Wbrew wyjaśnieniom Rektora PWSZ, w ocenie NIK taki stan rzeczy powoduje możliwość występowania konfliktu interesów³⁶, a także wskazuje na słabość mechanizmów kontroli wewnętrznej jednostki kontrolowanej.

(Dowody: akta kontroli str. 1181-1307, 1403-1409, 1946-1953)

Zgodnie z kryteriami przyjmowanymi przez NIK, ww. uwagi wskazują na możliwość występowania w badanym podobszarze mechanizmów korupcjogennych³⁷.

³⁴ W tym 1 faktura dotycząca płatności za dodatkowe roboty budowlane na podstawie umowy z 31.05.2012 r.

³⁵ Mediana opóźnienia wyniosła 24 dni.

³⁶ W rozumieniu wskazanym w przypisie 24.

³⁷ A. Hussein, Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2003, Warszawa 2004, str. 11.

1.10. Udział PWSZ w CIW sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 21.02.2005 r. PWSZ, zgodnie z uchwałą Konwentu Uczelni z 21.02.2005 r.³⁸, wraz z trzema innymi osobami prawnymi³⁹, utworzyła CIW sp. z o.o. Spółka została powołana przede wszystkim w celu zarządzania przedsięwzięciem pn. „Akademicki Inkubator Technologiczny”, co było zgodne z podstawowymi zadaniami uczelni zawodowej określonymi w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o wyższych szkołach zawodowych⁴⁰. Uczelnia objęła w kapitale zakładowym CIW sp. z o.o. 40 udziałów o wartości 40 tys. zł, pokrywając je gotówką. W dniu 29.04.2005 r. PWSZ objęła w spółce kolejne 100 udziałów o wartości 100 tys. zł, a następnie, 08.11.2005 r., odkupiła udziały pozostałych wspólników w CIW sp. z o.o. za łączną kwotę 60,3 tys. zł i stała się jedynym wspólnikiem spółki.

W dniu 14.06.2006 r. Rektor PWSZ Stanisław Dąbrowski działający jako Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników CIW sp. z o.o. podjął uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki oraz wyrażeniu zgody na przystąpienie do niej nowego wspólnika⁴¹, który aportował do CIW sp. z o.o. dokumentację techniczną, ekspertyzy i analizy dotyczące budowy Akademickiego Inkubatora Technologicznego w Legnicy, o wartości księgowej 208,9 tys. zł, nabytą od Uczelni 14.09.2005 r. za 158,8 tys. zł brutto.

Uchwałą z 26.10.2007 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników CIW sp. z o.o., zgodnie z wnioskiem zarządu spółki z 18.10.2007 r., który został pozytywnie zaopiniowany przez radę nadzorczą, podjęło decyzję o rozwiązaniu CIW sp. z o.o. i ogłoszeniu jej likwidacji.

W dniu 29.12.2008 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników CIW sp. z o.o. zobowiązało PWSZ jako wspólnika spółki, do dokonania dopłaty w kwocie 2,9 tys. zł na pokrycie zobowiązań spółki.

Łączne zaangażowanie kapitałowe Uczelni w CIW sp. z o.o. wyniosło 203,2 tys. zł.

W wyniku likwidacji CIW sp. z o.o., Uczelnia nie dostała żadnych środków pieniężnych z tytułu wniesionych do spółki wkładów na pokrycie udziałów w kapitale zakładowym. PWSZ otrzymała, jako tzw. dywidendę likwidacyjną⁴², dokumentację projektową pn. „Opracowanie ekspertyz technicznych i finansowych projektu inwestycyjnego Akademickiego Inkubatora Technologicznego”, wniesioną uprzednio aportem do spółki przez stowarzyszenie „Wspólnota Akademicka”, której wartość księgowa opiewała na 217 tys. zł.

(Dowody: akta kontroli str. 1220-1237, 1954-2026)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przystąpienie do CIW sp. z o.o. nie zostało poprzedzone opracowaniami lub analizami, które wskazywałyby na zasadność podjęcia takiej decyzji. W toku swej działalności CIW sp. z o.o. pełniła natomiast przede wszystkim rolę usługobiorcy Uczelni, nie osiągając głównego celu, dla którego została powołana, tj. nie zarządzała Akademickim Inkubatorem Technologicznym. Ponadto, w każdym roku funkcjonowania CIW sp. z o.o. nie osiągała korzystnych rezultatów ekonomicznych, ponosząc straty wynoszące: w 2005 r. – 14,3 tys. zł, w 2006 r. – 95,6 tys. zł, w 2007 r. – 5,7 tys. zł oraz w 2008 r. – 49,2 tys. zł. W związku z powyższym poniesienie przez Uczelnię nakładów finansowych na CIW sp. z o.o.

³⁸ Nr 938 w sprawie przystąpienia do spółki.

³⁹ Przedsiębiorstwo Budownictwa Technicznego „HAWI” sp. z o.o., Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witłona w Legnicy „Wspólnota Akademicka” oraz Dom Techniki NO1 sp. z o.o.

⁴⁰ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 590 ze zm.)

⁴¹ Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witłona w Legnicy „Wspólnota Akademicka”.

⁴² Majątek spółki pozostały po zaspokojeniu wierzycieli w postępowaniu likwidacyjnym – art. 285 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.)

było niezgodne z zasadą wynikającą z art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁴³, w myśl której wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów⁴⁴.

Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości Uczelnia niecelowo wydatkowała 203,2 tys. zł, w tym 200,3 tys. zł na udziały w CIW sp. z o.o. oraz 2,9 tys. zł na dopłaty na pokrycie zobowiązań spółki. Kwoty tej nie rekompensuje otrzymana po likwidacji spółki dywidenda w postaci ww. dokumentacji projektowej o wartości księgowej. W rzeczywistości, by wykorzystać tę dokumentację, Uczelnia zleciła w 2009 r. dokonanie w niej zmian, za które zapłaciła 359,3 tys. zł brutto (294,5 tys. zł netto).

(Dowody: akta kontroli str. 1220-1237, 1250-1251, 1954-2026, 2042-2053, 2062-2109)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴⁵ działalność PWSZ w zakresie wybranych zagadnień gospodarowania środkami publicznymi w latach 2003-2012.

2. Wykonanie wniosków pokontrolnych NIK

2.1. Realizacja wniosku: Dokonywanie wydatków w sposób oszczędny i gospodarny zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, m.in. poprzez zaprzestanie finansowania ze środków publicznych kosztów nieobjętych inwestowania w edukację studentów i rozwój uczelni”

Opis stanu faktycznego

W celu realizacji ww. wniosku pokontrolnego w latach 2010-2012 PWSZ przyjęła zasady systemu kontroli zarządczej⁴⁶, zgodnie z którymi celem kontroli zarządczej na Uczelni jest zapewnienie m.in. skuteczności i efektywności działania przy realizacji zadań, w tym w szczególności oszczędne i efektywne wykorzystywanie zasobów majątkowych i ludzkich. W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej składanych za lata 2010-2012⁴⁷, Rektor PWSZ wskazywał, że na Uczelni w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W okresie objętym kontrolą PWSZ opracowała także nowe reguły związane ze sporządzaniem, obiegiem i kontrolą dokumentów finansowo-księgowych⁴⁸. Ponadto, dodatkowym elementem mającym zapewnić funkcjonowanie procesów kontrolnych było zatrudnienie przez Uczelnię z dniem 15.03.2011 r. audytora wewnętrznego.

(Dowody: akta kontroli str. 2341-2384)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p., przewiduje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących

⁴³ Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

⁴⁴ Następnie – art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obecnie – art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p.

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴⁶ Zarządzenie Nr 5/11 Rektora PWSZ z 22.02.2011 r. w sprawie ustalenia zasad Systemu Kontroli Zarządczej w PWSZ.

⁴⁷ <<http://bip.pwsz.legnica.edu.pl/?cid=84>>

⁴⁸ Zarządzenie Nr 55/12 Rektora PWSZ z 29.10.2012 r. w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w PWSZ, które było poprzedzone Zarządzeniem Nr 10/10 Rektora PWSZ z 22.02.2010 r. w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w PWSZ.

osiągnięciu założonych celów. Wbrew temu, nakłady finansowe poczynione przez PWSZ w związku z zatrudnieniem audytora wewnętrznego, które w okresie od 15.03.2011 r. do 31.12.2012 r. wyniosły łącznie 52,6 tys. zł, nie były adekwatne do rezultatów jego pracy. Pomimo bowiem zatrudnienia audytora wewnętrznego z dniem 15.03.2011 r., do 31.12.2012 r. na Uczelni przeprowadzone zostały jedynie trzy audyty wewnętrzne. Pierwszy z nich rozpoczął się dopiero 15.11.2011 r., tj. osiem miesięcy po zatrudnieniu audytora. Jak wyjaśnił Rektor PWSZ, do tego czasu audytor przygotował dokumenty przypisane do jego stanowiska zgodnie z wymogami standardów i przepisów obowiązujących w zakresie audytu wewnętrznego, zapoznając się ze specyfiką działalności jednostki, jaką jest wyższa uczelnia. Audytor otrzymał pisemny zakres obowiązków służbowych 09.10.2012 r., tj. niemal po 19 miesiącach od rozpoczęcia pracy. Należy zauważyć, że PWSZ nie podlega obowiązkowi prowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie art. 274 ust. 2 pkt 2 u.f.p.

(Dowody: akta kontroli str. 2385-2446, 2456-2457)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami mającymi miejsce w latach 2011-2012, które polegały na niezgodnym z prawem wydatkowaniu środków publicznych na organizowaniu Juwenaliów, niezgodnym z prawem wydatkowaniem środków publicznych na świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej oraz niecelowym ponoszeniem nakładów finansowych na wynajmowanie mieszkania dla Rektora PWSZ, w ocenie NIK, mimo że PWSZ posiada mechanizmy prowadzenia gospodarki finansowej, nie można przyjąć, że ww. wniosek pokontrolny został w pełni zrealizowany.

2.2. Realizacja wniosku: „Zapewnienie stosowania i przestrzegania przez pracowników PWSZ wymogu dokumentowania prac będących przedmiotem prawa autorskiego oraz wprowadzenie stosownych aneksów do umów o pracę”

Opis stanu
faktycznego

Na mocy Zarządzenia nr 45/09 Rektora PWSZ im. Witelona w Legnicy z 23.12.2009 r. w sprawie trybu postępowania oraz dokumentacji dotyczącej wykonywania prac o charakterze twórczym, na dziekanów poszczególnych wydziałów został nałożony obowiązek składania wydziałów w Kwesturze wykazów pracowników dydaktycznych wydziału realizujących prace twórcze. Dziekani wywiązują się z tego obowiązku.

Do umów o pracę zawartych z nauczycielami akademickimi przed 2010 r. sporządzone zostały stosowne aneksy dotyczące wykonywania prac stanowiących przedmiot prawa autorskiego. W umowach o pracę zawieranych od 2010 r. zapisy związane z wykonywaniem prac stanowiących przedmiot prawa autorskiego zamieszczane są bezpośrednio w treści tych umów¹⁹.

(Dowody: akta kontroli str. 2110-2247)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹⁹ Stan faktyczny ustalony w oparciu o próbę obejmującą 30 losowo wybranych umów o pracę z nauczycielami akademickimi, w tym 15 umów o pracę zawartych w latach 2010-2012.

2.3. Realizacja wniosku: „Dokonywanie comiesięcznych wypłat stypendiów przyznawanych studentom, zgodnie z art. 184 P.s.w.”

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w PWSZ im. Witelona w Legnicy obowiązywały dwa Regulaminy przyznawania pomocy materialnej dla studentów - jeden w roku akademickim 2010/2011⁵⁰ oraz drugi w roku akademickim 2011/2012⁵¹. Oba z nich zawierały zapis, w myśl którego stypendia wypłacane są do 25 dnia każdego miesiąca, w którym przysługuje świadczenie, z zastrzeżeniem, że pierwsze stypendia w danym roku akademickim mogą zostać wypłacone po tym terminie. Było to zgodne z art. 184 ust. 3 P.s.w., który przewiduje, że stypendia wypłacane są co miesiąc.

W roku akademickim 2010/2011 i 2011/2012 PWSZ im. Witelona w Legnicy wypłacała stypendia⁵² zgodnie ze wskazaną powyżej dyspozycją P.s.w., a także stosownie do przyjętych wewnętrznie uregulowań⁵³.

(Dowody: akta kontroli str. 2248-2316)

Ustalona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Mimo że w świetle art. 110 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁴ w zw. z art. 207 P.s.w., organy uczelni wydające decyzje o przyznaniu stypendiów są nimi związane od chwili doręczenia lub ogłoszenia decyzji i dopiero wówczas mogą przystąpić do wykonania decyzji⁵⁵, we wszystkich 20 poddanych kontroli przypadków, w PWSZ im. Witelona w Legnicy wypłaty stypendiów następowały przed doręčeniem studentowi (stronie) decyzji o przyznaniu stypendium⁵⁶. Jak wyjaśnił Rektor PWSZ im. Witelona w Legnicy, nie ma możliwości, by w okresie, jaki ma Uczelnia na wykonanie wszystkich czynności niezbędnych do terminowej wypłaty stypendiów, doręczyć wszystkie decyzje studentom.

(Dowody: akta kontroli str. 2315-2323)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że sposób doręczania decyzji stypendialnych nie został w żaden sposób sformalizowany, a odpowiedzialność za to jest rozproszona, co wskazuje na dowolność postępowania PWSZ w tym zakresie.

(Dowody: akta kontroli str. 2323)

2.4. Realizacja wniosku: „Terminowe rozliczanie inwestycji finansowanych z budżetu państwa”

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 PWSZ nie realizowała żadnych inwestycji finansowanych z budżetu państwa.

(Dowody: akta kontroli str. 2324-2326)

⁵⁰ Załącznik do Zarządzenia Nr 27/10 Rektora PWSZ z 30.06.2010 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu pomocy materialnej dla studentów.

⁵¹ Załącznik do Zarządzenia Nr 24/11 Rektora PWSZ z 12.07.2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu pomocy materialnej dla studentów (zmienionego Zarządzeniem Nr 5/12 Rektora PWSZ z 20.02.2012 r.).

⁵² W roku akademickim 2010/2011 – stypendia: specjalne dla osób niepełnosprawnych, naukowe i socjalne; w roku akademickim 2011/2012 – stypendia: specjalne dla osób niepełnosprawnych, rektora dla najlepszych studentów i socjalne.

⁵³ Stan faktyczny ustalony w oparciu o próbie obejmującą stypendia przyznane 20 losowo wybranym osobom (w tym 10 w roku akademickim 2010/2011 oraz 10 w roku akademickim 2011/2012).

⁵⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

⁵⁵ Por. wyrok WSA w Opolu z 4.09.2008 r., sygn. akt II SA/Op 154/08, LEX nr 518037.

⁵⁶ W roku akademickim 2010/2011 decyzje o przyznaniu każdego rodzaju stypendium były wydawane przez Komisję Stypendialną. W roku akademickim 2011/2012 o przyznaniu stypendium socjalnego i stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych decydowali dziekani wydziałów, stypendium rektora dla najlepszych studentów przyznawał w drodze decyzji rektor.

2.5. Realizacja wniosku: „Prowadzenie rozliczeń kosztów stacjonarnych i niestacjonarnych w sposób umożliwiający przyporządkowanie ich do poszczególnych studiów”

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wprowadzonymi w PWSZ Zasadami Polityki Rachunkowości⁵⁷, na koniec każdego roku obrotowego dokonuje się podziału kosztów, w ewidencji pozabilansowej, na koszty wydziałów oraz studiów stacjonarnych i niestacjonarnych. Podziału kosztów działalności dydaktycznej na koszty studiów stacjonarnych i niestacjonarnych dokonuje się w programie informatycznym. Kluczem podziałowym jest obliczony w kalkulacji udział nakładu pracy tj. liczba godzin dydaktycznych realizowanych na poszczególnych trybach kształcenia do łącznej liczby godzin.

(Dowody: akta kontrol. str. 2326-2340)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez PWSZ wniosków pokontrolnych Izby po kontroli przeprowadzonej w zakresie wykorzystania środków publicznych w latach 2008-2010 (I kwartał), z wyłączeniem wniosku „Dokonywanie wydatków w sposób oszczędny i gospodarny zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, m.in. poprzez zaprzestanie finansowania ze środków publicznych kosztów nieobejmujących inwestowania w edukację studentów i rozwój uczelni”, który nie został w pełni zrealizowany.

IV. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na: [1] udzielaniu zamówień publicznych z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania zamówienia z wolnej ręki – wyczerpują znamiona czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych z art. 17 ust. 1b pkt 2⁵⁸ ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁹, [2] udzielaniu zamówień publicznych wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – wyczerpują znamiona czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych z art. 17 ust. 1b pkt 1⁶⁰ ww. ustawy.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶¹, wnosi o:

1. Uregulowanie statusu stanowiska Zastępcy Kanclerza w statucie Uczelni.
2. Wprowadzenie jednolitych zasad obsługi prawnej Uczelni z uwzględnieniem zasad wynikających z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Zrezygnowanie z wynajmowania mieszkania dla Rektora Uczelni.
4. Podjęcie kroków prawnych w stosunku do firmy „Handlomix” sp. z o.o. w celu pociągnięcia spółki do odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania w związku z pełnieniem funkcji inwestora

⁵⁷ Zarządzenie Nr 16/2010 Rektora PWSZ z 17.05.2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w PWSZ im. Włókna w Łegnicy, które weszło w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą 1 stycznia 2010 r., przy czym § 21 i § 22 mają zastosowanie do rozliczenia kosztów za 2009 r.

⁵⁸ Do 11.02.2012 r. – art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁵⁹ Dz. U. z 2013, poz. 168.

⁶⁰ Do 11.02.2012 r. – art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

zastępczego na wykonanie dokumentacji projektowych „Kompleksu Rehabilitacyjno-Sportowego” i „Uczelnianego Centrum Innowacji i Wdrożeń”, poprzez niezapewnienie Uczelni praw do dokonywania zmian w tych dokumentacjach.

5. Zintensyfikowanie działań audytu wewnętrznego w celu efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów do poprawy funkcjonowania systemów kontroli zarządczej.
6. Doręczanie decyzji w sprawach stypendiów niezwłocznie po ich wydaniu oraz wypłacanie stypendiów po doręczeniu decyzji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia 9 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

podpis
Mieczysław Biernat