



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.410.002.01.2020

Pan
Jacek Sasin
Minister Aktywów Państwowych
Ministerstwo Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 października 2020 r.
(znak: Nr 67/2020)

P/20/014 - Gospodarka finansowa instytucji badawczych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ , ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii ² od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. oraz Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych od 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja kompetencji nadzorczych Ministra nad instytucjami badawczymi. 2. Organizacja nadzoru nad instytucjami badawczymi. 3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej nadzorowanych instytucji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2020 r. z uwzględnieniem dowodów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Izabela Osemek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/30/2020 z 8 maja 2020 r. 2. Joanna Zuba, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/31/2020 z 8 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Minister Aktywów Państwowych, jako właściwy do spraw działów energia (do 20 marca br.) oraz *gospodarka złożami kopalin*, sprawował nadzór nad instytucjami badawczymi na podstawie art. 35 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytucjach badawczych⁵.

NIK ocenia pozytywnie wykonywanie przez Ministra obowiązku wynikającego z art. 36 ustawy o instytucjach badawczych, dotyczącego kontroli nadzorowanych instytucji. Zwraca jednak uwagę, że stosowane programy kontroli w obszarze gospodarki finansowej instytucji, nie określały progów istotności dla ryzyka utrzymywania się instytucji z działalności innej niż podstawowa oraz nie zawierały wymogu weryfikacji danych ujętych w sprawozdaniach finansowych ze stanem faktycznym.

Minister nie sformułował celów nadzoru sprawowanego nad instytucjami, ani nie określił zasad jego organizacji. Minister nie zdefiniował również istotnych celów do

¹ Utworzone z dniem 15 listopada 2019 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290). Dalej: Ministerstwo lub MAP, przy czym termin Ministerstwo odnosi się również do Ministerstwa Energii, funkcjonującego w okresie od 27 listopada 2015 r. do 14 listopada 2019 r., obsługującego sprawy działów *energia* i *gospodarka złożami kopalin*.

² Dalej: Minister.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 t.j., dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1350 ze zm. Dalej: *ustawa o instytucjach badawczych*.

realizacji przez nadzorowane instytuty, uznając, że nie pozwala na to odmienna specyfika działalności instytutów. Nie podejmował także inicjatyw, polegających na zlecaniu nadzorowanym instytutom, zadań do realizacji⁶. Pasywność Ministra w pozafinansowym (merytorycznym) obszarze nadzoru uniemożliwiała skorelowanie celów i zadań realizowanych przez instytuty badawcze ze strategiami i programami rządowymi, a w szczególności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁷. Czynności nadzorcze względem instytutów badawczych zostały ujęte wyłącznie w regulaminach wewnętrznych jednostek organizacyjnych Ministerstwa⁸.

Ministerstwo nie dysponowało kompletną dokumentacją dotyczącą nadzoru nad instytutami badawczymi za lata 2018-2019, natomiast czynności nadzorcze prowadzone od utworzenia MAP w listopadzie 2019 roku nie znajdowały pełnego odzwierciedlenia w dokumentacji. Ministerstwo nie posiadało także kompletnej i usystematyzowanej wiedzy odnośnie zdarzeń dotyczących funkcjonowania instytutów w 2018 roku. Świadczy to o braku ciągłości nadzoru i tym samym o nierzetelności w jego sprawowaniu.

W trakcie przekształcania Ministerstwa Aktywów Państwowych rozpoczętego z dniem 21 marca 2020 r., na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych*⁹ w sposób nierzetelny sprawowano nadzór nad Instytutem Nafty i Gazu – Państwowym Instytutem Badawczym (INiG-PIB). Dokumentacja dotycząca tego instytutu, nadzorowanego w ramach obsługi działu *gospodarka złożami kopalin*, została przejęta przez Ministerstwo Klimatu. Niemniej, w wyniku działań naprawczych, podjętych przez MAP, w dniu 30 czerwca 2020 r. nastąpił zwrot tej dokumentacji¹⁰.

W 2018 roku wystąpiły przypadki przekroczenia przez Ministra (ówcześnie Ministra Energii) ustawowego terminu zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*.¹¹

⁶ Dotyczy okresu 2019-2020 (30 kwietnia). W odniesieniu do 2018 roku, MAP nie dysponowało wiedzą w tym zakresie.

⁷ Przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* M.P. poz. 260.

⁸ Departament Innowacji i Rozwoju Technologii znajdujący się w Ministerstwie Energii oraz w Ministerstwie Aktywów Państwowych do dnia 21 marca 2020 r. oraz Departament Górnictwa w ME oraz obecnie w MAP.

⁹ Dz. U. poz. 498. Przekształcenie polegało na wyłączeniu z dniem 21 marca 2020 r. z Ministerstwa Aktywów Państwowych komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu *energia* oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu i przeniesieniu ich do Ministerstwa Klimatu obsługującego od dnia 21 marca 2020 r. dział *energia*.

¹⁰ INiG-PIB w Krakowie był wcześniej nadzorowany przez Ministra Energii zgodnie z obwieszczeniem Ministra Energii z 17 października 2016 r. w sprawie wykazu jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Energii (M.P. poz. 1001). Natomiast zgodnie z obwieszczeniem Ministra Aktywów Państwowych z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie wykazu jednostek podległych Ministrowi Aktywów Państwowych lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 557) obowiązującym od dnia 24 czerwca 2020 r. nadzór został przejęty przez Ministra Aktywów Państwowych jako właściwego do spraw działu *gospodarka złożami kopalin*.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi

1.1 Realizacja kompetencji nadzorczych Ministra nad instytutami badawczymi

Opis stanu faktycznego

Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych¹³ ustanowiono, że Minister Aktywów Państwowych kieruje działami administracji rządowej *energia i gospodarka złożami kopalin*. Następnie, rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. Ministrowi Aktywów Państwowych powierzono dział administracji rządowej *aktywa państwowe*¹⁴ zaś dział *energia* powierzono Ministrowi Klimatu¹⁵.

Od 21 marca 2020 r. Minister Aktywów Państwowych jako właściwy do spraw *gospodarki złożami kopalin* sprawował nadzór nad następującymi instytutami badawczymi:

1. Główny Instytut Górnictwa w Katowicach,
2. Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrze,
3. Instytut Techniki Górniczej KOMAG w Gliwicach,
4. „Poltegor-Instytut” Instytut Górnictwa Odkrywkowego we Wrocławiu,
5. Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie.

Poprzednio, w okresie od 15 stycznia 2018 r. do 17 stycznia 2019 r. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad powyższymi instytutami badawczymi¹⁶ zostało powierzone Departamentowi Innowacji i Rozwoju Technologii (DIT) w Ministerstwie Energii¹⁷, przy czym w przypadku Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego, DIT sprawował nadzór do dnia 21 marca 2020 r.¹⁸ Od 17 stycznia 2019 r. nadzór nad instytutami badawczymi wymienionymi w pkt. 1-4 powierzono Departamentowi Górnictwa (DGA)¹⁹. Analogiczny podział kompetencji w zakresie instytutów badawczych zawierał *Regulamin organizacyjny*

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2256; obowiązuje z mocą od dnia 15 listopada 2019 r.

¹⁴ Dział *aktywa państwowe* obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa - z wyjątkiem spraw, które na mocy przepisów odrębnych przypisane są innym działom (art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.).

¹⁵ Na mocy rozporządzenia z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu (Dz.U. poz. 2289) z mocą od dnia 15 listopada 2019 r. do właściwości Ministra Klimatu należą sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju.

¹⁶ Na mocy zarządzenia Ministra Energii z dnia 15 stycznia 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii, Dz. Urz. Min. Energii poz. 1.

¹⁷ Przed datą niniejszego rozporządzenia, za prowadzenie spraw związanych z nadzorem ministra nad instytutami badawczymi odpowiedzialny był Departament Nadzoru w Ministerstwie Energii.

¹⁸ Data wejścia w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych.

¹⁹ Na mocy zarządzenia Ministra Energii z dnia 17 stycznia 2019 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii, Dz. Urz. Min. Energii poz. 2.

Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 7 lutego 2020 r.²⁰ Kolejny *Regulamin organizacyjny MAP z dnia 27 kwietnia 2020 r.*²¹ wskazywał wyłączną kompetencję DGA w zakresie nadzoru nad instytucjami badawczymi nadzorowanymi przez MAP, w tym także nad INiG-PIB.

(akta kontroli str. 41-212, 258-302)

Departament Górnictwa w Ministerstwie Aktywów Państwowych od dnia 21 marca 2020 r. do dnia 30 czerwca 2020 r. nie dysponował dokumentacją nadzorczą dotyczącą INiG-PIB za lata 2018-2019²². Całość tej dokumentacji, pozostającej w gestii Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii, który został włączony w struktury Ministerstwa Klimatu, została przekazana do tego resortu, pomimo że w zakresie kompetencji ministra do spraw klimatu nie znajdują się sprawy działu *gospodarka złożami kopalin*. Odpowiedzialność za tę sytuację ponosił Dyrektor Generalny MAP, który w okresie reorganizacji i przekształcania urzędu obsługującego Ministra Aktywów Państwowych nie zapewnił przekazania dokumentacji z DIT do DGA w trakcie przenoszenia departamentu do Ministerstwa Klimatu.

(akta kontroli str. 5-42, 213-257, 1301-1306)

Dyrektor Generalny MAP podał w wyjaśnieniu, że (...) *podział pracy pomiędzy pracownikami DIT pozostawał w gestii Dyrektora DIT, natomiast (...) pracownik, który obsługiwał dział gospodarka złożami kopalin (Instytut Nafty i Gazu-Państwowy Instytut Badawczy) zdecydował się na przejście do Ministerstwa Klimatu*²³.

W ocenie NIK powyższa sytuacja była niezgodna z treścią §1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego*, na podstawie którego powierzono nadzór nad tym instytutem ministrowi właściwemu do spraw gospodarki złożami kopalin oraz §1 ust. 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych*²⁴. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem przekształcenie polegało na wyłączeniu z Ministerstwa Aktywów Państwowych komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu *energia* oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu z dniem 21 marca 2020 r. Natomiast sprawy działu *gospodarka złożami kopalin*, a więc także nadzór Ministra nad INiG-PIB pozostał w kompetencji MAP. NIK nie podziela przywołanego wyżej stanowiska Dyrektora Generalnego MAP, wskazując art. 25 ust. 4 pkt 1 *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*²⁵, zgodnie z którym dyrektor generalny urzędu odpowiada za zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizacji pracy. Dyrektor Generalny MAP, dopuszczając do przekazania dokumentacji nadzorczej INiG-PIB za lata 2018-2019 do Ministerstwa Klimatu ograniczył pracownikom DGA możliwość sprawowania nadzoru nad tym instytutem.

(akta kontroli str. 303-306)

²⁰ Stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych (Dz. U., poz. 3).

²¹ Stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych (Dz. U., poz. 9).

²² Data podpisania spisu zdawczo-odbiorczego dokumentacji przekazanej z Ministerstwa Klimatu do Ministerstwa Aktywów Państwowych prowadzonej w Departamencie Innowacji i Rozwoju Technologii dot. Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego.

²³ Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 27 maja 2020 r., znak DKA.D.091.7.2020, IK: 480559.

²⁴ Dz. U. poz. 498.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.

W toku kontroli NIK w czerwcu 2020 r. część dokumentacji dotycząca spraw rozpoczętych w roku 2019 została przekazana z Ministerstwa Klimatu do DGA. Natomiast pozostałe sprawy prowadzone w latach 2018-2019 zostały w dniu 19 czerwca 2020 r. zdane do archiwum zakładowego MAP.

NIK zauważyła, że DGA nie otrzymała dokumentacji nadzorczej za 2018 rok. Dyrektor DGA wskazał²⁶, że *do prowadzenia zdecydowanej większości działań nie jest konieczne posiadanie kompletnej dokumentacji archiwalnej, zwłaszcza w przypadku spraw zakończonych w czasie kiedy DGA nie wykonywał zadań z zakresu nadzoru nad instytutami badawczymi podległymi Ministrowi Aktywów Państwowych, Ministrowi Energii, czy Ministrowi Gospodarki. W związku z powyższym DGA posługiwał się w sprawowaniu nadzoru dokumentacją pozyskiwaną na bieżąco z poszczególnych instytutów badawczych lub też otrzymaną na podstawie protokołu/spisu zdawczo-odbiorczego.*

(akta kontroli str. 18-40, 344-346, 2160-2168, 3275-3302, 3546-3550)

Pracownik Wydziału Kancelarii i Archiwum Biura Dyrektora Generalnego w MAP wyjaśnił, że *dokumentacja zdana przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Klimatu wymaga od pracowników archiwum zakładowego MAP podjęcia czynności weryfikacyjnych rozpoczynających proces przyjęcia jej na stan archiwum i proces ten zostanie ukończony, zakładając wariant optymistyczny, w czasie do dwóch i pół roku.*

(akta kontroli str. 2167-2168)

Kompetencje nadzorcze względem instytutów badawczych nadzorowanych przez MAP zostały szczegółowo określone w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Górnictwa oraz Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii. W DGA²⁷ za nadzór nad instytutami badawczymi odpowiedzialny był Wydział Instytutów Badawczych i Spraw Międzynarodowych, natomiast w DIT²⁸ było to Samodzielne Stanowisko do Spraw Instytutów Badawczych. Zadania nadzorcze obu ww. komórek organizacyjnych były tożsame w znacznym stopniu, m.in. w zakresie:

- uzgadniania i przedkładania do zatwierdzenia ministra statutów instytutów badawczych, prowadzenia zbioru aktów erekcyjnych i statutów instytutów badawczych,
- prowadzenia spraw dotyczących wyboru biegłych rewidentów do badania rocznych sprawozdań finansowych, analizy rocznych planów finansowych i bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej instytutu, przygotowania do zatwierdzenia przez ministra rocznych sprawozdań finansowych,
- prowadzenia spraw dotyczących tworzenia, łączenia, podziału, reorganizacji, przekształcania i likwidacji instytutów badawczych, a także analizy programów naprawczych oraz monitorowanie ich realizacji,
- przygotowania decyzji ministra, w przypadku stwierdzenia niezgodności uchwały rady naukowej państwowego instytutu badawczego z przepisami prawa lub statutem,
- przygotowania opinii ministra w sprawach dysponowania składnikami aktywów trwałych przez instytuty badawcze, opracowywania projektów

²⁶ Pismo z dnia 13 lipca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK:500053.

²⁷ Na podstawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Górnictwa, wprowadzonego zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Górnictwa.

²⁸ Na podstawie zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii.

aktów prawnych dotyczących instytutów badawczych nadzorowanych przez ministra.

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 27 kwietnia 2020 r. ustanowił Departament Górnictwa odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi. Niemniej jednak, do dnia 10 lipca 2020 r. regulamin wewnętrzny DGA nie został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego MAP, ponieważ podlegał uzgodnieniom wewnętrznym.

(akta kontroli str. 41-297, 3315)

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych minister nadzorujący sprawuje nadzór nad: 1) zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem; 2) realizacją przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust 1; 3) prawidłowością wydatkowania środków.

Czynności nadzorcze określone w regulaminach wewnętrznych departamentów były realizowane w Ministerstwie w ramach bieżącego nadzoru nad instytutami badawczymi. Jednak w związku z wygenerowaną przez instytut „Poltegor” stratą za 2017 rok departament nadzorujący²⁹ zlecił opracowanie planu naprawczego dopiero po upływie niemal pół roku od daty uzyskania tej informacji³⁰. Według wyjaśnień Dyrektora DGA nie można było ustalić przyczyn zwłoki w podejmowaniu decyzji nadzorczych z powodu braku dokumentacji instytutu z 2018 r.³¹

Uchwały rad naukowych instytutów badawczych za lata 2019-2020 zostały zweryfikowane przez Departament Górnictwa, aczkolwiek, w przypadku uchwał rad naukowych instytutów: *Instytutu Techniki Górniczej KOMAG, Głównego Instytutu Górnictwa oraz INiG-PIB* Departament Górnictwa nie przedłożył do kontroli dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy niżej wymienionych dokumentów:

- *uchwały nr 1 z dnia 28 czerwca 2019 r. dotyczącej zaopiniowania przez Radę Naukową Instytutu Techniki Górniczej KOMAG Kierunkowego planu tematycznego badań naukowych i prac rozwojowych na 2020 rok, realizowanych w ramach działalności podstawowej Instytutu,*
- *uchwały nr 1 z dnia 19 grudnia 2019 r. dotyczącej zaopiniowania przez Radę Naukową Instytutu Techniki Górniczej KOMAG korekty planu finansowego za rok 2019,*
- *uchwały nr 2 z dnia 19 grudnia 2019 r. dotyczącej zaopiniowania przez Radę Naukową Instytutu Techniki Górniczej KOMAG rocznego planu finansowego na rok 2020,*
- *uchwały z dnia 17 grudnia 2019 r. dotyczącej zaopiniowania przez Radę Naukową GIG Roczного planu finansowego instytutu na rok 2020,*
- *uchwały nr 90/III/2020 Rady Naukowej Instytutu Nafty i Gazu – PIB z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie zaopiniowania tematyki prac badawczych, które będą realizowane w ramach działalności statutowej w 2020 r.*

Dyrektor Departamentu Górnictwa³² podał w wyjaśnieniu, że (...) w DGA została przeprowadzona analiza zapisów prawnych uchwał i że (...) zapisy ustawy o instytutach badawczych nie wymagają zatwierdzenia przez ministra

²⁹ Dotyczy Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii w Ministerstwie Energii.

³⁰ Tj.: 14 lutego 2018 r. Data wpływu do Ministerstwa Energii informacji okresowej wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. Pismo z dnia 9 sierpnia 2018 r., znak: DIT.IV.096.7,13.2018, IK: 257834 zobowiązujące Dyrektora Instytutu do opracowania planu naprawczego w terminie do 14 września 2018 r.

³¹ Pismo z dnia 10 czerwca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK:486682.

³² W zastępstwie Dyrektora Departamentu Górnictwa, pismo z dnia 25 czerwca 2020 r. znak: DGA.IV.091.1.2020, IK: 493539. Następnie pismo z dnia 2 lipca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK: 495336 podpisane przez Dyrektora Departamentu.

nadzorującego kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych, oraz że (...) minister nadzorujący zatwierdza sprawozdanie finansowe instytutu, a nie jego plan finansowy.

(akta kontroli str. 1307-1385, 1600-1605, 2001-2007, 2109-2115)

W odniesieniu do uchwał rad naukowych instytutów z 2018 roku, Dyrektor DGA wyjaśnił, że Departament nie dysponuje kompletną dokumentacją nadzorczą za 2018 rok, aby móc potwierdzić czynności kontrolne w tym zakresie, gdyż odpowiedzialność ponosił wówczas Departament Innowacji i Rozwoju Technologii, któremu podlegały instytuty³³. NIK zauważa, że w 2018 roku uchwały rad naukowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministerstwo, dotyczyły zaopiniowania kluczowych dokumentów perspektywicznych w zakresie działalności instytutów badawczych, zarówno w sferze merytorycznej, jak i finansowej, tj.:

- dla „Poltegor – Instytut” Instytut Górnicztwa Odkrywkowego we Wrocławiu:
 - uchwała nr 11/2018 Rady Naukowej „Poltegor – Instytut” Instytut Górnicztwa Odkrywkowego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia „Perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej „Poltegor – Instytut” Instytutu Górnicztwa Odkrywkowego na lata 2018-2021”,
 - uchwała nr 12/2018 Rady Naukowej „Poltegor – Instytut” Instytut Górnicztwa Odkrywkowego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2018 r. w sprawie zaopiniowania „Kierunkowego planu tematycznego badań naukowych i prac rozwojowych „Poltegor – Instytut” Instytut Górnicztwa Odkrywkowego na lata 2018-2021”,
 - uchwała nr 13/2018 Rady Naukowej „Poltegor – Instytut” Instytut Górnicztwa Odkrywkowego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2018 r. w sprawie zaopiniowania „Kierunkowego planu finansowego „Poltegor – Instytut” Instytut Górnicztwa Odkrywkowego na lata 2018-2021”;

(akta kontroli str. 1307-1599)

- dla Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu:
 - uchwała nr 4/2018 z dnia 21 marca 2018 r. dotycząca zatwierdzenia przez Radę Naukową zaktualizowanych „Perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu na lata 2016-2020”,
 - uchwała nr 10/2018 z dnia 3 października 2018 r. dotycząca zaopiniowania przez Radę Naukową zaktualizowanego Rocznego planu finansowego na 2018 rok,
 - uchwała nr 13/2018 Rady Naukowej Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla dotycząca zaopiniowania przez Radę Naukową Rocznego Planu finansowego Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla na rok 2019,
 - uchwała nr 14/2018 Rady Naukowej Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla dotycząca zaopiniowania przez Radę Naukową zaktualizowanego „Kierunkowego planu tematycznego badań naukowych i prac rozwojowych Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla na lata 2017-2020”;

(akta kontroli str. 1600-2000)

- dla Instytutu Techniki Górniczej KOMAG:
 - uchwała nr 1 z dnia 13 grudnia 2018 r. dotycząca zaopiniowania przez Radę Naukową Instytutu Techniki Górniczej KOMAG korekty rocznego planu finansowego na rok 2018;

(akta kontroli str. 2001-2066)

³³ Pismo z dnia 10 czerwca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK:486682, a także pismo z dnia 25 czerwca 2020 r. znak: DGA.IV.091.1.2020, IK: 493539.

- dla Głównego Instytutu Górniczego:
 - uchwała z dnia 17 grudnia 2018 r. dotycząca zaopiniowania przez Radę Naukową Roczno planu finansowego Instytutu na rok 2019³⁴,
(akta kontroli str. 2082-2111)

Potwierdzeniem braku właściwego nadzoru Ministra nad instytutami badawczymi, była także sytuacja dotycząca Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu (IChPW). Ministerstwo nie poinformowało instytutu o sposobie ustalania wysokości miesięcznego wynagrodzenia dla zastępców dyrektora instytutu w związku z nowelizacją ustawy o instytutach badawczych wprowadzającą od dnia 16 lutego 2017 r. zmiany w art. 27 ust 1 i ust. 1b tejże ustawy. Dyrektor DGA w MAP wyjaśnił³⁵, że nie dysponuje dokumentacją umożliwiającą odpowiedź w tej sprawie.
(akta kontroli str. 1809-1811)

Zgodnie z art. 24 ust 2 oraz art. 27 ust 1 ustawy o instytutach badawczych Minister nadzorujący powołuje i odwołuje dyrektora oraz jego zastępców. Jednocześnie, w myśl art. 26 ust 3 w przypadku odwołania dyrektora instytut minister nadzorujący wyznacza do pełnienia obowiązków dyrektora jednego z jego zastępców albo inną osobę spełniającą warunki określone w art. 24 ust 6 pkt 1-3 i 5 na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

W okresie objętym kontrolą, Minister powołał dyrektorów czterech instytutów badawczych³⁶ w związku z upływem ich dotychczasowej kadencji³⁷. Wyjątek stanowiła sytuacja, w której Minister Energii (minister nadzorujący) odwołał ze stanowiska dyrektora Instytutu Techniki Górniczej KOMAG, a następnie powołał go na pełniącego obowiązki na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Dyrektor DGA w MAP wskazał, że nie zna podstaw tego działania Ministra.³⁸
(akta kontroli str. 606-939)

W latach 2019-2020 (30 kwietnia) Minister nie zlecał żadnemu z nadzorowanych instytutów badawczych zadań do realizacji, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor DAG nie zachodziła taka konieczność³⁹. W odniesieniu do 2018 roku, MAP nie dysponował wiedzą w tym zakresie.
(akta kontroli str. 347-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister Aktywów Państwowych w sposób nierzetelny realizował obowiązki wynikające z §1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego⁴⁰, według którego nadzór nad tym instytutem należy do ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin (czyli od 15 listopada 2019 r. do MAP, a wcześniej należał do Ministra Energii). Wraz z włączeniem z dniem 21 marca 2020 r. Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii w MAP do Ministerstwa Klimatu⁴¹, doszło do przejęcia dokumentacji dotyczącej tego instytutu przez Ministra Klimatu, tj. organ, który nie był właściwy do sprawowania nadzoru nad INiG-PIB. W konsekwencji negatywnie wpływało to

³⁴ Pismo z dnia 2 lipca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK: 495336.

³⁵ Pismo z dnia 17 czerwca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK:492488.

³⁶ Dotyczy instytutów: Poltegor, IChPW, GIG, INiG-PIB.

³⁷ Kadencyjność dyrektorów obowiązywała na mocy przepisów ustawy o instytutach badawczych.

³⁸ Pismo z dnia 2 lipca 2020 r. znak: DGA.IV.091.1.2020, IK:494535 (3).

³⁹ Na podstawie wyjaśnień Dyrektora Departamentu Górniczego w MAP. Pismo z dnia 15 czerwca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK: 487442.

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1452.

⁴¹ Od 21 marca 2020 r. dział energia został wyłączony z kompetencji MAP na rzecz Ministra Klimatu.

na zapewnienie ciągłości nadzoru sprawowanego przez MAP nad INiG-PIB. Niemniej jednak, na skutek działań podejmowanych przez Ministra w celu odzyskania dokumentacji dotyczącej INiG-PIB, także w związku z kontrolą NIK, została ona zwrócona do MAP.

2. W Ministerstwie nie zapewniono ciągłości działań nadzorczych w odniesieniu do instytutów badawczych, należących do działu gospodarka złożami kopalin. Departament Górnictwa w MAP nie dysponował wiedzą ani kompletną dokumentacją nadzorczą za 2018 rok, dla INiG-PIB także za rok 2019. Zdaniem NIK, miało to szczególne znaczenie w sprawach dotyczących instytutów określonych w wieloletnich dokumentach kierunkowych lub planach finansowych. Ponieważ od 15 listopada 2019 r. MAP jest następcą prawnym Ministerstwa Energii w związku z kontynuacją zadań wykonywanych przez Ministra Energii (od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. w zakresie działów *energia* oraz *gospodarka złożami kopalin*, a od 21 marca 2020 r. jedynie w zakresie spraw działu *gospodarka złożami kopalin*), NIK nie podziela stanowiska Dyrektora DGA, że w 2018 roku sprawy dotyczące instytutów badawczych były prowadzone przez DIT i to DIT ponosi za nie odpowiedzialność. Takie stwierdzenie jest nieuzasadnione, w związku z przejęciem kompetencji nadzorczych przez DGA, w szczególności w sprawach wymagających kontynuacji bądź porównania danych z lat poprzednich. Zdaniem NIK nie można sprawować rzetelnego nadzoru nad instytucjami bez dostępu do pełnej informacji zarządczej.
3. W Ministerstwie nie prowadzono w sposób spójny i ciągły dokumentacji nadzorczej dla instytutów badawczych. Nie pozwalało to na usystematyzowanie wiedzy na temat nadzorowanych jednostek. W dokumentacji znajdującej się w posiadaniu Ministerstwa brakowało m.in. analiz z bieżących informacji okresowych oraz analiz dokumentacji kierunkowej działalności instytutów. Zdaniem NIK dokumentowanie przeprowadzenia analiz, a zatem zachowanie formy pisemnej podczas realizacji zadań przypisanych Ministerstwu jest konieczne także w celu umożliwienia weryfikacji realizowanych w urzędzie procesów. Niezachowywanie formy pisemnej działań nadzorczych uniemożliwia ocenę *ex post* wykonywanych przez Ministerstwo obowiązków.

1.2 Analiza sprawozdań finansowych nadzorowanych instytutów badawczych

Opis stanu faktycznego

Przygotowanie do zatwierdzenia przez Ministra rocznych sprawozdań finansowych leżało w kompetencji departamentów DIT oraz DGA⁴². W tym celu przeprowadzano formalną analizę zgodności zapisów bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej z *ustawą o rachunkowości* oraz *ustawą o instytutach badawczych*. Ponadto prowadzono czynności w zakresie poprawności wniosku dyrektora instytutu w sprawie propozycji podziału zysku lub pokrycia straty wygenerowanej przez instytut. Wraz ze sprawozdaniem finansowym każdy z instytutów badawczych przedkładał *Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego, Informację o zarządzaniu składnikami mienia trwałego oraz Oświadczenie o wydzieleniu pod względem finansowym i rachunkowym działalności wymienionej w art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych tj. działalności innej niż podstawowa*. Ocenie podlegała także prawidłowość kwalifikacji przez instytuty ich działalności, jako komercyjnej oraz badawczej i wdrożeniowej.

⁴² Na podstawie *regulaminów wewnętrznych* DIT oraz DGA odpowiednio dla DIT z dnia 15 marca 2018 r., 1 czerwca 2018 r. oraz 14 września 2018 r. i 10 grudnia 2018 r. oraz dla DGA z dnia 4 marca 2019 r. oraz 11 marca 2020 r.

W razie wątpliwości, co do poprawności przesłanej dokumentacji departamenty prowadziły korespondencję z instytutami badawczymi.

Powyższe analizy były dokumentowane w formie notatek, na podstawie których Minister podejmował decyzje o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego, podziale zysku lub sposobie pokrycia straty. Do notatek załączano również *Informację w sprawie sprawozdania finansowego instytutu badawczego*. Ostatecznym dokumentem stanowiącym w tej sprawie było *Postanowienie Ministra o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego i podziału zysku instytutu badawczego (...)*.

(akta kontroli str. 937-989,1073-1126,1188-1259,2177-2220,2309-2345,2406-2436, 2448-2495, 2611-2643, 2726-2790, 2802-2846, 2961-2992, 3090-3123, 3201-3274)

Zatwierdzanie przez Ministra rocznych sprawozdań finansowych instytutów badawczych za 2018 rok oraz 2019 rok nastąpiło terminowo, zgodnie z art. 53 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego. Natomiast, w odniesieniu do sprawozdań finansowych czterech instytutów za 2017 rok⁴³, zatwierdzenie ich nastąpiło z opóźnieniem od 13 do 16 dni⁴⁴. Naczelnik Wydziału Górnictwa Węgla Kamiennego⁴⁵ w MAP podał w wyjaśnieniu, że (...) *Departament Górnictwa nie posiada informacji dotyczących powodów niewywiązywania się przez DIT z terminu zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych instytutów badawczych, o których mowa w art. 53 ustawy o rachunkowości*.

(akta kontroli str. 940-946,2177,2448,2802-2804,3149-3274,3398-3545, 3551-3553)

W odniesieniu do bieżącej analizy sytuacji finansowej instytutów badawczych, nadzór Ministerstwa odbywał się na zasadach wypracowanych przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki⁴⁶. Instytuty badawcze przysyłały, co kwartał, *Okresową informację o instytucie badawczym*, do którego załączano *Sprawozdanie o przychodach, kosztach, wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe F-01/I-01*⁴⁷, tabelaryczne zestawienie kosztów pokrytych dotacjami oraz krótką informację o uzyskanych wyróżnieniach, nagrodach czy uzyskanych patentach.

Według wyjaśnień Dyrektora DGA⁴⁸ *w przypadku zaistnienia potrzeby, departament prowadził korespondencję z kierownictwem oraz wskazanymi pracownikami instytutów celem wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości*.

Wyniki analiz przeprowadzanych przez DGA nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 925-936, 990-1072, 1127-1187, 1260-1272, 2221-2308, 2346-2405, 2437-2447, 2496-2610, 2644-2725, 2791-2801, 2847-2960, 2993-3089, 3124-3200, 3320-3545)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister nie zatwierdził rocznych sprawozdań finansowych czterech Instytutów za 2017 rok, w obligatoryjnym terminie sześciu miesięcy od dnia bilansowego.

⁴³ Dotyczy instytutów: „Poltegor – Instytut”, KOMAG, GIG, IChPW.

⁴⁴ Dla „Poltegor – Instytut” Minister zatwierdził sprawozdanie w dniu 13 lipca 2018 r., natomiast dla KOMAG, IChPW, GIG w dniu 16 lipca 2018 r.

⁴⁵ W zastępstwie Dyrektora Departamentu Górnictwa. Pismo z dnia 30 czerwca 2020 r., znak: DGA.IV.091.1.2020, IK: 495052.

⁴⁶ Dotyczy pisma Ministerstwa Gospodarki skierowanego do dyrektorów instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2015 r. (znak pisma DNP-IV-09606-2/1/15, Ldz. 318/15) do którego załączono zmodyfikowany formularz pn. „Okresowa informacja o instytucie badawczym” stanowiący informację kwartalną o instytucie.

⁴⁷ Sprawozdanie o przychodach, kosztach, wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe F-01/I-01 składane jest również do GUS.

⁴⁸ Pismo z dnia 28 maja 2020 r. znak: DGA.IV.092.1.2020, IK:483642.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie sposób sprawowania nadzoru przez Ministra Aktywów Państwowych nad instytucjami badawczymi. W Ministerstwie nie zapewniono ciągłości tego nadzoru, na co powinna być zwrócona szczególna uwaga w związku z prowadzonymi pracami reorganizacyjnymi. Istotne braki w dokumentacji nadzorczej nie pozwalają na pełną weryfikację działań nadzorczych i ich rzeczywistych skutków. Minister nie dochował ustawowego terminu zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych, co było niezgodne z art. 53 ust 1 ustawy o rachunkowości.

OBSZAR

2. Organizacja nadzoru nad instytucjami badawczymi

2.1 Zasady organizacji nadzoru nad instytucjami

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie nie określono strategii ani nie opracowano żadnego dokumentu ukierunkującego rozwój instytucji badawczych nadzorowanych przez MAP. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MAP wynikało to z niejednorodnej specyfiki działalności instytucji w Ministerstwie Aktywów Państwowych⁴⁹.

Ministerstwo nie posiadało także dokumentu określającego cele sprawowanego nadzoru (polityki nadzoru) wobec poszczególnych jednostek badawczych, w tym wobec państwowych instytucji badawczych. Nie stworzyło także procedury wewnętrznej w zakresie organizacji nadzoru nad instytucjami badawczymi. Brak sformułowania polityki w pozafinansowym (merytorycznym) obszarze nadzoru uniemożliwiał skorelowanie celów i zadań realizowanych przez instytucje badawcze ze strategiami i programami rządowymi, a w szczególności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. W efekcie nie był wykorzystywany w pełni potencjał instytucji badawczych do prowadzenia polityki gospodarczej Rady Ministrów, w dziale *gospodarka złożami kopalin*, kierowanym przez Ministra.

Zakres czynności związanych z nadzorem Ministra nad instytucjami badawczymi został określony w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych DIT oraz DGA. Kompetencje nadzorcze nad instytucjami badawczymi powierzono Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych⁵⁰.

Zadania z zakresu nadzoru nad instytucjami badawczymi zostały ujęte w opisie stanowiska Naczelnika Wydziału Instytucji Badawczych i Spraw Międzynarodowych w Departamencie Górnictwa w MAP (wg stanu na dzień 28 stycznia 2020 r.)⁵¹. Niemniej, według wyjaśnień⁵² Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w MAP, opisy stanowisk pracy pracowników DGA nie zostały jeszcze uaktualnione, *ponieważ w chwili obecnej trwa reorganizacja w Ministerstwie Aktywów Państwowych*. Natomiast, opisy stanowisk pracowników DIT zostały przekazane do Ministerstwa Klimatu i Wydział Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Biurze Dyrektora Generalnego MAP nimi nie dysponował.

(akta kontroli str. 5-29, 307-343, 347-350, 2067-2081)

W Ministerstwie ustanowiono rozwiązania służące zapobieganiu konfliktowi interesów w związku z wykonywaniem zadań realizowanych przez pracowników Ministerstwa, w tym także związanych ze sprawowaniem nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania instytucji badawczych podległych Ministrowi⁵³.

⁴⁹ Pismo z dnia 20 maja 2020 r. znak: DKa.D.091.7.2020, IK: 479558.

⁵⁰ Minister Aktywów Państwowych z dniem 12 czerwca 2020 r. udzielił pełnomocnictwa Sekretarzowi Stanu w MAP Maciejowi Maleckiemu do wykonywania zadań ministra nadzorującego instytucje badawcze (nr pełnomocnictwa BDG.III.015.263.2020).

⁵¹ Data zatwierdzenia opisu stanowiska.

⁵² Na podstawie pisma z dnia 5 czerwca 2020 r., znak: BDG.I.091.2.2020, IK:485132.

⁵³ Dokumenty stanowiące w tej sprawie: *Polityka antykorupcyjna Ministerstwa Energii* z dnia 29 kwietnia 2016 r. Zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia

Polegały one na obowiązku składania przez pracowników Ministerstwa oświadczeń o braku występowania konfliktu interesów, w przypadkach określonych przepisami prawa, w tym regulacjami wewnętrznymi oraz ponownego składania oświadczeń w przypadku zaistnienia nowych okoliczności.

W Ministerstwie (wcześniej w Ministerstwie Energii) ustanowiono funkcję Doradcy Etycznego, do którego zadań należało m.in. doradzanie pracownikom w zakresie etycznego postępowania, w tym w sprawach związanych z konfliktem interesów. Zadania Doradcy zostały uregulowane w stosownych zarządzeniach⁵⁴.

(akta kontroli str. 2116 -2159, 3303-3314)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Ministerstwie nie sporządzono polityki nadzoru ani żadnej innej procedury wewnętrznej w zakresie organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi. Nie było także żadnego dokumentu o charakterze programowym ukierunkującego rozwój instytutów badawczych nadzorowanych przez MAP. Ponadto, Ministerstwo nie podejmowało żadnych inicjatyw w związku z prowadzeniem przez instytuty badawcze badań naukowych i prac rozwojowych.

2.2 Nadzór nad podstawową działalnością instytutów.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 35 ust.1 pkt 2) ustawy o instytutach badawczych, Minister powinien sprawować nadzór nad działalnością podstawową instytutów, określoną jako *prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych* (art. 2 ust 1 przywołanej ustawy). W toku kontroli stwierdzono brak dokumentacji potwierdzającej wykonywanie nadzoru w powyższym aspekcie. Według wyjaśnień Dyrektora DGA⁵⁵, nadzór nad działalnością podstawową instytutów odbywał się *poprzez analizę i ocenę sprawozdań finansowych, analizę danych dotyczących tematyki badawczo-naukowej, które zawarte są w rocznych sprawozdaniach dyrektora z działalności instytutu. (...) Ponadto, zakresy podstawowych badań naukowych i prac rozwojowych każdorazowo były tematem uzgodnień podczas spotkań dyrektorów instytutów, organizowanych w siedzibach instytutów, mających na celu podsumowanie realizacji zapisów Porozumienia zawartego 16 lutego 2018 r. pomiędzy sześcioma instytutami, pozostającymi w nadzorze ówczesnego Ministra Energii (GIG, IChPW, KOMAG, „Poltegor-Institut” INiG-PIB oraz Instytutu Energetyki). Porozumienie to intensyfikowało współpracę instytutów w celu zapewnienia, m.in. bezpieczeństwa energetycznego Polski, bazującego na krajowych zasobach paliw kopalnych, zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności polskiego sektora paliwowo-energetycznego, a także poszukiwania i doskonalenia innych kierunków wykorzystania krajowych zasobów paliw kopalnych.*

23 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów oraz zasad przyjmowania prezentów w Ministerstwie Energii obowiązujące w okresie do dnia 9 czerwca 2020 r., Zarządzenie nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 9 czerwca 2020 r. w sprawie zasad przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów oraz zasad postępowania z prezentami w Ministerstwie Aktywów Państwowych, obowiązujące od dnia 10 czerwca 2020 r.

⁵⁴ Tj.: Zarządzenie nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie sposobu wyboru i zadań Doradcy Etycznego w Ministerstwie Energii obowiązujące do dnia 4 lutego 2020 r. oraz Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie trybu i sposobu wyboru oraz zadań Doradcy Etycznego w Ministerstwie Aktywów Państwowych, obowiązujące od dnia 5 lutego 2020 r.

⁵⁵ Na podstawie wyjaśnień z dnia 29 czerwca 2020 r., znak DGA.IV.091.1.2020, IK: 494535.

Ministerstwo nie było stroną *Porozumienia* o którym mowa w przytoczonych wyjaśnieniach.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że charakter powyższych działań prowadzonych przez DGA nie wpisywał się w czynności nadzorcze w zakresie podstawowej działalności instytutów. Minister nie podejmował jakichkolwiek działań związanych z prowadzonymi przez Instytuty badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi. Do pasywności MAP w tym aspekcie przyczyniał się brak określenia celów nadzoru nad instytutami i ich skorelowania z obowiązującymi strategiami rządowymi.

(akta kontroli str. 897-924, 3315-3319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nadzór Ministra nad działalnością podstawową instytutów miał charakter formalny, nie obejmował działalności instytutów ukierunkowanej na wdrożenie i zastosowanie w praktyce badań naukowych i prac rozwojowych.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Ministra w zakresie organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi. Brak opracowania zasad i trybu nadzoru nad instytutami badawczymi, a także brak sformułowania celów i oczekiwań w stosunku do nadzorowanych instytutów jest, w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym.

OBSZAR

3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej nadzorowanych instytutów

Opis stanu
faktycznego

Kontrole nadzorowanych przez Ministra instytutów badawczych były przeprowadzane przez pracowników Wydziału Kontroli II działającego w strukturach Departamentu Kontroli i Audytu MAP (DKiA). Kontrole prowadzone były na podstawie art. 35 ust. 2 oraz art. 36 *ustawy o instytutach badawczych* na zasadach i w trybie przepisów *ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej*⁵⁶.

(akta kontroli str. 351-412)

Kontrole realizowane były zgodnie z okresowymi planami kontroli, w których uwzględniono, iż każdy z instytutów powinien zostać skontrolowany nie rzadziej niż raz na 3 lata⁵⁷. Dokładne terminy oraz zakresy kontroli zawarte były w programach kontroli. Opracowane programy kontroli uwzględniały wymogi *Standardów kontroli w administracji rządowej*⁵⁸.

(akta kontroli str. 408-412)

Mimo, iż w zasadach prowadzenia kontroli nie określono wzorów obowiązujących dokumentów, wszystkie programy kontroli zostały przygotowane w sposób ustandaryzowany i zawierały ujednolicone zapisy określające zakres kontroli. W każdym z programów kontroli założono przeprowadzenie oceny obszarów wskazanych w art. 36 ust 2 *ustawy o instytutach badawczych* tj. działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem. Ponadto, dla każdego z obszarów ustalono zakres podlegający badaniu oraz związane z nim zagrożenia i potencjalne nieprawidłowości. W każdym z kontrolowanych obszarów

⁵⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

⁵⁷ W roku 2018 zrealizowano kontrolę Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla oraz „Poltegor – Instytut” Instytut Górnictwa Odkrywkowego. W roku 2019 skontrolowano Instytut Nafty i Gazu oraz Instytut Techniki Górniczej KOMAG a na rok 2020 zaplanowano kontrole „Poltegor – Instytut” Instytut Górnictwa Odkrywkowego, Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla oraz Głównego Instytutu Górnictwa, który poprzednio kontrolowany był w roku 2017.

⁵⁸ Standardy kontroli w administracji rządowej z dnia 31 sierpnia 2017 r. zatwierdzone przez Ministra – członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bip.kprm.gov.pl/download/75/52441/Standardykontroliadministracjirzadowejz31sierpnia2017r.pdf.

instytut otrzymywał oceny częściowe, które składały się na ocenę ogólną. Ocena dokonywana była według czterostopniowej skali⁵⁹ w oparciu o kryteria legalności, celowości, rzetelności oraz gospodarności tj. zgodnie ze *Standardami kontroli w administracji rządowej*. Ponadto, w wystąpieniach pokontrolnych każdorazowo wskazywano czy zespół kontrolny w ramach badanego zakresu stwierdził nieprawidłowości⁶⁰.

(akta kontroli str. 413-605)

Kontrole przeprowadzane przez Ministerstwo w nadzorowanych instytutach badawczych uwzględniały zakres tematyczny, który pozwalał na dokonanie oceny w obszarach wskazanych w art. 36 ust 2 *ustawy o instytutach badawczych*. Na przykład w celu oceny: (1) *działalności finansowej instytutów* badaniu poddawano takie zagadnienia jak wyniki finansowe, plany i sprawozdania finansowe. W celu oceny (2) *organizacji i jakości pracy instytutu* analizowano natomiast opracowanie dokumentacji określającej perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej oraz kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych, zaś w zakresie oceny jakości naukowej i badawczo-rozwojowej instytutów analizowano podejmowane przez nie działania systemowe w celu poprawy uzyskanej oceny parametrycznej w odniesieniu do ich mocnych i słabych stron^{61,62}. Dla (3) *zbadania jakości zarządzania instytutami* analizowano strukturę organizacyjną oraz strukturę zatrudnienia w instytutach, podejmowanie przez pracowników dodatkowego zatrudnienia oraz umowy o zakazie konkurencji.

Dla ww. obszarów identyfikowano ryzyka oraz potencjalne nieprawidłowości, a także określano mierniki pozwalające dokonać oceny instytutu.

(akta kontroli str. 413-605)

W programach kontroli, w obszarze działalności finansowej wskazywano, jako jedno z zagrożeń, niskie przychody z działalności podstawowej i utrzymywanie się instytutu głównie z tzw. innej działalności. Natomiast, jako miernik tego ryzyka, przyjmowano stosunek przychodów ogółem do przychodów z działalności podstawowej. Niemniej jednak, nie kwantyfikowano tego miernika, co nie pozwalało na określenie, przy jakich jego wartościach dochodziło do zmaterializowania się ryzyka. Dyrektor DKiA podał w wyjaśnieniu⁶³, iż w *działalność instytutów wpisane*

⁵⁹ Stosowano następującą skalę ocen: ocena pozytywna przyznawana była, gdy w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości a ewentualne uchybienia są sporadyczne i nie mają wpływu na kontrolowaną działalność; ocena pozytywna z uchybieniami, gdy nie stwierdzono nieprawidłowości, ale uchybienia mają charakter powtarzalny lub występują w znaczącej liczbie; ocena pozytywna z nieprawidłowościami, gdy stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność; ocena negatywna była przyznawana gdy stwierdzono nieprawidłowości miały zdecydowany wpływ na kontrolowaną działalność. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości należało ustalić przyczyny ich powstania oraz ich zakres i skutki a ponadto osoby za nie odpowiedzialne.

⁶⁰ Za nieprawidłowość, zgodnie z definicją zawartą w *Standardach kontroli w administracji rządowej*, uznane było działanie lub zaniechanie działania, które z punktu widzenia kryteriów kontroli jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne a za uchybienie odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności zarówno w aspekcie finansowym jak i wykonania zadań.

⁶¹ Ocena jakości działalności naukowej instytutów, a także zgodności ich działalności z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 i 2 *ustawy o instytutach badawczych* należy do kompetencji ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki zgodnie z zapisami art. 34 ust 1 i 2 ww. ustawy. 3 z 4 skontrolowanych w badanym okresie instytutów utrzymały swoje oceny z poprzednich lat natomiast jeden instytut uzyskał ocenę wyższą (Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla poprawił swoją ocenę z B na A). Ocenę A utrzymał Instytut Nafty i Gazu a pozostałe 2 instytuty utrzymały oceny B.

⁶² Pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni podlegają okresowym ocenom przez radę naukową instytutu na podstawie art. 44 i 50 *ustawy o instytutach badawczych*.

⁶³ Pismo z dnia 12 czerwca 2020 r. znak: IK: 488202.

jest ryzyko niepowodzenia prowadzonych badań i wydaje się, zatem, że ich działalność nie zawsze może być prowadzona na zasadzie komercyjnej i rentownej. Ponadto, (...) programy zatwierdzane w takiej formie, były prawdopodobnie wystarczające dla ówczesnego kierownictwa.

Przykładem ilustrującym skutki powyższego uchybienia są wyniki kontroli resortowej w Instytucie Techniki Górniczej KOMAG, w roku 2019. Pomimo wygenerowania przez ten podmiot w 2018 r. straty na działalności podstawowej w wysokości 111,2 tys. zł, zespół kontrolny ME pozytywnie ocenił działalność instytutu⁶⁴, nie wskazując zagrożeń w związku z tą stratą.

Stwierdzono, iż w programach kontroli resortowych nie zakładano weryfikacji informacji podawanych w sprawozdaniach finansowych ze stanem faktycznym. Według wyjaśnień Dyrektora DKiA⁶⁵ kontrola zasadniczo bazowała na ocenie dokonanej przez niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego w oparciu o *ustawę o rachunkowości*. Zdaniem NIK nie pozwalało to na rzetelną ocenę działalności finansowej instytutu, ponieważ niektóre kontrole Ministerstwa były przeprowadzane w znacznym odstępie czasu od okresu badania sprawozdań przez biegłego rewidenta.

(akta kontroli str. 596-605)

W latach 2018-2020 (30 kwietnia), na podstawie art. 36 ust. 1 *ustawy o instytutach badawczych* przeprowadzono cztery kontrole planowe oraz jedną kontrolę doraźną (w jednym instytucie). Na rok 2020 zaplanowano kontrole trzech instytutów⁶⁶, do dnia 30 czerwca 2020 r. żadna z tych kontroli nie została ukończona.

Wystąpienia pokontrolne, skierowane do dyrektorów instytutów, zawierające ocenę obszarów, wskazanych w art. 36 ust. 2 *ustawy o instytutach badawczych*, przekazywane były również do departamentów merytorycznych.

W ramach każdej ze zrealizowanych przez Ministerstwo kontroli, wydane zostały zalecenia pokontrolne. Monitorowanie wdrażania tych zaleceń odbywało się poprzez zobowiązanie dyrektora instytutu do przekazania w wyznaczonym terminie informacji o sposobie ich realizacji, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. W trakcie kolejnych kontroli planowych każdorazowo kontrolowano faktyczną realizację wniosków i zaleceń sformułowanych w ramach poprzednich kontroli. Nie wystąpiły przypadki niezrealizowania zaleceń pokontrolnych.

W badanym okresie, Minister nie podejmował, w związku z przeprowadzonymi kontrolami, czynności przewidzianych w art. 36 ust. 4 *ustawy o instytutach badawczych*⁶⁷, zaś formułowane w wyniku kontroli wnioski i zalecenia miały na celu usprawnienie funkcjonowania kontrolowanych jednostek.

(akta kontroli str. 351-605)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Ministra w niniejszym obszarze, z uwagi na wypracowanie i stosowanie w Ministerstwie standardów kontroli w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w instytutach badawczych, a także z uwagi na częstotliwość przeprowadzania tych kontroli. Dotyczyły one działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem.

⁶⁴ Instytut Techniki Górniczej KOMAG uzyskał dodatni wynik finansowy za rok 2018 dzięki wysokim przychodom z działalności innej niż podstawowa.

⁶⁵ Pismo z dnia 12 czerwca 2020 r. znak: IK: 488202.

⁶⁶ Dotyczy instytutów: GIG, IChPW, „Poltegor-Instytut”.

⁶⁷ Polegających na połączeniu z innym instytutem, podzieleniu, reorganizacji lub przekształceniu czy zlikwidowaniu. Minister nadzorujący może także zlecić Dyrektorowi instytutu dokonanie czynności naprawczych lub usprawniających działanie instytutu.

Przyjęta w Ministerstwie metodyka realizacji kontroli pozwoliła, w ocenie NIK, na analizę funkcjonowania instytutów badawczych w kontrolowanych obszarach.

W odniesieniu do gospodarki finansowej instytutów, w programach kontroli pomijano wymóg weryfikacji danych finansowych prezentowanych przez instytuty oraz nie wymiarowano ryzyka niskiego udziału przychodów z działalności podstawowej w odniesieniu do przychodów ogółem, pomimo że ryzyko takie było dostrzegane na etapie przygotowywania programów.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uwagami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie i przyjęcie do stosowania dokumentu kierunkowego zawierającego cele nadzoru MAP nad instytutami badawczymi.
2. Opracowanie i przyjęcie do stosowania regulacji wewnętrznej zawierającej procedury (metodykę) sprawowania nadzoru nad instytutami badawczymi.
3. Dokumentowanie czynności z merytorycznej weryfikacji dokumentacji źródłowej dotyczącej instytutów.
4. Dochowywanie terminów zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych instytutów.
5. Uwzględnianie w programach kontroli podejmowanych przez Ministerstwo, zwymiarowania ryzyk odnoszących się do źródeł finansowania instytutów oraz weryfikacji danych finansowych ze stanem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2020 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski
z up. Michał Wilkowicz – p.o.
wicedyrektora



.....
Podpis