



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

KNO – 4101-009-01/2014
P/14/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą nr 17/2015 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 marca 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/070 – Efekty działalności instytutów badawczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Beata Potwardowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89202 z dnia 13 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 6 grudnia 2012 r. Ministrem Gospodarki jest Janusz Piechociński. Poprzednio Ministrem Gospodarki był Waldemar Pawlak (od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r.) ¹

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności²

W latach 2010-2014 (III kwartał) Minister Gospodarki pomimo dobrej organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi, skoncentrował się w nim na finansowym i organizacyjnym aspekcie funkcjonowania instytutów. W czynnościach podejmowanych w ramach nadzoru, Minister w ograniczonym stopniu uwzględniał efekty ich naukowo-badawczej działalności. Minister dokonywał oceny jakości pracy instytutów na podstawie przeprowadzanych kontroli, jednak bez uwzględniania uzyskanej przez instytuty oceny parametrycznej. Ponadto przy dokonywaniu oceny kontrolowanych instytutów zrezygnował z badania ryzyka niskich przychodów z działalności podstawowej (m.in. naukowo-badawczej). Zdaniem NIK fakt ten uniemożliwia Ministrowi dokonanie całościowej oceny efektów działalności instytutów oraz ogranicza możliwość wpływu Ministra na ich działalność podstawową, w tym naukowo-badawczą.

Minister na bieżąco monitorował m.in. sytuację finansową nadzorowanych instytutów oraz wprowadził obowiązek sporządzania programów naprawczych w przypadku ujemnego wyniku finansowego instytutów. Przed podjęciem zmian reorganizacyjnych instytutów Minister dokonywał analizy potwierdzającej zasadność tych działań. Instytuty badawcze wykonywały dla Ministra istotne zadania na zasadach konkurencyjnych dotyczące analiz ekonomicznych i technologicznych, a także zadania wynikające z zobowiązań zawartych w odrębnych przepisach dotyczących obronności państwa³.

Minister Gospodarki nie dochował ustawowych terminów przeprowadzenia audytu lub kontroli ponad 4/5 nadzorowanych instytutów badawczych oraz zatwierdzenia ponad 2/5 ich sprawozdań finansowych. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udzielenie przez Ministra nadzorowanym instytutom, bez podstawy prawnej, dotacji celowej w łącznej kwocie 290 tys. zł.

¹ Waldemar Pawlak został odwołany z urzędu Ministra Gospodarki z dniem 27 listopada 2012 r. postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2012 r. o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2012 r., poz. 993). Janusz Piechociński został powołany na urząd Ministra Gospodarki z dniem 6 grudnia 2012 r., na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 grudnia 2012 r. o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2012 r., poz. 994) oraz ponownie z dniem 22 września 2014 r. (postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2014 r., poz. 806). W okresie od 27 listopada 2012 r. do dnia 6 grudnia 2012 r. Ministra Gospodarki zastępował Prezes Rady Ministrów, Donald Tusk, na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

² 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 objaśnienie.

³ Dla przykładu: zadanie zlecone Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur: *Studium wykonalności analizy sytuacji handlu wewnętrznego w Polsce – założenia metodyczne: analiza uwarunkowań zrównoważonego rozwoju funkcjonujących na rynku form handlu*; zadanie zlecone Instytutowi Chemicznej Przeróbki Węgla: *Analiza komercyjnych technologii wykorzystania dwutlenku węgla pod kątem ich zastosowania w Polsce*; zadanie zlecone Instytutowi Lotnictwa: *Utrzymywanie mocy produkcyjnych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu mobilizacji polskiej gospodarki*.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister nie uwzględniał oceny parametrycznej dokonywanej przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych w kontrolach instytutów. Jednocześnie w Ministerstwie Gospodarki nie opracowano własnych kryteriów oceny działalności podstawowej, pomimo zajmowania przez Ministra Gospodarki stanowiska w sprawie ich dorobku naukowego. W kontrolach przeprowadzanych przez Ministra nie określono progu istotności w stosunku do ryzyka dotyczącego utrzymywania się instytutu z działalności innej niż podstawowa. W 2014 r. zrezygnowano w prowadzonych kontrolach w instytutach badawczych z weryfikacji tego ryzyka.

Główne działania nadzorcze Ministra Gospodarki nad instytutami badawczymi zostały przyporządkowane jednej komórce organizacyjnej w Ministerstwie, co sprzyjało spójności i jednolitości prowadzonego nadzoru. W Ministerstwie przyjęto również jednolitą procedurę nadzorczą, prowadzono bieżącą wymianę informacji z instytutami oraz ministrem właściwym do spraw nauki. Podejmowano także uzasadnione działania reorganizacyjne i likwidacyjne w stosunku do instytutów, poprzedzone analizowaniem ich sytuacji finansowej. Minister przeprowadził rzetelne analizy działalności statutowej trzech instytutów w związku z nadaniem im statusu Państwowego Instytutu Badawczego. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Ministra Gospodarki procedury kontrolnej w odniesieniu do nadzorowanych instytutów oraz jej przestrzeganie. Procedura czytelnie określała organizację kontroli prowadzonych przez Ministerstwo oraz zasady wymiany informacji pomiędzy departamentem odpowiedzialnym za prowadzenie kontroli, a departamentem sprawującym nadzór nad instytutami badawczymi. Pozytywnie ocenia także sposób analizy sprawozdań finansowych instytutów, bieżący monitoring ich sytuacji finansowej oraz działania mające na celu ujednolicenie sprawozdawczości finansowej, a także określenie obowiązku sporządzania programów naprawczych w przypadku ujemnego wyniku finansowego instytutów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły udzielenia przez Ministra Gospodarki nadzorowanym instytutom dotacji celowych bez wymaganej podstawy prawnej w łącznej kwocie 290 tys. zł, nieprzeprowadzenia audytu lub kontroli 44 z 53 nadzorowanych instytutów w ustawowo określonych terminach, zatwierdzenia 23 z 51 sprawozdań finansowych instytutów za 2013 r. z naruszeniem terminu ustawowego oraz wyznaczenia na kierownika instytutu osoby niespełniającej wymogu określonego w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach badawczych*⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi

Opis stanu
faktycznego

Od 1 października 2010 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy o *instytutach badawczych*) Minister Gospodarki (Minister, MG) sprawował nadzór nad 58 instytutami badawczymi. W dniu zakończenia kontroli Minister nadzorował 53 instytuty badawcze⁵, z czego dwa w stanie upadłości.

⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm. (dalej: *ustawa o instytutach badawczych*).

⁵ 1. Branżowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Elektrycznych KOMEL; 2. Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej; 3. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Włókienniczych POLMATEX-CENARO; 4. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Opakowań; 5. Główny Instytut Górniczy; 6. Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur; 7. Instytut Biopolimerów i Włókien Chemicznych; 8. Instytut Biotechnologii i Antybiotyków; 9. Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych; 10. Instytut Chemii i Przeróbki Węgla; 11. Instytut Chemii i Techniki Jądrowej; 12. Instytut Chemii Przemysłowej im. prof. Ignacego Mościckiego; 13. Instytut Ciężkiej Syntezy Białochwini; 14. Instytut Elektrotechniki; 15. Instytut Energetyki; 16. Instytut Farmaceutyczny; 17. Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego; 18. Instytut Górniczo-Odkrywkowy POLTEGOR-INSTYTUT; 19. Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników; 20. Instytut Logistyki i Magazynowania; 21. Instytut Lotnictwa; 22. Instytut Maszyn Matematycznych; 23. Instytut Mechaniki Precyzyjnej; 24. Instytut Mechanizacji Budownictwa i Górniczo-Skalnego; 25. Instytut Metali Nieżelaznych; 26. Instytut Metalurgii Żelaza im. St. Staszica; 27. Instytut Nafty i Gazu; 28. Instytut Nowych Syntezy Chemicznych; 29. Instytut Obróbki Plastycznej; 30. Instytut Odlewnictwa; 31. Instytut Optyki Stosowanej im. Maksymiliana Pluty; 32. Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ; 33. Instytut Pojazdów Szynowych TABOR; 34. Narodowe Centrum Badań Jądrowych; 35. Instytut Przemysłu Organicznego; 36. Instytut Przemysłu Skórzanego; 37. Instytut Spawalnictwa; 38. Instytut Technik Innowacyjnych EMAG; 39. Instytut Techniki Górniczej KOMAG; 40. Instytut Techniki i Aparatury Medycznej ITAM; 41. Instytut Technologii Drewna; 42. Instytut Technologii Eksploatacji; 43. Instytut Technologii Elektronowej; 44. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych; 45. Instytut Tele- i Radiotechniczny; 46. Instytut Włókiennictwa; 47. Instytut Zaawansowanych Technologii Wytworzenia; 48. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Budowy Urządzeń Chemicznych CEBEA; 49. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Dźwignic i Urządzeń Transportowych DETRANS – w upadłości; 50. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn

(dowód: akta kontroli str.260-262)

1.1. Polityka nadzorcza i założenia strategiczne w stosunku do instytutów

Opis stanu faktycznego

W *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020*⁶, której koordynatorem jest Minister Gospodarki, wskazuje się m.in. na niedostateczną współpracę przedsiębiorców z instytutami badawczymi⁷. Ze względu na fakt, że *Strategia* nie określała bezpośrednio działań nadzorczych Ministerstwa w stosunku do instytutów badawczych, Minister nie formułował oczekiwań wobec kierunku rozwoju każdego z nich. Dokument został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa oraz przesłany w formie książkowej m.in. do Rady Głównej Instytutów Badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 258, 1426-1427)

Do dnia 17 lutego 2014 r. w Ministerstwie obowiązywały procedury nadzoru Ministra nad jednostkami badawczo-rozwojowymi, zatwierdzone w latach 2006-2008⁸ (dotyczące m.in. zatwierdzania sprawozdań finansowych jednostek, badania sytuacji ekonomiczno-finansowej, opiniowania wniosków o przyznanie dotacji na podstawową działalność statutową, łączenia, reorganizacji i likwidacji jednostek). Ponadto powyższe kwestie regulował wewnętrzny regulamin organizacyjny DNP.

(dowód: akta kontroli str. 12, 937-998)

Oprócz działań przewidzianych w ww. dokumentach, w badanym okresie czynności nadzorcze Ministra polegały na:

- bieżącym informowaniu dyrektorów instytutów o ich obowiązkach wynikających z ustawy o instytutach badawczych;
- informowaniu dyrektorów instytutów o wnioskach wynikających z kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli i żądaniu przekazania kopii informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych NIK, podsumowania wniosków wynikających z kontroli instytutów przeprowadzanych przez BKA;
- bieżącym informowaniu instytutów o zmianach przepisów ich dotyczących;
- rekomendowaniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNISW) projektów, w których partycypowały nadzorowane instytuty badawcze, w tym do *Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej*;
- zorganizowaniu Zespołu Doradców w dniu 13 lutego 2012 r. – w skład którego wchodziłi przedstawiciele instytutów badawczych z udziałem Ministra Gospodarki (zadaniem Zespołu było opracowanie zasad dotyczących finansowania badań prowadzonych przez nadzorowane instytuty badawcze, zasad oceny instytutów oraz programu *Badania i innowacyjność – Horyzont 2020*);
- uczestnictwie Ministra dwa razy do roku w Konferencjach Dyrektorów instytutów organizowanych każdorazowo przez inny instytut, podczas których poruszano bieżące problemy instytutów, z udziałem ministra właściwego ds. nauki oraz przedstawicieli innych instytucji;

Przedzainicjowania Wzrostu BELMATEX – w upadłości; 51. Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów; 52. Przemysłowy Instytut Maszyn Rolniczych; 53. Przemysłowy Instytut Motoryzacji.

⁶ Uchwała Nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, M.P. z 2013 r., poz. 73.

⁷ Rozdział: *Diagnoza: Niedostateczna innowacyjność polskiej gospodarki*.

⁸ Miedzy innymi: *Ramowa procedura łączenia jednostek badawczo-rozwojowych nadzorowanych przez Ministra Gospodarki*, zatwierdzona dnia 12 października 2006 r. przez p.o. Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych; *Procedura reorganizacji jednostek badawczo-rozwojowych polegającej na zmianie przedmiotu lub zakresu działania, zmianie dotychczasowej nazwy, zmianie organu sprawującego nadzór nad jednostką*, zatwierdzona dnia 12 października 2006 r. przez p.o. Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych; *Procedura przygotowywania do zatwierdzenia przez Ministra Gospodarki statutów jednostek badawczo-rozwojowych i wprowadzanych do nich zmian, tj. aneksów do statutów*, zatwierdzona dnia 16 października 2006 r. przez p.o. Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych; *Procedura dot. opiniowania wniosków jednostek badawczo-rozwojowych o przyznanie dotacji przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawową działalność statutową*, zatwierdzona dnia 20 października 2006 r. przez p.o. Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych; *Procedura zatwierdzania sprawozdań finansowych jednostek badawczo-rozwojowych*, zatwierdzona dnia 10 stycznia 2007 r. przez Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych.

- zorganizowaniu konsultacji w formie warsztatów roboczych dla służb księgowych instytutów celem prawidłowego sporządzania sprawozdań finansowych;
- opracowaniu *Wytycznych dla instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Gospodarki w sprawie sporządzania programów naprawczych*⁹ wskazujących, że instytut, który wykaże ujemny wynik finansowy, jest zobowiązany do opracowania programu naprawczego w określonej formule.

(dowód: akta kontroli str. 22-83, 678-679, 935)

Od 17 lutego 2014 r. w Ministerstwie obowiązywała procedura pn. *Zasady postępowania przy realizacji zadań wynikających z nadzoru Ministra nad instytutami badawczymi oraz wykonywanie uprawnień Ministra z tytułu akcji i udziałów posiadanych przez nadzorowane instytuty badawcze*¹⁰. Procedura określała szczegółowy sposób postępowania pracowników Wydziału Instytutów Badawczych (WIB) oraz dokumentację, jaka obowiązuje przy wykonywaniu zadań WIB wynikających z nadzoru Ministra nad instytutami.

(dowód: akta kontroli str. 85-108)

Dokumenty strategiczne nadzorowanych instytutów, obejmujące perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych, były przedmiotem analiz podczas kontroli przeprowadzanych przez Ministra na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych. W wyniku badania ośmiu z 51 dokumentów kontrolnych Ministra stwierdzono, że w przypadku trzech instytutów dokonano ustaleń dotyczących opracowania ww. dokumentu, ale nie został on zatwierdzony przez Radę Naukową instytutów. W przypadku dwóch stwierdzono, że prace realizowane przez instytuty w ramach działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej były zgodne z ww. dokumentem, natomiast w przypadku jednego analizowano przedmiot prac instytutu. W przypadku dwóch kontroli nie przewidziano ryzyk związanych z ww. dokumentem i nie poczyniono ustaleń w tym zakresie¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 1530, 1555, 1585-1603, 1629-1634, 1694, 1712, 1751, 1821, 1874, 1888)

1.2. Szczegółowe zasady organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2014 (III kwartał) prowadzeniem spraw wynikających z nadzoru Ministra nad jednostkami badawczo-rozwojowymi¹², a następnie instytutami badawczymi, zajmował się Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki (DNP), który jednocześnie, na podstawie załącznika do regulaminu organizacyjnego¹³, był wiodącą komórką organizacyjną Ministerstwa w tym zakresie. Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DNP¹⁴, określającym szczegółowo m.in. tryb nadzoru nad instytutami

⁹ DNP-IV-4038-1/1/12 L.dz. 258/12, zatwierdzone przez Ministra Gospodarki dnia 17 stycznia 2012 r.

¹⁰ Procedura Nr P-DNP-61 została zatwierdzona przez Dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych w dniu 12 lutego 2014 r., obowiązująca od dnia 17 lutego 2014 r. (dalej: *Procedura Nr P-DNP-61*).

¹¹ Kontrola Instytutu Ciężkiej Syntezy Organicznej BLACHOWNIA za rok 2013 i Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników za lata 2012, 2013, 2014.

¹² Jednostki badawczo-rozwojowe działały na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.), która została uchylona z dniem 1 października 2010 r.

¹³ W badanym okresie w Ministerstwie Gospodarki obowiązywało sześć regulaminów organizacyjnych, przyjętych kolejno: zarządzeniami Ministra Gospodarki: Nr 25 z dnia 21 września 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG Nr 3, poz. 31), Nr 10 z dnia 16 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG Nr 2, poz. 17), Nr 1 z dnia 14 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG Nr 1, poz. 5 ze zm.), z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG z 2012 r., poz. 7), z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG z 2012 r., poz. 24 ze zm.), z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. MG z 2014 r., poz. 10).

¹⁴ W badanym okresie w Ministerstwie Gospodarki obowiązywało siedem wewnętrznych regulaminów organizacyjnych Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, przyjętych kolejno przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki: dnia 30 października 2009 r., 18 maja 2010 r., 2 marca 2011 r., 17 sierpnia 2011 r., 28 marca 2013 r., zarządzeniem Nr 9 z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, zarządzeniem Nr 34 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych.

badawczymi, proces ten realizował Wydział Instytutów Badawczych, wchodzący w skład DNP¹⁵.

Ponadto, zgodnie z § 41 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli (BKA)¹⁶ odpowiadało m.in. za kontrolę jednostek podporządkowanych Ministrowi oraz jednostek, do których Minister uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie przepisów odrębnych, a także ocenę efektów pracy Ministerstwa w kontekście jego misji i celów oraz koordynowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków.

W kontrolowanym okresie, w realizacji procesu nadzoru, brało również udział od 11 do 12 komórek organizacyjnych Ministerstwa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str.12)

Od dnia 24 września 2008 r. w Ministerstwie obowiązywała Procedura *Postępowanie w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia korupcji*¹⁸. W latach 2010-2014 pracownicy Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, wykonujący działania nadzorcze, nie ubiegali się o zgodę na wykonywanie zadań w nadzorowanych instytutach. W wyniku badania zakresów obowiązków dwóch pracowników Wydziału Instytutów Badawczych DNP stwierdzono, że zadania nadzoru były ujęte w zakresach ich czynności, co ocenia się za prawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 21, 678, 680-683, 1251, 1254-1257)

1.3. Działania reorganizacyjne w stosunku do instytutów¹⁹

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie pięć instytutów badawczych, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* oraz § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie *tworzenia, łączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia, włączenia lub likwidacji instytutów badawczych*²⁰, zostało połączonych z innymi instytutami, tj. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Izolacji Budowlanej włączono do Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego z dniem 1 marca 2013 r.²¹, Instytut Energii Atomowej POLATOM włączono do Instytutu Problemów Jądrowych z dniem 1 września 2011 r. jednocześnie zmieniając nazwę na Narodowe Centrum Badań Jądrowych²², Instytut Paliw i Energii Odnawialnej włączono do Przemysłowego Instytutu Motoryzacji z dniem 1 stycznia 2011 r.²³, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Predom-OBR

¹⁵ Do dnia 2 marca 2011 r. Wydział Jednostek Badawczo-Rozwojowych.

¹⁶ Do 27 lutego 2012 r. Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

¹⁷ Departament Budżetu i Finansów (DBF); Departament Energetyki (DE); Departament Energii Jądrowej (DEJ); Departament Ropy i Gazu (DRO); Departament Górnictwa (DGA); Departament Energii Odnawialnej (DEO - od dnia 27 lutego 2012 r.); Sekretariat Ministra (SM); Departament Prawny (do 27 lutego 2012 r. Biuro Prawne); Departament Strategii i Analiz (DSA - utworzone z dniem 27 lutego 2012 r. z Departamentu Analiz i Prognoz oraz Departamentu Rozwoju Gospodarki, który był jednostką organizacyjną biorącą udział w procesie do dnia 27 lutego 2012 r.); Departament Innowacji i Przemysłu (DIP - od dnia 27 lutego 2012 r., przejmując część zadań Departamentu Rozwoju Gospodarki); Biuro Ochrony i Informacji Niejawnych (BIN - od 16 listopada 2012 r.); Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli (BKA - od 16 listopada 2012 r.); Departament Regulacji Gospodarczych (DRE - do 27 lutego 2012 r.); Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego (DBG - od 27 lutego 2012 r. do 16 listopada 2012 r.).

¹⁸ Procedura P-BDG-11 została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki w dniu 10 września 2008 r.

¹⁹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* instytut może zostać połączony z innym instytutem, podzielony, zreorganizowany, przekształcony w instytucję gospodarki budżetowej lub zlikwidowany jeśli Minister uzna, że łączenie, podział, reorganizacja, przekształcenie lub likwidacja są uzasadnione merytorycznie, organizacyjnie i finansowo. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* instytut może być przekształcony w Instytut Polskiej Akademii Nauk, włączony do uczelni publicznej lub włączony do instytutu Polskiej Akademii Nauk. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*, w stosunku do instytutów może być zgłoszona upadłość. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych* instytut może otrzymać status państwowego instytutu badawczego, jeżeli istnieje potrzeba zlecenia mu w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli (art. 22 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*).

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 230 poz. 1512.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie połączenia Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego oraz Centralnego Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Przemysłu Izolacji Budowlanej (Dz. U. z 2013 r., poz. 263).

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie połączenia Instytutu Problemów Jądrowych imienia Andrzeja Sołtana oraz Instytutu Energii Atomowej POLATOM (Dz. U. Nr 173, poz. 1032).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie połączenia Przemysłowego Instytutu Motoryzacji oraz Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej (Dz. U. Nr 259, poz. 1764).

włączono do Instytutu Technologii Elektronowej z dniem 1 stycznia 2012 r.²⁴, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Sterowania Napędów włączono do Przemysłowego Instytutu Automatyki i Pomiarów z dniem 1 stycznia 2011 r.²⁵ We wszystkich wskazanych przypadkach Minister dokonał analiz uzasadniających połączenie instytutów²⁶, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, np. poprzez: wystąpienie korzystnych tendencji ekonomiczno-finansowych, częściowe pokrywanie się tematyki badawczej połączonych instytutów oraz utrudnianie starań o środki celowe przez rozproszenie potencjału naukowego, zwiększenie liczby miejsc pracy w sferze badawczo-rozwojowej. W przypadku dwóch analiz złożono po dwa zdania odrębne²⁷, w których nie zgadzano się z ustaleniami ww. analiz.

(dowód: akta kontroli str. 260-262, 750-850)

Ponadto w przypadku czterech instytutów badawczych zmieniono ich dotychczasową nazwę: Branżowy Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Elektrycznych KOMEL z dniem 1 października 2013 r. otrzymał nazwę Instytut Napędów i Maszyn Elektrycznych KOMEL, Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Opakowań z dniem 1 stycznia 2013 r. otrzymał nazwę COBRO - Instytut Badawczy Opakowań, Instytut Nawozów Sztucznych z dniem 1 czerwca 2014 r. otrzymał nazwę Instytut Nowych Syntezy Chemicznych, Instytut Optyki Stosowanej z dniem 1 stycznia 2013 r. otrzymał nazwę Instytut Optyki Stosowanej im. Maksymiliana Pluty, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych oraz § 17 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie tworzenia, łączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia, włączenia lub likwidacji instytutów badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 260-262)

Do zakończenia kontroli Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Budowy Urządzeń Chemicznych CEBEA był w trakcie włączania do struktury Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 260-262, 851-862)

Do zakończenia kontroli dwa instytuty nadzorowane przez Ministra posiadały status państwowego instytutu badawczego (PIB), zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych. Status PIB nadano Instytutowi Technologii Eksploatacji z dniem 4 grudnia 2004 r.²⁸, a z dniem 8 listopada 2013 r. Instytutowi Nafty i Gazu (INiG)²⁹. Nadanie statusu INiG było umotywowane potrzebą zlecenia w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, związanych m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego i publicznego oraz ochrony środowiska, co było zgodne z art. 22 pkt 2 lit. a ustawy o instytutach badawczych.

W dniu 8 lipca 2013 r. w stosunku do Głównego Instytutu Górnictwa Minister rozpoczął procedurę nadawania statusu PIB, ze względu na potrzebę zlecenia w sposób ciągły zadań związanych m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego oraz poprawy jakości życia obywateli, w zakresie ochrony środowiska, gospodarki bogactwami i zasobami naturalnymi, bezpieczeństwa technicznego oraz energetycznego, co było zgodne z art. 22 pkt 2 lit. a ustawy o instytutach badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 260-262, 863-881, 930)

W dniu 19 października 2011 r. postanowieniem Sądu Rejonowego w Bielsku Białej ogłoszono upadłość Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Maszyn Przędzalnictwa Wełny BELMATEX, na podstawie wniosku złożonego przez dłużnika, zgodnie z art. 20 ust. 1

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie połączenia Instytutu Technologii Elektronowej oraz Ośrodka Badawczo-Rozwojowego PREDOM-OBK (Dz. U. Nr 298, poz. 1764).

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie połączenia Przemysłowego Instytutu Automatyki i Pomiarów oraz Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Urządzeń Sterowania Napędów (Dz. U. Nr 259, poz. 1763).

²⁶ Każdorazowo Minister odrębnym postanowieniem powoływał komisję do opracowania analiz i oceny możliwości oraz warunków połączenia nadzorowanych instytutów badawczych.

²⁷ Zdania odrębne zostały złożone m.in. przez p.o. dyrektora oraz przewodniczącego Rady Naukowej Centralnego Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Przemysłu Izolacji Budowlanej.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie nadania Instytutowi Technologii Eksploatacji w Radomiu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 247, poz. 2474).

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2013 r. w sprawie nadania Instytutowi Nafty i Gazu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1239).

ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*³⁰. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie upadłościowe nie zostało zakończone.

W dniu 3 grudnia 2013 r. postanowieniem Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach ogłoszono upadłość Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Dźwignic i Urządzeń Transportowych DETRANS, na podstawie wniosku złożonego przez dłużnika, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy *Prawo upadłościowe i naprawcze*. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie upadłościowe również nie zostało zakończone.

W przypadku obu instytutów Minister podjął wcześniejsze działania zapobiegające ewentualnej upadłości, polegające m.in. na zmianach kadrowych, analizie sytuacji ekonomicznej instytutu oraz wyegzekwowaniu od instytutu programu naprawczego. Podjęte działania nie przyniosły skutku.

(dowód: akta kontroli str. 260-262, 882-924, 1432-1453)

W badanym okresie do Ministra Gospodarki o zaopiniowanie wniosku do MNiSW o sfinansowanie kosztów restrukturyzacji na podstawie art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o zasadach finansowania nauki*³¹, zwróciło się osiem instytutów: Przemysłowy Instytut Motoryzacji PIMOT dnia 25 lutego 2011 r., Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur dwukrotnie: dnia 24 maja 2011 r. oraz 10 stycznia 2012 r., Instytut Technik Innowacyjnych EMAG dnia 30 kwietnia 2011 r., Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP dwukrotnie: dnia 30 maja 2011 r. i 30 października 2013 r., Instytut Chemii i Techniki Jądrowej dnia 1 czerwca 2011 r., Instytut Technologii Elektronowej dnia 9 marca 2012 r., Instytut Elektrotechniki 13 sierpnia 2013 r., Narodowe Centrum Badań Jądrowych dnia 5 sierpnia 2014 r. Wszystkie wnioski Minister zaopiniował pozytywnie³². Minister pomimo, że nie gromadził informacji na temat daty złożenia wniosku do MNiSW o środki na restrukturyzację, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 lit g ustawy *o zasadach finansowania nauki*, kwoty przyznanych środków ani ewentualnej procedury odwoławczej, posiadał natomiast dane dotyczące wydatkowanych kwot dotacji w związku z analizą ich sprawozdawczości finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 263-294, 925-928, 264-194)

1.4. Zasady wymiany informacji z MNiSW

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie § 12 ust. 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*³³, Minister Gospodarki dwukrotnie odpowiedział na prośbę ministra właściwego ds. nauki dotyczącą zgłoszenia uwag do projektów dwóch wersji rozporządzenia w sprawie przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym, tj. dnia 15 listopada 2011 r.³⁴, wraz z uzupełnieniem dnia 22 listopada 2011 r.³⁵ oraz dnia 17 stycznia 2013 r.³⁶

W uwagach przesłanych do MNiSW w 2011 r. do projektu ww. rozporządzenia Minister wskazał m.in. na wady proponowanych kryteriów oceny, które dewaluują znaczenie badań naukowych na rzecz innowacyjności gospodarki i całkowicie eliminują uzyskiwanie wymiernych efektów ekonomicznych w przedsiębiorstwach, jako podstawę oceny instytutów badawczych. Ponadto wskazał, że rozporządzenie nie daje zachęty do rozszerzenia współpracy z gospodarką i przedsiębiorstwami, co jest wymogiem niezbędnym dla rozwoju polskiej nauki i poprawy innowacyjności polskiej gospodarki. W jego opinii projekt nie zawierał kryteriów gwarantujących rzeczywistą i mierzalną ocenę danej jednostki naukowej w aspekcie wpływu na innowacyjność, jej pracy i wpływu na budżet państwa. Minister zaproponował m.in. utworzenie odrębnej grupy nauk technicznych poprzez

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1620.

³² Opinie wydane następującymi postanowieniami: Nr 1/R z dnia 22 kwietnia 2011 r., Nr 2/R z dnia 30 maja 2011 r., Nr 3/R z dnia 31 maja 2011 r., Nr 4/R z dnia 31 maja 2011 r., Nr 1/R z dnia 19 stycznia 2012 r., Nr 2/R z dnia 26 marca 2012 r., Nr 5/R z dnia 20 czerwca 2011 r., Nr 3/R/12 z dnia 30 sierpnia 2012 r., Nr 1/R/13 z dnia 8 listopada 2013 r., Nr 1/R/14 z dnia 11 sierpnia 2014 r.

³³ M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm. Regulamin został uchylony z dniem 1 stycznia 2014 r.

³⁴ Znak pisma: DNP-IV-022-2/1/11 L. dz. 6825/11 z dnia 1 listopada 2011 r.

³⁵ Znak pisma: DNP-IV-022-3/1/11 L. dz. 6988/11 z dnia 22 listopada 2011 r.

³⁶ Znak pisma: DNP-IV-073/1 L. dz. 370/13 z dnia 17 stycznia 2013 r.

wydzielenie części jednostek naukowych z grupy nauk ścisłych, zmniejszenie znaczenia publikacji przy ocenie jednostek w tej grupie na rzecz materialnych efektów działalności. Propozycje Ministra Gospodarki nie zostały uwzględnione w wydanym rozporządzeniu³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 176-178, 181-205)

W ramach współpracy MG i MNiSW, w październiku 2013 r. Przewodniczący Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN) uczestniczył, na zaproszenie Ministra Gospodarki, w naradzie podczas X Konferencji Dyrektorów Instytutów Badawczych, podczas której przedstawił *Wyniki oceny parametrycznej jednostek naukowych*.

(dowód: akta kontroli str. 179-180)

Po opublikowaniu w dniu 30 września 2013 r. Komunikatu MNiSW o wynikach kompleksowej oceny działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych³⁸, w dniu 14 października 2013 r. Minister Gospodarki wystosował pismo do MNiSW³⁹, w którym poparł starania Głównego Instytutu Górniczego w Katowicach (IG) oraz Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowego Instytutu Badawczego w Radomiu (ITE) o zmianę otrzymanej przez nie kategorii B. Minister wskazał m.in., że uzyskana ocena nie odzwierciedla faktycznej pozycji i potencjału obu jednostek naukowych. W dniu 1 lipca 2014 r. Minister wystosował podobne pismo⁴⁰ dotyczące Instytutu Metali Nieżelaznych (IMN), w którym wskazał m.in., że instytut charakteryzuje się dużym dorobkiem naukowym, a wyniki jego badań naukowych i prac rozwojowych znajdują zastosowanie w gospodarce podnosząc jej innowacyjność i konkurencyjność. Po procesie odwoławczym, dwa z trzech ww. instytutów otrzymały kategorię A (IG i ITE)⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 176-178)

1.5. Zasady prowadzenia audytu i kontroli instytutów badawczych

Opis stanu
faktycznego

Od 25 maja 2012 r. w Ministerstwie obowiązywała *Procedura kontroli działalności organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz jednostek, w stosunku do których Minister Gospodarki uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie odrębnych przepisów*⁴². Procedura przewidywała udział Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych (DNP) w przygotowywaniu *Programów kontroli* przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego - BKA (m.in. poprzez udostępnianie dokumentów i innych materiałów). Zgodnie z procedurą BKA po zakończeniu postępowania kontrolnego przekazywało DNP kopię *Wystąpienia pokontrolnego*.

(dowód: akta kontroli str. 1999-2016)

W badanym okresie Minister przeprowadził kontrole 52 instytutów badawczych, z czego 8⁴³ zostało przeprowadzonych do dnia 1 października 2013 r., zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych⁴⁴.

Na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki*⁴⁵ jednostki, które uzyskały kategorię 2, 3 lub 4 miały podlegać audytowi, o którym mowa w art. 36 ustawy o instytutach badawczych, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 1 kwietnia 2012 r. Spośród 58

³⁷ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1126).

³⁸ <http://www.nauka.gov.pl/komunikaty/komunikat-o-wynikach-kompleksowej-oceny-dzialalnosci-naukowej-lub-badawczo-rozwojowej-jednostek-naukowych.html>

³⁹ Znak pisma: DNP-IV-073-1/13 L. dz. 6494/2013.

⁴⁰ Znak pisma: DNP-IV-073-1/14 L. dz. 4397/2014.

⁴¹ Dz. Urz. MNiSW z 2014 r., poz. 38.

⁴² Procedura KP-BKA-5 została zatwierdzona przez Kierującego Biurem Kontroli i Audytu Wewnętrznego dnia 25 maja 2012 r.

⁴³ 1. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Opakowań; 2. Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Konjunktur; 3. Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych; 4. Instytut Chemii i Techniki Jądrowej; 5. Instytut Optyki Stosowanej; 6. Instytut Technik Innowacyjnych EMAG; 7. Instytut Technologii Eksploatacji; 8. Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów.

⁴⁴ Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, miał obowiązek przeprowadzić audyt w celu dokonania oceny: działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem. Przepis ten został zniesiony przez art. 74 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), tj.: od dnia 1 stycznia 2012 r. minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata przeprowadza kontrolę instytutu (zakres dokonywanej oceny pozostał niezmienny).

⁴⁵ Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm.

nadzorowanych przez Ministra Gospodarki instytutów badawczych, 26 uzyskało kategorię 2, 3 lub 4⁴⁶, z czego 21 zostało skontrolowanych po wyznaczonym terminie, a jeden nie został poddany kontroli⁴⁷ wynikającej z ww. przepisu. Łącznie Minister nie przeprowadził audytu ani kontroli 44 instytutów badawczych w ww. terminach, a jeden instytut nie został oceniony w trybie art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*, co stanowiło naruszenie wskazanych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1473, 1906-1909)

Spośród 50 instytutów, których nie objęto audytem ani kontrolą w trybie art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych* w terminie do dnia 1 kwietnia 2012 r. lub 1 października 2013 r., cztery instytuty zostały włączone do innych instytutów w okresie od 22 grudnia 2010 r. do 1 stycznia 2012 r.⁴⁸, a jeden znajduje się w stanie upadłości od 19 października 2011 r.⁴⁹. Jeden instytut został włączony do innego instytutu badawczego w okresie od 19 kwietnia 2012 r. do 1 marca 2013 r.⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 260-262)

W badanym okresie:

- w planie kontroli na rok 2012 przewidziano osiem kontroli planowych instytutów i wszystkie zostały zrealizowane. Przeprowadzono ponadto trzy kontrole dodatkowe instytutów;
- w planie kontroli na rok 2013 przewidziano 20 kontroli planowych instytutów, i wszystkie zrealizowano;
- w planie kontroli na rok 2014 przewidziano 21 kontroli planowych instytutów. Przeprowadzono 21 kontroli, z czego w przypadku jednej przekazano *Projekt wystąpienia pokontrolnego* celem złożenia przez instytut ewentualnych zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 1476-1506)

Ponadto w badanym okresie Minister przeprowadził pięć kontroli doraźnych instytutów badawczych, dotyczących m.in. uproszczenia procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektroniczną i wdrożenie idei *jednego okienka* przez Instytut Logistyki i Magazynowania, realizacji założeń restrukturyzacyjnych przez Narodowe Centrum Badań Jądrowych, działania Instytutu Lotnictwa i Instytutu Ceramiki i Materiałów Budowlanych oraz oceny legalności i celowości zawierania przez Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ umów pożyczki i kredytów. Wyżej wymienione kontrole zakończyły się sformulowaniem zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1958-1967)

⁴⁶ Zgodnie z komunikatem nr 19 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 września 2010 r. o ustalonych kategoriach jednostek naukowych (www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/31035ede76959098b434f775295a66b9.pdf), kategorię 2, 3 lub 4 otrzymało 26 instytutów badawczych nadzorowanych w 2010 r. przez Ministra Gospodarki: 1. Instytut Chemii Przemysłowej im. I. Mościckiego; 2. Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej; 3. Instytut Obróbki Plastycznej; 4. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych; 5. Instytut Włókiennictwa; 6. Instytut Biopolimerów i Włókien Chemicznych; 7. Instytut Mechaniki Precyzyjnej; 8. Instytut Farmaceutyczny; 9. Instytut Przemysłu Skórzanego; 10. Instytut Technologii Drewna; 11. Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników; 12. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Izolacji Budowlanej; 13. Instytut Górnictwa Odkrywkowego POLTEGOR-INSTYTUT; 14. Instytut Energetyki; 15. Instytut Nafty i Gazu; 16. Przemysłowy Instytut Motoryzacji; 17. Instytut Maszyn Matematycznych; 18. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Sterowania Napędów; 19. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Przędzalnictwa Włny BELMATEX; 20. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Dźwignic i Urządzeń Transportowych DETRANS; 21. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy PREDOM-OBR; 22. Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Włókienniczych POLMATEX-CENARO; 23. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Budowy Urządzeń Chemicznych CEBEA; 24. Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ; 25. Instytut Biotechnologii i Antybiotyków 26. Instytut Energii Atomowej POLATOM.

⁴⁷ Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Izolacji Budowlanej.

⁴⁸ 1. Instytut Energii Atomowej POLATOM – włączony do Instytutu Problemów Jądrowych w okresie od 22 grudnia 2010 r. do 1 września 2011 r.; 2. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy PREDOM-OBR włączony do Instytutu Technologii Elektronowej od 10 czerwca 2011 r. do 1 stycznia 2012 r.; 3. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Sterowania Napędów – włączony do Przemysłowego Instytutu Automatyki i Pomiarów w okresie od 31 sierpnia 2010 do 1 stycznia 2011 r.; 4. Instytut Paliw i Energii Odnawialnej włączony do Przemysłowego Instytutu Motoryzacji w okresie 8 lipca 2010 r. do 1 stycznia 2011 r.

⁴⁹ Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Przędzalnictwa Włny BELMATEX.

⁵⁰ Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Izolacji Budowlanej – włączony do Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego w okresie od 19 kwietnia 2012 r. do 1 marca 2013 r.

1.6. Powoływanie i odwoływanie dyrektorów instytutów badawczych

Opis stanu faktycznego

W 58 instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra w badanym okresie istniały trzy wakaty na stanowiskach dyrektora⁵¹ (przez trzy, cztery i siedem miesięcy). W ww. okresach Minister wyznaczył pełniących obowiązki dyrektorów. Ponadto Minister odwołał ośmiu dyrektorów instytutów: pięciu na skutek połączenia instytutów, dwóch z powodu upadłości instytutów, jednego na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*. Dwóch dyrektorów instytutów złożyło rezygnację.

(dowód: akta kontroli str. 210-218, 684-744)

Ustalone nieprawidłowości

1. Minister nie przeprowadził we wskazanym w ustawach terminie audytu lub kontroli 44 instytutów badawczych z 53 nadzorowanych (83,1%), w tym:

- 21 instytutów do dnia 1 kwietnia 2012 r., w terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki* oraz
- 23 instytutów do dnia 1 października 2013 r., w terminie określonym w art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*,

ponadto nie dopełnił obowiązku przeprowadzenia audytu ani kontroli jednego spośród 53 nadzorowanych instytutów, który powinien być poddany audytowi lub kontroli przez Ministra.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych* minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na trzy lata, przeprowadza kontrolę instytutu, tj. powinien przeprowadzić kontrolę do dnia 1 października 2013 r. Natomiast na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki* jednostki, które uzyskały kategorię 2, 3 lub 4 podlegają audytowi, o którym mowa w art. 36 ustawy o *instytutach badawczych*, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o instytutach badawczych, tj. do dnia 1 kwietnia 2012 r.

Naczelnik Wydziału Audytu Wewnętrznego, Kierujący Biurem Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli wyjaśnił, że w przypadku MG przeprowadzenie audytu instytutów spowodowałoby dodatkowe skutki finansowe dla budżetu Ministerstwa w wysokości ok. 785 tys. zł. Dodatkowo wyjaśnił, że skoro pozbawiono Ministra prawa do przeprowadzania audytów instytutów, to z tym samym dniem stracił moc także przepis art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki*. W jego opinii, jeżeli ustawodawca, przed upływem ww. terminu zakreślonego Ministrowi na wykonanie obowiązku przeprowadzenia audytu, zmienia przepisy ustawy o *instytutach badawczych* w ten sposób, że ustawodawca uchwalając ustawę o *kontroli w administracji rządowej* (art. 74) uznał, że przeprowadzenie przez ministra nadzorującego audytów instytutów jest zbędne, tym samym zwolnił Ministra z ich przeprowadzania.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej opinii, ponieważ nowelizacja nie uchyliła żadnego obowiązku – poprzez nałożenie nowego – a jedynie ujednoliciła, w związku z wprowadzaną ustawą o *kontroli w administracji rządowej*, zasady i tryb przeprowadzenia kontroli. Zmiana treści art. 35 i art. 36 ustawy nie wpłynęła na sposób interpretacji nałożonego na Ministra art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych* obowiązku w zakresie wskazanego terminu jego realizacji. NIK nie zgadza się również ze stwierdzeniem, że w wyniku nowelizacji ustawy o *instytutach badawczych*, przestał obowiązywać art. 49 ust. 2 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki*.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1473, 1906-1909, 1915-1917, 1923-1952)

2. W dniu 1 sierpnia 2014 r. Minister wyznaczył na kierownika Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników (IIMPiB) dyrektora Oddziału IIMPiB, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 ustawy o *instytutach badawczych*, zgodnie z którym w przypadku odwołania dyrektora instytutu minister nadzorujący wyznacza spośród jego zastępców osobę pełniącą funkcję kierownika instytutu.

⁵¹Wakaty na dyrektorów występowały w : Instytucie Ceramiki i Materiałów Budowlanych od 4 marca do 1 czerwca 2014 r.; Instytucie Energii Atomowej POLATOM od 1 marca do 1 września 2011 r.; Instytucie Mechaniki Precyzyjnej od 1 marca do 30 czerwca 2013 r.

Dyrektor Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych wyjaśnił, że dyrektor Oddziału została wyznaczona na Kierownika IIMPiB, ponieważ w strukturze organizacyjnej Instytutu nie było funkcji zastępcy dyrektora instytutu. Dyrektor wyjaśnił również, że art. 27 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych* daje dyrektorowi instytutu prawo, a nie obowiązek, powoływania i odwoływania zastępców dyrektora oraz, że Minister nie gromadzi danych o osobach powołanych na zastępców dyrektora.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dyrektor instytutu powinien powołać co najmniej zastępcę do spraw naukowych, który zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o *instytutach* może posiadać tytuł naukowy lub stopień naukowy doktora habilitowanego. Brak powołania co najmniej jednego zastępcy powoduje niemożliwość wykonania przez Ministra obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 3 ustawy. Ponadto Izba Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że to Minister zatwierdził statut IIMPiB, który nie przewidywał funkcji zastępcy dyrektora, a nie gromadzenie danych o osobach pełniących funkcję zastępcy dyrektorów uniemożliwia mu w pełni skuteczny nadzór nad instytutami.

(dowód: akta kontroli str. 210-218, 679, 684-744, 1417-1422)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Minister Gospodarki nie wydał rozporządzenia określającego szczegółowy sposób i tryb dokonywania audytów i kontroli instytutów, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 ust. 6 ustawy o *instytutach badawczych* (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r.). Minister dnia 25 listopada 2010 r. podjął działania dotyczące opracowania projektu rozporządzenia, włączenia go do programu prac legislacyjnych Ministerstwa oraz następnie przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych, jednak w dniu 15 lipca 2011 r. uchwalono ustawę o *kontroli w administracji rządowej*, która m.in. art. 74 pkt 2 lit. d uchyliła art. 36 ust. 6. Wówczas prace legislacyjne zostały wstrzymane, jednak nie można ich było formalnie zakończyć, gdyż ww. przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wydłużony czas pracy nad ww. rozporządzeniem, bowiem przepis zobowiązujący Ministra do wydania ww. rozporządzenia wszedł w życie już 1 października 2010.

(dowód: akta kontroli str. 549-583)

2. Dopiero 3,5 miesiąca (14 stycznia 2011 r.) od wejścia w życie ustawy o *instytutach badawczych* dostosowano regulamin organizacyjny Ministerstwa do nazewnictwa wynikającego z tej ustawy (zamiast jednostek badawczo-rozwojowych – instytuty badawcze), a regulamin organizacyjny departamentu właściwego ds. jednostek nadzorowanych i podległych – dopiero po ponad pięciu miesiącach (2 marca 2011 r.). Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że opóźnienie wynikało m.in. z konieczności wielu spotkań roboczych i uzgodnień wynikającego z Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji zgodnego z wymaganiami normy PN-ISO/IEC 27001:2007 oraz z konieczności likwidacji gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych⁵², co wpływało na zmiany w regulaminie organizacyjnym, które nie mogły wejść w życie przed 31 grudnia 2010 r. Regulamin wewnętrzny departamentu został przedłożony do zatwierdzenia w terminie wynikającym z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa (dnia 14 lutego 2011 r.) i zatwierdzony 2 marca 2011 r. NIK zwraca uwagę na wydłużony okres dostosowania aktów prawa wewnętrznego, bowiem ustawa o *instytutach badawczych*, choć weszła w życie 1 października 2010 r., została uchwalona już 30 kwietnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 404-405, 584-618)

Ocena cząstkowa

Główne działania nadzorcze Ministra Gospodarki nad instytutami badawczymi zostały przyporządkowane jednej komórce organizacyjnej w Ministerstwie, co sprzyjało spójności i jednolitości prowadzonego nadzoru. W Ministerstwie przyjęto również jednolitą procedurę nadzorczą, prowadzono bieżącą wymianę informacji z instytutami (przede wszystkim dotyczących kwestii finansowych) oraz ministrem właściwym do spraw nauki. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Ministra Gospodarki procedury kontrolnej w odniesieniu do nadzorowanych instytutów. Procedura czytelnie określała organizację kontroli prowadzonych przez Ministerstwo oraz zasady wymiany informacji pomiędzy departamentem odpowiedzialnym za prowadzenie kontroli, a departamentem

⁵² Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

sprawującym nadzór nad instytutami badawczymi. Pozytywnie ocenia się także sposób analizy ich sprawozdań finansowych, bieżący monitoring sytuacji finansowej oraz działania mające na celu ujednolicenie sprawozdawczości finansowej instytutów, w tym określenie obowiązku sporządzania programów naprawczych w przypadku ujemnego wyniku finansowego instytutów.

Minister Gospodarki nie dochował jednak ustawowych terminów na przeprowadzenie audytu lub kontroli ponad 4/5 nadzorowanych instytutów badawczych, a także wyznaczył na kierownika instytutu osobę niespełniającą wymogu określonego w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁵³.

2. Nadzór Ministra nad działalnością statutową oraz gospodarką finansową instytutów badawczych

2.1. Bieżący nadzór Ministra nad podstawowymi zadaniami instytutami badawczymi

Opis stanu faktycznego

W ramach bieżącego nadzoru nad podstawowymi zadaniami instytutów badawczych Minister gromadził:

- raporty z wykorzystania środków finansowych na działalność statutową, składane do zaopiniowania przez Ministra wraz z wnioskiem o przyznanie środków finansowych na działalność statutową do MNiSW, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej⁵⁴ oraz
- sprawozdania z działalności za rok obrotowy, m.in. jako część sprawozdań finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 295 320-402)

2.2. Częstotliwość przeprowadzania przez Ministra audytów i kontroli instytutów

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2014 Minister przeprowadził 52 kontrole instytutów badawczych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, w tym każdy z nich kontrolowany był jeden raz (na dzień zakończenia niniejszej kontroli jedna kontrola Ministra była na etapie uzgadniania wystąpienia pokontrolnego). W 51 kontrolach okres objęty kontrolą wyniósł jeden rok (17 kontroli dotyczyło roku 2011, 21 kontroli dotyczyło roku 2012, 13 kontroli dotyczyło roku 2013). W przypadku Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników okres kontroli, przeprowadzonej w 2014 r., dotyczył roku 2012 oraz wybranych zagadnień dotyczących działalności instytutu w latach 2013-2014.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1475)

W stosunku do ośmiu instytutów badawczych⁵⁵ Minister zastosował cztery kryteria oceny kontrolowanej działalności, tj.: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność, a w przypadku pięciu posłużono się dodatkowo dwoma kryteriami, tj.: oszczędności i skuteczności. Wszystkie ww. kryteria były stosowane w oparciu o *Standardy kontroli w administracji rządowej*⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1534, 1593, 1621, 1700, 1744, 1783, 1827, 1876)

W wyniku przeprowadzonych kontroli w stosunku do 51 instytutów badawczych zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna, a w przypadku Instytutu Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników zastosowano ocenę opisową, zgodnie z ustaleniami opracowanego *Programu kontroli*.

⁵³ Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm. (dalej: ustawa o instytutach badawczych).

⁵⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 90 ze zm.

⁵⁵ Badaniem objęto kontrole Ministra następujących instytutów, wybranych w sposób celowy: 1. Instytut Biotechnologii i Antybiotyków; 2. Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej BLACHOWNIA; 3. Instytut Metali Nieżelaznych; 4. Instytut Optyki Stosowanej; 5. Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników 6. Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania; 7. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych; 8. Instytut Elektrotechniki.

⁵⁶ *Standardy kontroli w administracji rządowej z dnia 10 lutego 2012 r., zatwierdzone przez Szefa kancelarii Prezesa Rady Ministrów Tomasza Arabskiego*, (bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/dokumenty/standardy-kontroli-w-ad/1753,Standardy-kontroli-w-administracji-rzadowej.html).

(dowód: akta kontroli str. 1466-1473, 1475, 1920)

W drugiej połowie 2013 r. w Ministerstwie nastąpiły zmiany w organizacji i przeprowadzaniu kontroli w instytutach, polegające m.in. na wprowadzeniu dwuetapowego systemu kontroli (czynności kontrolne w Ministerstwie w oparciu o przekazaną dokumentację, następnie w instytucje), zmianie wzoru programu kontroli tak, aby korespondował bezpośrednio z brzmieniem art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych, wyodrębnieniu trzech obszarów kontroli (działalności finansowej, organizacji i jakości pracy, jakości zarządzania, w przeciwieństwie do stosowanej wcześniej oceny zbiorczej), wprowadzenie zasady sporządzania notatki służbowej.

(dowód: akta kontroli str. 1918-1919)

Z 51 kontroli zakończonych do dnia zakończenia niniejszej kontroli, w przypadku 48 wydano zalecenia pokontrolne. Zalecenia dotyczyły m.in.⁵⁷:

- powołania komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych;
- uaktualnienia przepisów prawa wewnętrznego instytutów.

Na dzień zakończenia niniejszej kontroli jedna kontrola Ministra była na etapie uzgadniania wystąpienia pokontrolnego. Z ww. 48 kontroli, w przypadku jednej Minister oczekiwał informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. W jednym przypadku wydano zalecenie ogólne, nie wymagające odpowiedzi, a w pozostałych 46 przypadkach dyrektorzy instytutów poinformowali o sposobie ich realizacji zaleceń pokontrolnych. Do zakończenia kontroli NIK Minister przeprowadził jedną kontrolę doraźną, w ramach której sprawdzono zalecenia pokontrolne⁵⁸. W trzech przypadkach z 51 nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1474, 1582-1584, 1604, 1681-1685, 1734-1735, 1768-1769, 1808-1812, 1861-1863, 1896-1898)

2.3. Audyty i kontrole w zakresie realizowania przez instytuty zadań podstawowych i jakości ich pracy, w tym efektów działalności naukowej

Opis stanu faktycznego

W wyniku badania dokumentów⁵⁹ ośmiu z 51 przeprowadzonych przez Ministra kontroli stwierdzono, że w każdym z programów kontroli określono ryzyka związane z realizowaniem przez instytuty zadań podstawowych, ich powiązania z perspektywicznymi kierunkami działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, statutem lub kierunkowymi tematami badań. W przypadku pięciu na osiem badanych programów kontroli określono ryzyka związane z brakiem procedur zgłaszania tematów badań naukowych i prac rozwojowych oraz brakiem funkcjonowania systemu monitorowania, dokumentowania i

⁵⁷ Zbadano na podstawie próby ośmiu kontroli: 1. Program kontroli problemowej dotyczącej zgodności działalności IBiA z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2011 r., czerwiec 2012 r.; 2. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania ICSO BLACHOWNIA, sierpień 2014 r.; 3. Program kontroli dotyczącej zgodności działalności IMN z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2012 r., lipiec 2013 r.; 4. Program kontroli dotyczącej zgodności działalności IOS z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2011 r., maj 2012 r.; 5. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IIMPIB w Toruniu w 2012 r. oraz wybranych zagadnień dotyczących działalności instytutu w latach 2013-2014, maj 2014 r.; 6. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IZTW w 2012 r., październik 2013 r.; 7. Program kontroli problemowej dotyczącej zgodności działalności ITME z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2011 r., czerwiec 2012 r.; 8. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IE w Warszawie w 2012 r., listopad 2013 r.

⁵⁸ Kontrola Ocena legalności i celowości zawierania przez Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ umów pożyczki i kredytów w latach 2012-2013.

⁵⁹ 1. Program kontroli problemowej dotyczącej zgodności działalności IBiA z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2011 r., czerwiec 2012 r.; 2. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania ICSO BLACHOWNIA, sierpień 2014 r.; 3. Program kontroli dotyczącej zgodności działalności IMN z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2012 r., lipiec 2013 r.; 4. Program kontroli dotyczącej zgodności działalności IOS z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2011 r., maj 2012 r.; 5. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IIMPIB w Toruniu w 2012 r. oraz wybranych zagadnień dotyczących działalności instytutu w latach 2013-2014, maj 2014 r.; 6. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IZTW w 2012 r., październik 2013 r.; 7. Program kontroli problemowej dotyczącej zgodności działalności ITME z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych w 2011 r., czerwiec 2012 r.; 8. Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania IE w Warszawie w 2012 r., listopad 2013 r.

zatwierdzania wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Wszystkie ww. ryzyka zostały zbadane i odniesiono się do nich w wystąpieniach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1866, 1821, 1772, 1737, 1694, 1618, 1591, 1530)

W pięciu z ośmiu zbadanych programach kontroli Minister określił m.in. ryzyka niskich przychodów z działalności podstawowej (naukowo-badawczej) i utrzymywanie się głównie z tzw. innej działalności (np. przychody z najmu). W jednej z ww. kontroli nie zbadano występowania tego ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 1531, 1619, 1697, 1771, 1824, 1785-1807)

W jednym z ośmiu zbadanych wystąpień pokontrolnych, dotyczącym Instytutu Metali Nieżelaznych, rozróżniono aktywność instytutu w podziale na zadania podstawowe, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, ich przystosowywanie do potrzeb praktyki oraz wdrażanie, co zdaniem NIK dawało możliwość pogłębionej oceny jakości pracy instytutów. Jak wyjaśnił Kierujący Biurem Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli, Ministerstwo nie dokonuje kwalifikacji prac badawczo-rozwojowych. Kwalifikacji takiej dokonuje wykonawca tych prac - instytut badawczy, a dokładnie jego rada naukowa. Wyjaśniono również, że jak wynika z przeprowadzonych dotychczas kontroli BKA w instytutach, można zastosować następujący podział:

- wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych (zastosowanie wynalazku) – wykorzystanie już zdobytych osiągnięć naukowo-badawczych (np. urządzeń, metod pomiarowych, algorytmów, zjawisk fizyko-chemicznych) w realizacji zadań klientów instytutu (przy produkcji, monitorowaniu, projektowaniu, planowaniu itp.);
- przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki (dostosowanie wynalazku) – rozszerzenie prac badawczych nad wynalazkiem w celu poszukiwania możliwości jego wykorzystania w realizacji zadań klientów instytutu.

(dowód: akta kontroli str. 1648-1652, 1919)

W dokumentacji kontrolnej dwóch instytutów z ośmiu badanych, wskazano ocenę parametryczną instytutów (w przypadku Instytutu Biotechnologii i Antybiotyków oraz Instytutu Optyki Stosowanej), jednak ocena działalności instytutów nie nawiązała do tego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1525, 1705)

Ponadto w badanych dokumentach dotyczących kontroli przeprowadzonych w trybie art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych* w ośmiu instytutach badawczych⁶⁰, określono obszar jakości pracy instytutów, który następnie został oceniony w wystąpieniach pokontrolnych.

W przypadku 25 na 51 zakończonych kontroli (49%) Minister dokonał łącznej oceny organizacji i jakości pracy, jakości zarządzania i działalności finansowej instytutów, z czego trzy oceny były negatywne. W przypadku 25 kontroli (49%) dokonano oceny rozłącznej tych obszarów, w tym jakości pracy. W jednym przypadku zastosowano ocenę opisową (2%)

(dowód: akta kontroli str. 1466-1473)

2.4. Audyty i kontrole w zakresie oceny organizacji pracy i jakości zarządzania instytutów oraz zgodności ich działań z przepisami prawa i statutem

Opis stanu faktycznego

W stosunku do ośmiu zbadanych dokumentów z kontroli stwierdzono, że Minister założył ocenę organizacji pracy i jakości zarządzania instytutem, zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*, jak również zgodność działań instytutu z przepisami prawa i statutem. W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do dyrektorów instytutów, Minister dokonał oceny ww. obszarów.

(dowód: akta kontroli str. 1528-1530, 1602, 1606, 1676, 1687, 1731, 1731, 1749-1751, 1772, 1804, 1814, 1859, 1866, 1891)

⁶⁰ 1. Instytut Biotechnologii i Antybiotyków; 2. Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej BLACHOWNIA; 3. Instytut Metali Nieżelaznych; 4. Instytut Optyki Stosowanej; 5. Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników 6. Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania; 7. Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych; 8. Instytut Elektrotechniki.

Ponadto w przypadku 25 instytutów, z 51 skontrolowanych na dzień zakończenia niniejszej kontroli (49%) Minister dokonał łącznej oceny organizacji i jakości pracy, jakości zarządzania i działalności finansowej instytutów. Trzy oceny były negatywne. W przypadku 25 kontroli dokonano oceny rozłącznej tych obszarów, w tym organizacji pracy i jakości zarządzania. W jednym przypadku zastosowano ocenę opisową.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1473)

Minister w ramach prowadzonych kontroli dokonując oceny jakości zarządzania instytutem badał stan i strukturę zatrudnienia, ale nie analizował występowania tzw. luki pokoleniowej ani planów dotyczących rozwoju kadr naukowych.

(dowód: akta kontroli str. 2018)

2.5. Zlecanie instytutom przez Ministra zadań do realizacji

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 Minister zlecił 49 zadań o wartości 7.582,5 tys. zł do realizacji łącznie 13 instytutom, w tym 30 w trybie konkurencyjnym, m.in. na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶¹, a pięć w ramach dotacji celowej, o której mowa w art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁶². Najwięcej zadań (po siedem) zlecono Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur oraz Instytutowi Logistyki i Magazynowania. W ramach zadań zleconych na zasadach konkurencyjnych w Ministerstwie były stosowane zarządzenia Dyrektora Generalnego: Nr 11 z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Gospodarki oraz Nr 24 z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie postępowania przy zawieraniu umów oraz ich rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 220-222, 225-226, 229-231, 234-236, 239-240, 243-246, 249-250, 253-255, 1199-1243)

2.6. Analiza sprawozdań finansowych instytutów

Opis stanu
faktycznego

Wykonywanie obowiązku określonego w art. 18 ust. 13 ustawy o *instytutach badawczych*, dotyczącego zatwierdzania sprawozdań finansowych instytutów przez Ministra nadzorującego, od dnia 17 lutego 2014 r. było uregulowane Procedurą Nr P-DNP-61⁶³, i dotyczyły w szczególności:

- przygotowywania decyzji Ministra Gospodarki w sprawie wyboru biegłych rewidentów do badania rocznych sprawozdań finansowych instytutów;
- analizy i zatwierdzania sprawozdań finansowych instytutów (w tym badania wyodrębnienia działalności innej niż podstawowa, o której mowa w art. 2 ust. 4 ustawy o *instytutach badawczych*) oraz podziału zysku;
- monitorowania, oceny i analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej instytutów;
- analizy i opiniowania programów naprawczych⁶⁴ instytutów w przypadku, gdy te osiągnęły ujemny wynik finansowy.

Ww. zasady określały działania, które należało wykonać w ww. zakresie oraz komórki Ministerstwa za nie odpowiedzialne. Ww. zadania były zgodne z ustawą o *instytutach badawczych* oraz ustawą o *rachunkowości*.

(dowód: akta kontroli str. 85-108)

W badaniu obejmującym lata 2012-2013 stwierdzono, że ujemny wynik finansowy osiągnęło dziewięć instytutów w roku 2012 z 54 nadzorowanych oraz sześć instytutów w roku 2013 z 53 nadzorowanych przez Ministra. W roku 2012 programy naprawcze opracowało i wdrożyło siedem instytutów, zaś dwa instytuty nie opracowały programu – jeden⁶⁵ został włączony do Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego z dniem 1 marca 2013 r., w przypadku drugiego płynność finansowa nie była zagrożona. W roku 2013

⁶¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁶³ Do dnia 17 lutego 2014 r. w Ministerstwie obowiązywały procedury nadzoru Ministra nad jednostkami badawczo-rozwojowymi, zatwierdzone w latach 2006-2008, co opisano szerzej w pkt 1.1 Wystąpienia.

⁶⁴ Wytyczne dla instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Gospodarki, w sprawie sporządzania programów naprawczych, zatwierdzone przez Ministra Gospodarki dnia 17 stycznia 2012 r.

⁶⁵ Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Izolacji Budowlanej.

programy naprawcze opracowało sześć instytutów. Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych monitorował powstawanie programów naprawczych.

Jak wyjaśnił Dyrektor DNP, w wyniku ww. procedury, w przypadkach, gdy realizacja programu naprawczego nie przyniosła żadnych efektów ekonomicznych, osobę kierującą instytutem zobowiązuje się do zgłoszenia wniosku o upadłość, co stało się w przypadku dwóch instytutów⁶⁶. W ww. okresie zostały również dokonane połączenia dwóch instytutów, a jedno jest w toku⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 623-677, 936, 1251-1257)

Zasady postępowania podczas analizy i zatwierdzania sprawozdań finansowych instytutów oraz podziału zysku, określone w *Procedurze Nr P-DNP-61*, polegały w szczególności na badaniu zgodności sprawozdań z ustawą o *instytutach badawczych* i ustawą o *rachunkowości*, za pomocą *Formularza: informacji o zgodnościach* (w tym szczegółowego omówienia przychodów, kosztów oraz wyniku osiągniętego na wydzielonej działalności w art. 2 ust. 4 ustawy o *instytutach badawczych*), żądaniu uzupełnienia braków lub uchybień, jeśli takie zaistniały, przygotowaniu notatki podsumowującej oraz wydaniu zaleceń w sprawie pokrycia straty oraz konieczności opracowania programu naprawczego w sytuacji, gdy instytut wykazał stratę w sprawozdaniu finansowym. W wyniku badania dwóch sprawozdań finansowych instytutów z roku 2013 oraz ich analizy dokonanej przez Ministerstwo, stwierdzono zgodność postępowania Ministerstwa z *Procedurą Nr P-DNP-61*.

(dowód: akta kontroli str. 85-108, 1025-1043)

Z 51 sprawozdań finansowych instytutów za rok 2013, podlegających zatwierdzeniu przez Ministra, 28 zostało zatwierdzonych w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*, tj. nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego (do dnia 30 czerwca danego roku).

(dowód: akta kontroli str. 1178-1180)

Minister na bieżąco analizował sytuację finansową nadzorowanych instytutów, co było określone w *Procedurze Nr P-DNP-61*. Prowadzony monitoring polegał w szczególności na gromadzeniu i analizie planów finansowych instytutów, występowaniu do instytutów o wyjaśnienia lub naprawę błędów, ocenie sytuacji finansowej w układzie kwartalnym na podstawie dokumentów statystycznych GUS F-01/I-01⁶⁸ oraz informacji okresowych, tworzeniu elektronicznych baz danych z tym związanych, przygotowywanie zestawień i analiz zbiorczych i rankingów, opracowywanie dla Ministra Skarbu Państwa zbiorczej informacji o gospodarowaniu majątkiem trwałym instytutów. W wyniku badania dokumentacji finansowej dwóch instytutów z roku 2013 (4%) oraz ich analizy dokonanej przez Ministerstwo, stwierdzono zgodność postępowania Ministerstwa z *Procedurą Nr P-DNP-61*.

(dowód: akta kontroli str. 85-108, 1044-1077)

We wszystkich zestawieniach finansowych instytutów Ministerstwo wymagało, aby w ramach przychodów ze sprzedaży produktów i usług wydzielone były odrębnie kwoty przychody z usług badawczo-rozwojowych (sklasyfikowanych według *Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług 72 – usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych*), usług inżynierskich, laboratoryjnych, certyfikacyjnych itp. Naczelnik Wydziału Instytutów Badawczych wyjaśnił, że Minister nie ma wglądu do dokumentów źródłowych, aby zweryfikować prawidłowość ich kwalifikacji i to biegły rewident jest zobowiązany do zbadania metodą pełną prawidłowości zaliczania konkretnych przychodów do kategorii usług badawczo-rozwojowych, a za sposób kwalifikowania zgodnego z obowiązującą PKWiU odpowiada dyrektor instytutu i jego służby. W wyniku badania ośmiu dokumentów z kontroli przeprowadzanej przez Ministra na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*, nie stwierdzono badania ww. dokumentacji źródłowej przez Ministra.

⁶⁶ Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Przędzalnich BELMATEX i Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Dźwignic i Urządzeń Transportowych DETRANS.

⁶⁷ Ośrodek badawczo-rozwojowy PREDOM-OBR włączono do Instytutu Technologii Elektronowej, Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Izolacji Budowlanej został włączony do Instytutu Mechanizacji Budownictwa Skalnego, ponadto w trakcie jest realizowanie włączenia Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Budowy Urządzeń Chemicznych CEBA do Politechniki Krakowskiej.

⁶⁸ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe.

(dowód: akta kontroli str. 1433)

2.7. Opiniowanie wniosków instytutów do MNiSW o przyznanie dotacji na finansowanie działalności statutowej

Opis stanu
faktycznego

W przypadku ośmiu instytutów dobranych w sposób celowy z 58 nadzorowanych przez Ministra Gospodarki, wnioski o finansowanie działalności statutowej na lata 2010-2014 zostały zaopiniowane pozytywnie. Minister nie zbierał informacji na temat faktycznie udzielonej kwoty dotacji przez MNiSW, ale badał stopień uzależnienia finansowego nadzorowanych instytutów od dotacji statutowej m.in. na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych, kwartalnych sprawozdaniach (druk F-01/I-01) oraz półrocznej *Okresowej informacji o instytucie badawczym*.

(dowód: akta kontroli str. 219, 936)

2.8. Audyty i kontrole dotyczące działalności finansowej instytutów

Opis stanu
faktycznego

We wszystkich badanych dokumentach kontroli (osiem) założono ocenę działalności finansowej instytutów, zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o *instytutach badawczych*, do której odniesiono się w wystąpieniach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1521, 1586, 1606, 1687, 1737, 1771, 1814, 1865)

W przypadku 25 kontroli na 51 kontroli zakończonych na dzień zakończenia niniejszej kontroli (49%), w wystąpieniach pokontrolnych dokonano łącznej oceny działalności finansowej instytutów, z czego dwie oceny były negatywne. W przypadku 25 kontroli dokonano oceny rozłącznej tych obszarów, w tym działalności finansowej. W jednym przypadku zastosowano ocenę opisową.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1473)

W sześciu na osiem zbadanych kontroli (75%) Minister założył m.in. przeprowadzenie analizy finansowej obejmującej: analizę założeń do planu finansowego oraz plan finansowy na rok objęty kontrolą; analizę pionową sprawozdania finansowego; analizę porównawczą z roku objętego kontrolą oraz roku poprzedzającego na podstawie danych bilansowych oraz danych z rachunku zysków i strat; analizę podstawowych wskaźników ekonomicznych instytutu w badanym roku na tle dwóch lat poprzedzających. Ww. analizy dokonano w kontroli działalności finansowej wszystkich sześciu instytutów.

(dowód: akta kontroli str. 1533, 1620, 1699, 1783, 1826, 1875, 1900-1905, 1921)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Minister zlecił nadzorowanym instytutom badawczym zadania do realizacji na podstawie art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o *finansach publicznych* mimo, że zadania te nie zostały określone w ustawie. Na wykonanie ww. zadań zawarto pięć umów o dotację celową o łącznej wartości 368 tys. zł, na które do dnia zakończenia kontroli Minister wydatkował 290 tys. zł⁶⁹.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o *finansach publicznych*, dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez inne jednostki niż jednostka samorządu terytorialnego.

Kierujący Departamentem Gospodarki Elektronicznej, który zlecał ww. zadania wyjaśnił, że przedmiot ww. umów na dotacje celowe mieści się w przepisach ustawy o *działach administracji rządowej*, na którą powołał się ww. Departament. Ponadto zadania w ramach umów o dotację dla Instytutu Logistyki i Magazynowania pozostają w kompetencjach Ministra ze względu na brzmienie art. 3c ust. 2 i 3d ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o *świadczeniu usług drogą elektroniczną*⁷⁰.

⁶⁹ Umowa Nr IV/923/P/75095/2830/11/DGE zawarta w dniu 22 grudnia 2011 r. dotycząca uczestnictwa w pracach europejskiego forum do spraw elektronicznego fakturowania oraz przygotowania opracowania, zawierającego wyniki badań i analiz, dotyczących faktur elektronicznych w Polsce; Umowa Nr IV/924/P/75095/2830/11/DGE zawarta w dniu 22 grudnia 2011 r. dotycząca organizacji pierwszego etapu konkursu *Bezpieczny eSklep 2011/2012*; Umowa Nr IV/971/P/75095/2830/2012/DGE zawarta w dniu 20 grudnia 2012 r. dotycząca wsparcia Krajowego Wielostronnego Forum Elektronicznego Fakturowania oraz uczestnictwa w Europejskim Wielostronnym Forum Elektronicznego Fakturowania; Umowa Nr IV/877/P/15011/2830/13/DGE zawarta w dniu 30 grudnia 2013 r. dotycząca wsparcia i przygotowania implementacji dyrektywy w sprawie elektronicznego fakturowania w zamówieniach publicznych; Umowa Nr 547/P/15011/2830/14/DGE zawarta w dniu 22 września 2014 r. dotycząca współorganizacji *Nocy Robotów* w 2015 r.

⁷⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1422.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej opinii z uwagi na fakt, że ustawa o *działach administracji rządowej* wskazuje jedynie na sprawy, które należą do właściwości Ministra, a umowy, o których mowa, nie wykonują zadań określonych w przywołanych przepisach ustawy o *świadczeniu usług drogą elektroniczną*.

(dowód: akta kontroli str. 229-230, 1259-1349, 1428-1430, 1456-1461)

2. Na dzień zakończenia kontroli Minister nie zatwierdził siedmiu z 51 sprawozdań finansowych nadzorowanych instytutów za rok 2013, a w przypadku 16 przekroczył termin na zatwierdzenie sprawozdań o jeden i dwa miesiące, co było niezgodne z art. 53 ust. 1 ustawy o *rachunkowości*, zgodnie z którym roczne sprawozdanie finansowe instytutów badawczych podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego, tj. do dnia 30 czerwca danego roku. W wyniku tego ponad 45% sprawozdań finansowych instytutów badawczych za rok 2013 nie zostało zatwierdzonych w ww. terminie.

Jak wyjaśnił Dyrektor DNP, prawie wszystkie analizowane sprawozdania wymagały poprawek i uzupełnień, zarówno te nie podlegające badaniu jak i badane przez biegłych rewidentów, jednocześnie wskazując na niedobory kadrowe Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1180, 935, 1433)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W kontrolach nadzorowanych instytutów badawczych, dokonywanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*, Minister nie brał pod uwagę oceny parametrycznej uzyskanej przez instytuty, jednocześnie sam nie dokonywał analizy ich działalności naukowej. Skutkowało to rozbieżnymi ocenami Ministra w zakresie m.in. jakości pracy instytutów (w tym działalności podstawowej), a otrzymywanymi przez nie ocenami parametrycznymi: Przemysłowy Instytut Motoryzacji otrzymał ocenę pozytywną, jednocześnie utrzymując kategorię 3 z roku 2010, Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Włókienniczych POLMATEX-CENARO otrzymał ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, jednocześnie utrzymując kategorię 4 z roku 2010, Instytut Technologii Drewna otrzymał ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, jednocześnie utrzymując kategorię 4 z roku 2010.

Kierujący BKA wyjaśnił, że w prowadzonych kontrolach nie dokonuje się oceny poziomu naukowego instytutu, ocena w tym zakresie leży w kompetencji ministra właściwego ds. nauki, a jej podstawą jest ewaluacja prowadzona przez KEJN w trybie określonym w ustawie o *zasadach finansowania nauki*.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje roli ministra właściwego ds. nauki, zauważa jednak, że zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o *instytutach* Minister dokonuje oceny jakości pracy instytutu. W art. 2 ust. 1 wskazano, że zadaniami podstawowymi instytutu są: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie ich wyników do potrzeb praktyki i wdrażanie. Jednocześnie podkreślić należy, że w ramach działań nadzorczych Minister nie dokonując oceny działalności naukowej instytutów, zajmował stanowisko w sprawie ich dorobku naukowego oraz wpływu na innowacyjność i konkurencyjność gospodarki w procesie odwoławczym.

(dowód: akta kontroli 1995-1997)

2. W *Wystąpieniu pokontrolnym*⁷¹ dotyczącym Instytutu Elektrotechniki zespół kontrolny Ministerstwa nie uznał za nieprawidłowość stanu faktycznego przytoczonego poniżej, mimo że zakwalifikowano je jako potencjalną nieprawidłowość w *Programie kontroli*⁷², tj. ryzyko niskich przychodów z działalności podstawowej (naukowo-badawczej), utrzymywanie się głównie z tzw. innej działalności (np. przychody z najmu).

W toku kontroli zespół kontrolny Ministerstwa poczynił związane z tym ustalenie: *W badanym okresie wynik finansowy z działalności podstawowej wyniósł 183.022, 58 zł, a z działalności innej niż podstawowa 354.751, 61 zł i stanowił 193% zysku netto na 2012 r. (...) Zespół kontrolny w badanym zakresie nie stwierdził nieprawidłowości. Kierujący Biurem Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli, wyjaśnił, że nie odnotowano faktu wystąpienia*

⁷¹ *Wystąpienie pokontrolne z kontroli problemowej dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania Instytutem Elektrotechniki w Warszawie w 2012 r.*

⁷² *Program kontroli dotyczącej działalności finansowej, w tym wydatkowania środków publicznych, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania Instytutem Elektrotechniki w Warszawie w 2012 r.*

nieprawidłowości dlatego, że zdaniem Zespołu kontrolnego nieprawidłowość nie wystąpiła – założono, iż jego zmaterializowaniem będzie fakt utrzymywania się Instytutu z działalności innej niż podstawowa nie osiągając zysku z działalności podstawowej. Jednocześnie poinformowano, iż na obecnym etapie w toku kontroli instytutów badawczych nie dokonuje się oceny działalności w ramach przedmiotowego ryzyka.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w dokumentach kontrolnych BKA nie opracowano progów istotności wskazujących na wystąpienie ww. ryzyka, pozwalających zbadać występowanie nieprawidłowości. Jednocześnie zwraca się uwagę na istotność badania przez Ministra źródeł przychodów instytutów, w stosunku do wykonywania przez nie zadań podstawowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, co wpływa na możliwość dokonania całościowej oceny efektów działalności instytutów badawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1871, 2126, 1921, 1992-1994)

Ocena częściowa

Minister Gospodarki nie dochował ustawowych terminów na zatwierdzenie ponad 2/5 ich sprawozdań finansowych, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie. Ponadto Minister udzielił nadzorowanym instytutom, bez podstawy prawnej, dotacji celowej w łącznej kwocie 290 tys. zł.

W zakresie sprawowania nadzoru Ministra nad realizacją zadań podstawowych instytutów Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w kontrolach przeprowadzanych przez Ministerstwo nie uwzględniano oceny parametrycznej dokonywanej przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych, pomimo zajmowania przez Ministra Gospodarki stanowiska w sprawie ich dorobku naukowego. W Ministerstwie nie określono również progu istotności w stosunku do ryzyka dotyczącego utrzymywania się instytutu z działalności innej niż podstawowa w przeprowadzanych kontrolach, a następnie zrezygnowano z badania ww. ryzyka. Zdaniem NIK fakt ten uniemożliwia Ministrowi dokonanie całościowej oceny efektów działalności instytutów oraz ogranicza możliwość wpływu Ministra m.in. na ich działalność podstawową.

Pomimo powyższego Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia bieżące monitorowanie przez Ministra sytuacji finansowej nadzorowanych instytutów oraz wprowadzenie obowiązku sporządzania programów naprawczych w przypadku ujemnego wyniku finansowego instytutów. Instytuty badawcze wykonywały dla Ministra istotne zadania na zasadach konkurencyjnych dotyczące analiz ekonomicznych i technologicznych oraz zadania wynikające z zobowiązań zawartych w odrębnych przepisach dotyczących obronności państwa.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁷³, wnosi o:

- 1) przeprowadzanie kontroli instytutów badawczych w terminie przewidzianym w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych;
- 2) zatwierdzanie sprawozdań finansowych w terminie przewidzianym w 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- 3) udzielanie dotacji celowych instytutom badawczym w trybie art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań;
- 4) uwzględnianie w kontroli instytutów dokonywanej przez Ministra kwestii dotyczących powoływania zastępców dyrektorów instytutów, zwymiarowania ryzyk odnoszących się do źródeł finansowania instytutów oraz ich oceny parametrycznej.

⁷³ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

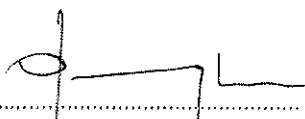
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Warszawa, dnia 26 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk



.....
podpis

