



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KPS.410.002.01.2020

**Pan
Jarosław Gowin
Minister Rozwoju, Pracy
i Technologii**

Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 72/2020 Kolegium NIK
z dnia 16 grudnia 2020 r.

P/20/039 – Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego,
w tym realizacja Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*

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 Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5 00-513 Warszawa (dalej: „MRPiPS” lub „Ministerstwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Maląg, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „Minister”) od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniły: – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r., – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nadzór sprawowany przez ministra właściwego ds. pracy nad działalnością Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego 2. Nadzór sprawowany przez ministra właściwego ds. pracy nad realizacją Programu Wieloletniego <i>Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy</i>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli zostały wykorzystane dane i dokumenty z lat wcześniejszych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/28/2020 z 26 maja 2020 r. 2. Ewa Przywara, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/29/2020 z 26 maja 2020 r.

(akta kontroli tom I, str. 1-4)

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2020 (I półrocze) Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie sprawował całościowego nadzoru nad realizacją zadań Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytut Badawczego (dalej: „CIO-PiB” lub „Instytut”) określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych³. W szczególności, Minister w niedostatecznym stopniu sprawował nadzór w odniesieniu do prowadzenia przez Instytut badań podstawowych oraz nad realizacją Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*⁴ (dalej: „Program Wieloletni” lub „Program”).

Minister realizował obowiązek przeprowadzania kontroli działalności Instytutu w zakresie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych, tj. organizacji i jakości pracy, zarządzania Instytutem, sprawności systemu kontroli zarządczej, poszerzając je ponadto o zadania audytowe z tego zakresu. Stwierdzono jednak, że Minister nie podejmował, tj. planował, realizował i dokumentował czynności nadzorczych dotyczących prowadzenia działalności podstawowej Instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych dotyczących: prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki i wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Ponadto Minister nie egzekwował przekazywania przez Instytut uchwał Rady Naukowej CIO-PiB dotyczących zatwierdzenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu.

Nadzór Ministra nad Instytutem w zakresie realizacji Programu Wieloletniego nie był w pełni rzetelny i skuteczny. Minister nie określił zadań Koordynatora Programu, co uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIO-PiB funkcji Koordynatora Programu. Pomimo, iż Program realizowany jest od 2008 r., Minister nie określił zasad monitorowania realizacji celów Programu z wykorzystaniem założonych w rozdziale IX Programu produktów oraz rezultatów. Po zakończeniu II i III etapu Programu (odpowiednio lata 2011-2013 i 2014-2016) Minister nie ocenił, w ramach sprawowanego nadzoru, stopnia zrealizowania oddziaływania Programu na osiągnięcie założonych wskaźników celów, a tym samym na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy.

Minister powołał w 2017 r. Pełnomocnika Organu Nadzorującego IV etap Programu oraz za jego pośrednictwem, Zespół Koordynacyjny. Pełnomocnik akceptował opinie Zespołu zawierające pozytywną ocenę realizacji Programu za lata 2017 i 2018 oraz za cały okres jego wykonania (2017-2019), pomimo, że w przedłożonych opiniach Zespołu nie zawarto żadnych informacji, w jakim zakresie zostały zrealizowane wskaźniki wykonania założone w IV etapie Programu.

Minister sprawując w sposób nierzetelny nadzór nad realizacją Programu, nie zidentyfikował, że Instytut nie monitorował w kontrolowanym przez NIK okresie wykorzystania wyników poszczególnych projektów realizowanych przez Wykonawców w części B Programu i efektów ich wdrożeń, pomimo, że dla tej części

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1350, ze zm.

⁴ Program realizowany jest od 2008 r. w trzyletnich etapach. Dotychczas zrealizowano cztery etapy: I etap w latach 2008-2010 (uchwała nr 117/2007 Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2007 r.), II etap w latach 2011-2013 (uchwała nr 154/2010 Rady Ministrów z dnia 21 września 2010 r.), III etap w latach 2014-2016 (uchwała nr 126/2013 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2013 r.) i IV etap w latach 2017-2019 (uchwała nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r.). Kolejny V etap będzie realizowany w latach 2020-2022 (uchwała nr 80/2019 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2019 r.).

Programu⁵ wskazano rodzaje raportów składanych po upływie dwóch⁶ i pięciu⁷ lat od daty zakończenia realizacji Programu, co istotne, dla części A IV etapu Programu w ogóle nie przewidziano sporządzenia takich raportów. W ocenie NIK brak właściwego nadzoru nad wydatkowaniem 404 mln zł ze środków publicznych na realizację kolejnych etapów Programu w latach 2008-2019 stwarzał wysokie ryzyko ich wykorzystania w sposób pozostający w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych⁸, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

1. Nadzór sprawowany przez ministra właściwego ds. pracy nad działalnością Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego

Opis stanu faktycznego

1.1. Kwestie polityki nadzorczej w Ministerstwie, w tym wynikające z nadzoru Ministra nad CIOP-PIB, w okresie objętym kontrolą określały regulaminy organizacyjne MRPiPS⁹ oraz regulaminy wewnętrzne: Departamentu Prawa Pracy (DPR), Biura Budżetu i Finansów (BBF) i Biura Kontroli i Audytu (BKA)¹⁰. W regulaminach wewnętrznych departamentów wskazano komórki organizacyjne lub stanowiska pracy odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad Instytutem. Regulaminy te nie zawierały zasad, form czy zakresu nadzoru nad Instytutem.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnymi DPR¹¹ do zadań Wydziału Bezpieczeństwa i Higieny Pracy DPR należało współdziałanie z CIOP-PIB w programowaniu i realizacji badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii, a także w zakresie oceny zgodności wyrobów (zwłaszcza środków ochrony indywidualnej oraz maszyn szczególnie niebezpiecznych) oraz wykonywanie zadań związanych z nadzorem merytorycznym Ministra nad CIOP-PIB.

Do zadań BBF¹² należało: prowadzenie spraw związanych z nadzorem i kontrolą nad gospodarką finansową podległych jednostek; uruchamianie środków na działalność jednostkom podległym i nadzorowanym przez Ministra; przyjmowanie, sprawdzanie pod względem formalno-rachunkowym i ocena jednostkowych

⁵ Umowa z dnia 20 czerwca 2017 r. nr PBiWP-IV/2017 w sprawie finansowania projektów w ramach Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – IV etap, okres realizacji 2017-2019 realizowanych w ramach części B – program realizacji projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych zawarta pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (dalej NCBR) a Instytutem.

⁶ Raport z wykorzystania wyników Programu.

⁷ Raport „ex-post”.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁹ Regulaminy organizacyjne MRPiPS nadane zarządzeniami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: nr 41 z dnia 30 sierpnia 2006 r.; nr 24 z dnia 24 sierpnia 2017 r.; nr 1 z dnia 16 stycznia 2020 r.

¹⁰ Do dnia 29 czerwca 2017 r. odrębnie funkcjonowało Biuro Kontroli oraz Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego – zarządzenie nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zarządzenie weszło w życie dnia 29 czerwca 2017 r.

¹¹ Regulaminy wewnętrzne DPR: z dnia 7 października 2016 r. (§ 11 pkt 5 i 7), 4 października 2017 r. (§ 11 pkt 5 i 7) i 27 lipca 2018 r. (§ 11 pkt 5 i 7).

¹² Regulaminy wewnętrzne BBF: z dnia 18 października 2016 r. (§ 9 pkt 14, 26 i 28 lit. c), z 1 lutego 2017 r. (§ 11 pkt 10, § 12 pkt 5, 12 i 14 lit. c), z 26 maja 2017 r. (§ 11 pkt 10, § 17 pkt 12 i 14 lit. c), z 23 października 2017 r. (§ 17 pkt 5, 12 i 14 lit. c), z 25 maja 2018 r. (§ 11 pkt 7, § 17 pkt 4, 10 i 12 lit. c), 22 stycznia 2019 r. (§ 11 pkt 7, § 17 pkt 4, 10 i 12 lit. c).

sprawozdań instytutów badawczych. Do 29 czerwca 2017 r. Biuro Kontroli¹³ realizowało zadania polegające na wykonywaniu kontroli ujętych w planie kontroli w dziale praca, w tym jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra, wykonywaniu pozaplanowych kontroli zleconych przez Ministra lub Dyrektora Generalnego. Do zadań Stanowiska ds. Audytu Wewnętrznego¹⁴ należało: przeprowadzanie audytów wewnętrznych zleconych, a także współpraca z komórkami audytu wewnętrznego w jednostkach oraz w działach administracji rządowej podległych i nadzorowanych przez Ministra. Od 29 czerwca 2017 r. zadania Biura Kontroli i Stanowiska ds. Audytu Wewnętrznego realizowało BKA¹⁵.

(akta kontroli tom I, str. 5-95, 388-567, tom II str. 264-288)

W Ministerstwie nie opracowano dokumentu regulującego zasady i tryb nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi. W dokumencie z 2012 r. pn. „Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”¹⁶ zarekomendowano ministrom opracowanie polityk nadzorczych, tj. określających, m.in. zasady i tryb nadzoru. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DPR, aktualnie obowiązujące przepisy, określające zakres, przedmiot i częstość kontroli, a także wypracowana praktyka w tym zakresie są w pełni wystarczające do właściwego sprawowania nadzoru nad Instytutem. Sporządzenie dodatkowego dokumentu powielającego obowiązujące w tym zakresie regulacje utrudniłoby skuteczność sprawowania nadzoru z uwagi na dynamikę zmian legislacyjnych. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że obowiązujące przepisy prawa nie obejmowały zasad i trybu nadzoru, w tym częstotliwości i dokumentowania podejmowanych czynności nadzorczych.

(akta kontroli tom III, str. 151-178)

1.2. Przewodniczący Rady Naukowej CIOP-PIB nie przekazał Ministrowi uchwał Rady zatwierdzających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych. Minister nie podejmował działań interwencyjnych oraz wyjaśniających w omawianym zakresie, mimo że, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych, do jego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad zgodnością działań Instytutu z przepisami prawa. W wyjaśnieniu udzielonym kontrolerom NIK Zastępca Dyrektora DPR nie odniósł się do kwestii nieprzekazywania Ministrowi uchwał Rady Naukowej zatwierdzających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Wskazał natomiast, że „W związku z faktem, że perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej są zawarte w programie wieloletnim „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy”, CIOP-PIB nie przedstawiał MRPiPS dokumentów pn. zatwierdzenie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. (...). Odrębny dokument nie mógłby określać innych perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, a ponadto musiałby powielać kierunki wskazane w Programie wieloletnim”. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tych wyjaśnień, ponieważ czym innym jest uchwała Rady Ministrów o ustanowieniu programu wieloletniego, a czym innym uchwała Rady Naukowej Instytutu zatwierdzająca perspektywiczne kierunki. Program Wieloletni, pomimo, że pełni istotną funkcję w zakresie tworzenia odpowiednich warunków pracy chroniących

¹³ Regulamin wewnętrzny Biura Kontroli z dnia 21 września 2016 r. (§ 7 pkt 3 lit. b i 4).

¹⁴ Regulamin wewnętrzny SAW z dnia 13 września 2016 r. (§ 9 ust. 1 pkt 13 i 16).

¹⁵ Regulaminy wewnętrzne BKA: z dnia 30 sierpnia 2017 r. (§ 7 pkt 3 lit. b i 4, § 13 ust. 2 pkt 13 i 16), z 10 sierpnia 2018 r. (§ 8 pkt 3 lit. b i 4, § 14 ust. 2 pkt 13 i 16), z 6 marca 2019 r. (§ 8 pkt 3 lit. b i 4, § 14 ust. 2 pkt 13 i 15), z 26 czerwca 2019 r. (§ 8 pkt 3 lit. b i 4, § 14 ust. 2 pkt 13 i 15), z 19 sierpnia 2019 r. (§ 8 pkt 3 lit. b i 4, § 14 ust. 2 pkt 13 i 15), z 29 maja 2020 r. (§ 8 pkt 3 lit. b i 4, § 14 ust. 2 pkt 13 i 15).

¹⁶ Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012 r., bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf.

życie i zdrowie zatrudnionych, nie może być traktowany, jako dokument wytyczający w sposób całościowy kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu.

(akta kontroli tom III, str. 151-178, 289-301, 307-320)

1.3. Przepisy ustawy o instytutach badawczych zobowiązują ministra nadzorującego działalność instytutów badawczych m.in. do sprawowania nadzoru nad realizacją przez Instytut jego podstawowych zadań: realizacji badań naukowych i prac rozwojowych¹⁷; przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki¹⁸ oraz wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych¹⁹.

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister nie podejmował, tj. planował, realizował i dokumentował czynności nadzorczych dotyczących prowadzenia działalności podstawowej Instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych dotyczących: prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywania wyników badań *naukowych* i prac rozwojowych do potrzeb praktyki i wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Zastępca Dyrektora DPR wyjaśnił, że nadzór Ministra nad realizacją przez Instytut podstawowej działalności Instytutu opierał się na roboczej (nieudokumentowanej) analizie rocznych sprawozdań z działalności Instytutu, uczestnictwa przedstawicieli Ministerstwa w posiedzeniach Rady Naukowej CIOP-PIB oraz w organizowanych przez Instytut przedsięwzięciach upowszechniających wyniki badań naukowych. Sprawozdania z działalności Instytutu zawierały wykaz umów i porozumień zawieranych przez CIOP-PIB w celu wdrażania i upowszechniania wyników prac Instytutu oraz złożonych wniosków o udzielenie ochrony na wynalazek (patentów) i wniosków o udzielenie prawa ochronnego na wzór użytkowy.

W ocenie NIK powyższe podejście nie spełniało wymagań dotyczących wykonywania przez Ministra nadzoru nad realizacją przez Instytut jego podstawowych zadań, określonego w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych. W szczególności powodowało to brak nadzoru nad praktycznym i wdrożeniowym aspektem wykorzystania wyników badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez CIOP-PIB.

Przewodniczący Rady Naukowej CIOP-PIB, zgodnie z art. 35a ust. 1 ustawy o instytutach badawczych przekazywał terminowo do Ministra uchwały Rady dotyczące opiniowania m.in.: planów działalności Instytutu na lata 2017, 2018, 2019 i 2020; rocznych sprawozdań z działalności Instytutu za lata 2017, 2018, 2019; rocznych planów finansowych na lata 2017, 2018, 2019 i 2020; rocznych sprawozdań finansowych za lata 2017, 2018, 2019; podziału zysku za lata 2017, 2018, 2019; zmian regulaminu organizacyjnego Instytutu (zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych). Dokumenty, których uchwały dotyczyły, stanowiły załączniki do pism, przy których uchwały były przekazywane do Ministerstwa. Minister nie skorzystał z prawa do uchylenia żadnej z tych uchwał, ani nie wstrzymywał jej wykonania, ponieważ, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DPR, nie wystąpiły przesłanki uzasadniające podjęcie takich działań określone w art. 35a ust. 2 i 3 ustawy o instytutach badawczych.

(akta kontroli tom III, str. 151-232, 307-320)

1.4. W okresie objętym kontrolą Minister nie wydawał Instytutowi, wobec braku działalności CIOP-PIB w tym zakresie, zgody na tworzenie przez Instytut spółek kapitałowych w celu komercjalizacji wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz know-how związanego z tymi wynikami, a także w celu prowadzenia działań

¹⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych.

¹⁸ Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 2.

¹⁹ Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 3.

z zakresu transferu technologii i upowszechniania nauki oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową i na obejmowanie lub nabywanie przez Instytut akcji i udziałów w takich spółkach, których przedmiot działalności związany jest z prowadzonymi przez Instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi oraz wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w takich spółkach²⁰.

(akta kontroli tom III, str. 147-150)

1.5. W okresie objętym kontrolą Minister nie zlecał Instytutowi zadań do realizacji na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, tj. nie nakładał na Instytut obowiązku wprowadzenia do jego planu zadania i nie wyznaczał zadań poza planem, ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa publicznego, w przypadku stanu klęski żywiołowej lub w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych.

(akta kontroli tom III, str. 147-150)

1.6. CIOP-PIB w latach objętych kontrolą NIK prowadził Sekretariat Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy²¹, którego zadania określono w regulaminie konkursu zaakceptowanym przez Ministra. Konkurs jest organizowany przez MRPiPS we współpracy z innymi ministerstwami, urzędami kontroli, instytucjami ubezpieczeniowymi oraz partnerami społecznymi na podstawie zarządzenia nr 11 MRPiPS z dnia 23 marca 2018 r.²² w sprawie przyznania nagrody Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dla najlepszych wniosków konkursowych zgłaszanych w ramach „Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy” oraz powołania Komisji Konkursowej do ich oceny²³. Do zadań Sekretariatu należy m.in. występowanie w imieniu Ministra w sprawach związanych z organizacją i przeprowadzeniem Konkursu, kontakty ze współorganizatorami, sponsorami i osobami zgłaszającymi wnioski konkursowe, obsługa posiedzeń Komisji Konkursowej, archiwizacja dokumentacji, upowszechnianie informacji o Konkursie.

(akta kontroli tom III, str. 141-150, 307-336)

1.7. W planach kontroli sporządzanych przez Biuro Kontroli i Audytu MRPiPS (poprzednio Biuro Kontroli) uwzględniano kontrolę Instytutu w terminie określonym w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, tj. nie rzadziej niż raz na trzy lata. W planie kontroli zewnętrznych Ministerstwa na 2017 rok oraz na 2020 rok ujęte zostało zadanie pn. Działalność instytutów badawczych w zakresie art. 36 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych.

(akta kontroli tom I, str. 215, 254-255)

Biuro Kontroli i Audytu MRPiPS w okresie objętym kontrolą przeprowadziło dwie kontrole w CIOP-PIB: w 2017 roku (kontrola obejmowała działalność Instytutu za rok 2016) i w 2020 r. (obejmująca działalność Instytutu za 2019 r.). Kontrole przeprowadzono na podstawie i w zakresie określonym w art. 36 ustawy o instytutach badawczych, tj. dotyczyły one działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania Instytutem.

(akta kontroli tom I, str. 217-228, 257-259, 274-377)

W wystąpieniu pokontrolnym z 31 sierpnia 2018 r., po kontroli przeprowadzonej w 2017 r., funkcjonowanie CIOP-PIB Minister ocenił pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Nieprawidłowości dotyczyły głównie obszaru

²⁰ Art. 17 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

²¹ Konkurs Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, organizowany corocznie od 1972 roku.

²² Poprzednio na podstawie Zarządzenia nr 12 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia nagrody Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla najlepszych wniosków konkursowych zgłaszanych w ramach "Ogólnopolskiego Konkursu Poprawy Warunków Pracy" (Dz. Urz. Min. Prac. i Pol. Społ. poz. 14).

²³ Dz. Urz. Min. Rodz. Prac. i Pol. Społ. poz. 11.

zamówień publicznych. W zaleceniach pokontrolnych Minister wniósł o stosowanie przejrzystych i jednoznacznych zasad przygotowania ofert, stosowanie mierzalnych kryteriów oceny ofert, dokumentowanie w formie pisemnej sposobu i podstawy szacowania wartości zamówienia, formułowanie proporcjonalnych warunków udziału w postępowaniu. Zalecono wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem rozliczeń wykorzystania samochodów służbowych do celów prywatnych bądź służbowych, a także aktualizację regulacji wewnętrznych w zakresie obiegu dokumentów. W odpowiedzi na wystąpienia Dyrektor CIOP-PIB poinformował o opracowaniu znowelizowanej „Instrukcji postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w CIOP-PIB” oraz aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie obiegu dokumentów. Zadeklarował też wzmocnienie nadzoru nad rozliczaniem użytkowania samochodów służbowych do celów prywatnych bądź służbowych.

(akta kontroli tom I, str. 318-377)

Audytorzy wewnętrzni, wchodzący w skład zespołu kontrolnego, przeprowadzili w CIOP-PIB zadanie audytowe pn. Wsparcie działań kontrolnych działalności instytutów badawczych. Czynności doradcze przeprowadzane zostały w okresie od 2 października do 30 listopada 2017 r., natomiast sprawozdanie z przeprowadzonych czynności doradczych przekazano do CIOP dopiero w dniu 24 września 2018 r., tj. po upływie prawie 10 miesięcy.

W sprawozdaniu z przeprowadzonych czynności doradczych zawarto opinie i propozycje w sprawie wprowadzenia usprawnień systemu kontroli zarządczej w CIOP-PIB. W szczególności audytorzy zaproponowali m.in: a) przeanalizowanie możliwości przeprowadzania postępowania na wybór firmy audytorskiej do badania sprawozdania finansowego przez departament prowadzący nadzór nad Instytutem - we współpracy z Instytutem; b) wprowadzenie praktyki ujmowania w treści protokołów z postępowań przetargowych całej dokumentacji postępowania, umożliwiającej prześledzenie ścieżki audytu realizacji postępowania, przy uwzględnieniu dokumentów wyłączonych z kryterium jawności, np. w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. W piśmie z 24 września 2018 r. skierowanym do Dyrektora CIOP-PIB (przekazanym do wiadomości Dyrektorowi DPR MRPiPS) wskazano, że opinie i propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania Instytutu nie są wiążące i decyzja o sposobie ich wykorzystania należy do kierownika jednostki. W odpowiedzi Dyrektor CIOP-PIB poinformowała Ministerstwo, że Instytut uznał za zasadne utrzymanie dotychczasowej praktyki wyboru firmy audytorskiej do badania sprawozdania finansowego, tj. rozeznania rynku i ofert dokonuje CIOP-PIB, natomiast wybór dokonywany jest przez MRPiPS. Instytut zobowiązał się do enumeratywnego wymieniania wszystkich załączników do protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz przeprowadzenie aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych, jak również projektów unijnych.

(akta kontroli tom I, str. 121-133, 378-387)

W 2017 r. audytorzy MRPiPS przeprowadzili zadanie audytowe pn. „Nadzór nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi”. W sprawozdaniu z przeprowadzonych czynności doradczych zawarto opinie i wnioski w sprawie wprowadzenia usprawnień w MRPiPS, dotyczących m.in. nadzoru Ministerstwa nad CIOP-PIB: a) dokonanie przeglądu jednostek podległych i nadzorowanych w kontekście stanu bezpieczeństwa teleinformatycznego i dostosowania do wymogów RODO²⁴, b) dokonanie zmian w regulacjach wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L 119 z 4 maja 2016 r.).

w zakresie uwzględnienia w nich instytutów badawczych poprzez wprowadzenie zapisów: „Zobowiązuje się Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy /.../ do sporządzenia informacji o planowanych zadaniach wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych oraz informacji o stanie ich realizacji.” W piśmie Kierującego Stanowiskiem ds. Audytu Wewnętrznego MRPiPS z 14 czerwca 2017 r. skierowanym do Minister Pani Elżbiety Rafalskiej audytorzy zaproponowali, aby przedstawione w sprawozdaniu propozycje działań były punktem wyjścia do omówienia i przyjęcia uzgodnionych zmian w tym zakresie. Komórki organizacyjne realizujące zadania z zakresu pełnienia nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi winny dokonać przeglądu swoich działań i - jeśli to niezbędne - przedstawić propozycje dalszych zmian, uwzględniających potrzeby kierownictwa Ministerstwa.

W zakresie stanu przygotowań do RODO audytorzy w ramach zadania audytowego doradczego pn. „Przygotowanie do wdrożenia zmian w zakresie ochrony danych osobowych” wystosowali pismo do jednostek nadzorowanych i podległych (w tym m.in. do CIOP-PIB) z prośbą o przekazanie informacji na ten temat. W dniu 25 stycznia 2018 r. Instytut przekazał odpowiedź na ww. pismo, informując o podjętych działaniach dostosowujących do wymogów RODO. W zakresie drugiego z wniosków podjęto w Ministerstwie decyzję o wprowadzeniu w regulacjach wewnętrznych zmian w zakresie obowiązków jednostek podległych i nadzorowanych dotyczących kontroli zarządczej, które dotyczyć miały również instytutów badawczych. Objęto je obowiązkiem przekazywania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej oraz dokumentów planistycznych i sprawozdawczych dotyczących zakresu ich działania²⁵.

(akta kontroli tom I, str. 117-161, 260-273)

1.8. Regulacje ustawowe²⁶ nakładają na ministra nadzorującego instytut badawczy obowiązek zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego oraz podziału zysku. CIOP-PIB przedłożył Ministrowi sprawozdania finansowe oraz wnioski dotyczące podziału zysku za lata 2017-2019. Sprawozdania podlegały weryfikacji przez BBF MRPiPS, które nie miało do nich zastrzeżeń pod względem formalno-rachunkowym. Uwag do sprawozdań nie zgłaszała też DPR. Sprawozdania oraz wnioski dotyczące podziału zysku za poszczególne lata zatwierdzone zostały przez Ministra.

Sprawozdanie finansowe CIOP podlegało corocznemu badaniu przez biegłego rewidenta, którego zdaniem we wszystkich istotnych aspektach: przedstawiało ono rzetelnie i jasno wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej na dzień 31 grudnia 2017/2018/2019 r., jak też wyniku finansowego za dany rok obrotowy 2017/2018/2019; sporządzone zostały zgodnie z określonymi zasadami (polityką rachunkowości) i na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli tom II, str. 1-263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie sprawował całościowego nadzoru nad podstawową działalnością Instytutu w zakresie prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do praktyki i ich wdrażania.
2. Minister nie egzekwował przekazywania przez Przewodniczącego Rady Naukowej uchwał Rady Naukowej dotyczących perspektywicznych kierunków

²⁵ Por. przypis 14.

²⁶ Art. 18 ust. 13 oraz art. 19 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu, w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru nad zgodnością działań Instytutu z przepisami prawa, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nie sprawował całościowego nadzoru nad działalnością podstawową CIOP-PIB w zakresie określonym w ustawie o instytutach badawczych. Ministerstwo nie opracowało dokumentu określającego szczegółowe zasady i tryb nadzoru m.in. nad CIOP-PIB oraz nie dokumentowało analizy corocznych sprawozdań z działalności Instytutu. W szczególności dotyczyło to braku skutecznego nadzoru nad przystosowaniem do potrzeb praktyki i wdrażaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez CIOP-PIB.

Minister zatwierdzał sprawozdania finansowe Instytutu oraz wnioski o podział zysków, a także realizował, zgodnie z przepisami ustawy o instytutach badawczych, obowiązek przeprowadzania, nie rzadziej niż raz na trzy lata, kontroli działalności Instytutu w zakresie określonym w ustawie.

OBSZAR

2. Nadzór sprawowany przez ministra właściwego ds. pracy nad realizacją Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*

Opis stanu faktycznego

2.1. Na wniosek Ministra został ustanowiony przez Radę Ministrów IV etap Programu Wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy*, realizowany w latach 2017-2019, na który wydatkowano 93,5 mln zł (62 mln zł MRPiPS oraz 31,5 mln zł Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego)²⁷.

Nadzór nad realizacją Programu²⁸ sprawował minister właściwy do spraw pracy, reprezentowany przez Pełnomocnika Organu Nadzorującego Sekretarza Stanu w MRPiPS, Pana Stanisława Szweda, współpracując z ministrem właściwym do spraw nauki (NCBR)²⁹.

Zespół Koordynacyjny został powołany w I kwartale 2018 r. przez Pełnomocnika Organu Nadzorującego, w składzie zaproponowanym przez Dyrektora CIOP-PIB. Członkowie Zespołu byli przedstawicielami ministerstw, organizacji pracodawców i pracowników oraz ekspertów z dziedzin wiedzy objętych Programem. Zespół Koordynacyjny pełnił funkcję opiniotwórczo-doradczą w stosunku do Pełnomocnika Organu Nadzorującego i Koordynatora Programu.

Tematyka IV etapu Programu Wieloletniego realizowana była w ramach dwóch części: A – Programu realizacji zadań w zakresie służb państwowych oraz B – Programu realizacji projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych.

W związku z realizacją części A Programu Wieloletniego między Ministrem a CIOP-PIB zawarta została umowa nr UM-1/DPR/PD/2017/03 z dnia 10 marca 2017 r. Umowa dotyczyła wykonania zadań w zakresie służb państwowych objętych Programem Wieloletnim. Instytut zobowiązany był m.in. do przygotowania raportów

²⁷ Na realizację Programu w latach 2008-2019 wydatkowano ogółem 404 mln zł.

²⁸ Zgodnie z załącznikiem nr 1 Uchwały nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* – IV etap, okres realizacji 2017-2019.

²⁹ Minister powierzyła Sekretarzowi Stanu w MRPiPS, Panu Stanisławowi Szwedowi, w dniu 30 czerwca 2017 r., obowiązki Pełnomocnika Organu Nadzorującego do dokonywania czynności mających na celu realizację Programu Wieloletniego pn. *Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy* - IV etap, okres realizacji: lata 2017-2019.

rocznych za lata 2017 i 2018 oraz raportu końcowego za okres 2017 – 2019 z realizacji zadań Programu. Raporty te CIOP-PIB składał Ministrowi. Pełnomocnik Organu Nadzorującego stwierdzał wykonanie zadań na podstawie oceny dokonanej przez Zespół Koordynacyjny.

(akta kontroli tom I, str. 388-567, tom II, str. 339-390)

Projekty w ramach części B realizowane były na podstawie umowy nr PBiWP-IV/2017/03 z dnia 20 czerwca 2017 r.³⁰, zawartej między NCBR³¹ a CIOP-PIB. Umowa dotyczyła finansowania projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych. W ramach części B zawarto 15 umów w sprawie finansowania projektów, pomiędzy 10 jednostkami naukowymi (uczelnie i instytuty) a CIOP-PIB. Instytut zobowiązany był m.in. do przygotowania Raportów okresowych, Raportu końcowego z realizacji projektów Programu, Raportu z wykorzystania wyników Programu oraz Raportów „ex-post”. Z kontroli NIK przeprowadzonych u Wykonawców projektów w ramach IV etapu Programu wynika, że składane Raporty zawierały nierzetelne dane w zakresie realizacji wyników końcowych (produktów). Wykazano w nich produkty, które:

- a) były planowane, ale nie zostały zrealizowane, np. publikację³², która do dnia 28 maja 2020 r. nie została przekazana do recenzji i tym samym nie opublikowano jej w czasopiśmie z wykazu JCR³³; model laboratoryjny systemu rozpoznawania stopnia zmęczenia i obniżenia uwagi na podstawie oceny zachowania pracownika oraz analizy sygnałów EEG³⁴, który na cztery miesiące przed zakończeniem realizacji projektu został zdemontowany; optyczny system ostrzegawczy wykorzystujący rozszerzoną rzeczywistość³⁵;
- b) były planowane, ale zostały jedynie częściowo zrealizowane, np. seminarium weryfikujące opracowane produkty³⁶ odbiegało od przyjętych założeń, gdyż uczestniczyło w nim 17 osób zamiast zaplanowanego uczestnictwa 30-tu osób; publikacje naukowe i popularnonaukowe³⁷ – planowano 3, a zrealizowano – 1;
- c) nie były planowane, ale zostały zrealizowane np. referaty³⁸ prezentowane na konferencjach międzynarodowych (3) i krajowych (1) – dwa³⁹ z trzech referatów na międzynarodowe konferencje nie mieściły się w zakresie tematycznym Projektu.

Funkcja Głównego Wykonawcy i Koordynatora Programu⁴⁰ została powierzona CIOP-PIB⁴¹. Koordynator Programu w celu zapewnienia sprawnego zarządzania Programem i jego monitorowania:

³⁰ Wraz z aneksami: nr 1/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r., nr 2/2018 z dnia 12 lipca 2018 r., nr 3/2018 z dnia 30 listopada 2018 r., nr 4/2018 z dnia 7 grudnia 2018 r., nr 5/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r. oraz nr 6/2019 z dnia 22 października 2019 r.

³¹ Polska agencja wykonawcza w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, powołana do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Głównym zadaniem NCBR jest zarządzanie i realizacja strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, które bezpośrednio przekładają się na rozwój innowacyjności.

³² Projekt nr II.N.04.B.

³³ Journal Citation Reports – lista czasopism naukowych, publikowana corocznie; zawiera szereg wskaźników charakteryzujących znaczenie danego czasopism

³⁴ Projekt nr II.N.03.

³⁵ Projekt nr III.N.19.

³⁶ Projekt nr II.N.03.

³⁷ Projekt III.N.17.

³⁸ Projekt nr II.N.03.

³⁹ Referat pt. "Video Sequence Analysis Using Local Binary Patterns for the Detection of Driver Fatigue Symptoms" (Zakopane w 2019 r.) i referat pt. "Detecting symptoms of driver fatigue using video analysis" (Banska Stiavnica w 2018 r.). Pozostałe dwa referaty to "Blink and Wink Detection in a Real Working Environment" (Wiedeń w 2019 r.) oraz "Yawning recognition based on dynamic analysis and simple measure" (Funchal, Madera w 2017 r.).

⁴⁰ Rozdział VIII Programu pn. „Założenia systemu realizacji i monitorowania Programu”.

⁴¹ Uchwała nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r.

- powołał Sekretarza Naukowego Programu do bieżącej współpracy z wykonawcami oraz dokonywania okresowych przeglądów stanu realizacji zadań i projektów Programu pod kątem osiągnięcia wskaźników produktu dla realizacji założonych celów,
- wyznaczył liderów grup i przedsięwzięć do pełnienia bezpośredniego nadzoru merytorycznego nad realizacją ujętych w nich zadań i projektów oraz dokonywania podsumowań uzyskanych wyników pod kątem zgodności ich realizacji z założeniami i harmonogramem;
- wyznaczył opiekunów merytorycznych, ze strony CIOP-PIB, dla poszczególnych projektów realizowanych przez zewnętrzne jednostki naukowe.

Jak wskazano w rozdziale VIII Programu pn. „Założenia systemu realizacji i monitorowania Programu”, obowiązki m.in. Koordynatora Programu określają umowy zawarte pomiędzy MRPiPS i CIOP-PIB, NCBR i CIOP-PIB oraz wykonawcami zewnętrznymi projektów i CIOP-PIB. Ani w umowie pomiędzy MRPiPS a CIOP-PIB ani też w umowie pomiędzy NCBR a CIOP-PIB nie określono obowiązków Instytutu, jako Koordynatora Programu. W szczególności dotyczyło to zasad i trybu monitorowania realizacji celów Programu w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania z wykorzystaniem założonych w rozdziale IX Programu pn. „Przewidywane wskaźniki realizacji celów szczegółowych i działań podejmowanych dla ich osiągnięcia” produktów oraz rezultatów (Koordynator Programu został zobowiązany do jego monitorowania, jednak nie określono np. częstotliwości zbierania danych czy też rodzajów raportów w tym zakresie).

Monitorowanie realizacji celów Programu (część A i B) z wykorzystaniem założonych wskaźników produktów oraz rezultatów było niejednolite. Dla części B Programu w umowie z dnia 20 czerwca 2017 r. nr PBiWP-IV/2017 wskazano, że CIOP-PIB składa do NCBR Raport z wykorzystania wyników Programu po upływie dwóch lat od daty zakończenia realizacji Programu oraz Raport „ex-post” po upływie pięciu lat od daty zakończenia realizacji Programu (raporty takie nie zostały złożone). Dla części A Programu nie przewidziano sporządzania żadnych raportów w tym zakresie.

(akta kontroli tom III, str. 27-39, 56-70, 79-93)

2.3. Posiedzenia Zespołu Koordynacyjnego, zgodnie ze wskazaniem zawartym w rozdziale VIII Programu, odbywały się raz w roku⁴². Ich przedmiotem była ocena stanu wykonania zadań w zakresie służb państwowych oraz projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych, przedstawiana w pisemnej opinii Zespołu. W 2020 r. ocena dotyczyła realizacji całości IV etapu Programu. Obsługę posiedzeń zapewniał CIOP-PIB.

W 2018 r. i 2019 r. przed posiedzeniami Zespołu Koordynacyjnego jego członkowie otrzymywali do analizy materiały sprawozdawcze (raporty roczne) opracowane przez Koordynatora Programu. Podczas posiedzeń prezentowane były podsumowania dotyczące zrealizowanych prac, osiągniętych wyników oraz formy ich upowszechniania. Podczas dyskusji Zespół wypracowywał stanowisko w formie opinii. Opinia roczna o realizacji Programu za 2017 jak i za 2018 rok zawierała ocenę pozytywną. Pisemna opinia Zespołu Koordynacyjnego przedstawiona została Pełnomocnikowi Organu Nadzorującego (opinia z dnia 26 marca 2018 r. oraz z dnia 25 marca 2019 r.), który zaakceptował obie te opinie.

Posiedzenie Zespołu Koordynacyjnego podsumowujące zakończenie IV etapu Programu Wieloletniego odbyło się w formie zdalnej. Materiały sprawozdawcze

⁴² Odpowiednio: 26 marca 2018 r. i 25 marca 2019 r., natomiast w 2020 r. z powodu pandemii, posiedzenie zrealizowano w formule zdalnej.

zostały zamieszczone na stronie internetowej Instytutu, a do członków Zespołu Koordynacyjnego drogą mailową zostało przesłane pismo z prośbą o zapoznanie się z nimi i zgłaszanie uwag i wniosków do opracowywanego przez Przewodniczącego Zespołu projektu opinii końcowej. Opinia końcowa z 2 kwietnia 2020 r. o realizacji IV etapu Programu Wieloletniego także zawierała ocenę pozytywną. Pełnomocnik Organu Nadzorującego zaakceptował tę opinię.

Zastępca Dyrektora DPR wyjaśnił, że Departament Prawa Pracy nie dysponuje protokołami z posiedzeń Zespołu Koordynacyjnego ds. Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy IV etap, gdyż takie protokoły nie były sporządzane.

Zgodnie z „Załoženiami systemu realizacji i monitorowania programu”⁴³ do monitorowania celów Programu wykorzystane miały być wskaźniki produktów oraz rezultatów podane w rozdziale IX Programu pn. „Przewidywane wskaźniki realizacji celów szczegółowych i działań podejmowanych dla ich osiągnięcia” przypisane do poszczególnych celów szczegółowych. Wskaźniki te miały stanowić narzędzie skutecznego monitorowania Programu. W przywołanych wyżej opiniach Zespołu Koordynacyjnego o realizacji IV etapu Programu Wieloletniego zaakceptowanych przez Pełnomocnika Organu Nadzorującego brak było odniesienia wskaźników produktów oraz rezultatów do celów programu ⁴⁴. W tym zakresie ograniczono się tylko do opisu najważniejszych wyników uzyskanych w trakcie realizacji programu wieloletniego.

Raporty roczne oraz Raport końcowy z części A złożone zostały przez CIOP-PIB do Ministerstwa w terminie do 28 lutego danego roku, zgodnie z § 4 ust. 2 umowy.

(akta kontroli tom III, str. 1-94, 289-301)

Nadzór nad realizacją poszczególnych zadań odbywał się w formie ich komisyjnego odbioru. Posiedzenia Komisji Oceny Prac Naukowych (KOPN) miały charakter otwartych seminariów, w których uczestniczyli pracownicy naukowcy, specjaliści i eksperci z wyższych uczelni i instytutów badawczych, przedstawiciele resortów, przedsiębiorstw zainteresowanych wykorzystaniem uzyskanych wyników a także przedstawiciele organów kontroli i nadzoru nad warunkami pracy oraz partnerów społecznych.

DPR uzgadniał z CIOP-PIB harmonogramy seminaryjnych posiedzeń KOPN i delegował do uczestnictwa w nich pracowników Departamentu. Wraz z zaproszeniem na posiedzenie KOPN Departament otrzymywał sprawozdania z zakończonych etapów poszczególnych zadań. Sprawozdania te były przedmiotem analizy dokonywanej przez pracowników Departamentu, szczególnie w aspekcie planowanych do wykonania produktów. Protokoły z posiedzeń podpisywane były przez uczestników posiedzenia oraz potwierdzane przez Dyrektora DPR.

(akta kontroli tom III, str. 95-140, 289-301)

⁴³ Rozdział VIII załącznika do uchwały nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r.

⁴⁴ W Programie Wieloletnim wskazano pięć celów szczegółowych: 1) Stworzenie możliwości spełnienia wymagań wynikających z nowych dokumentów strategicznych dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy oraz postanowień dyrektyw Unii Europejskiej; 2) Opracowanie i doskonalenie rozwiązań umożliwiających rozwój i zachowanie zdolności do pracy w celu zapobiegania wykluczeniu z rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych wiekiem i niepełnosprawnych; 3) Rozwój metod i narzędzi do zapobiegania i ograniczania ryzyka zawodowego w środowisku pracy, z uwzględnieniem nowych oraz narastających czynników ryzyka; 4) Poszerzenie stanu wiedzy o przyczynach i skutkach wypadków przy pracy i chorób związanych z pracą oraz o opłacalności ekonomicznej działań prewencyjnych na poziomie państwa i przedsiębiorstwa; 5) Kształtowanie i promocja kultury bezpieczeństwa przez doskonalenie zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz rozwój nowoczesnego systemu edukacji i informacji społeczeństwa w powiązaniu z całym cyklem życia.

DPR nie gromadził kopii protokołów z komisyjnego odbioru zadań. W miarę uzasadnionych potrzeb Departament na bieżąco występował do Instytutu o przedłożenie protokołów. Departament miał prawo na każdym etapie wymagać przedłożenia przez CIOP-PIB wszelkiego rodzaju dokumentacji związanej z realizacją programu. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DPR ze względów technicznych i organizacyjnych nie ma potrzeby przechowywania kopii protokołów w siedzibie MRPiPS. Przechowywane są natomiast sprawozdania z realizacji etapów poszczególnych zadań.

(akta kontroli tom III, str. 289-301)

Z raportów rocznych i raportu końcowego z realizacji zadań IV etapu Programu Wieloletniego w latach 2017-2019 wynika, że:

- W 2017 r. rozpoczęto realizację 83 zadań z zakresu służb państwowych (wykonawcą wszystkich zadań był CIOP-PIB) oraz 63 projektów z zakresu badań naukowych i prac rozwojowych (z tego 49 projektów realizowanych przez Instytut oraz 14 projektów realizowanych przez zewnętrzne jednostki naukowe). KOPN przedstawiono sprawozdania z zakończonych pierwszych etapów tych zadań i projektów. W odniesieniu do 38 zadań (45,8% ogółu realizowanych zadań) oraz 23 projektów (36,5% ogółu realizowanych projektów) Komisja zaleciła wprowadzenie poprawek i uzupełnień do sprawozdań, warunkujących ich merytoryczne rozliczenie. Zalecenia zostały wykonane. Dla czterech zadań (4,8% ogółu realizowanych zadań) oraz pięciu projektów (7,9% ogółu realizowanych projektów) sformułowano zalecenia odnoszące się do ich realizacji w kolejnych latach.
- W 2018 r. realizowano 90 zadań w części A (wykonawcą wszystkich zadań był CIOP-PIB), w tym 83 kontynuowano z roku poprzedniego oraz rozpoczęto realizację 7 nowych. W 2018 r. zakończono realizację 10 zadań (11,1% ogółu realizowanych zadań). W części B realizowano 68 projektów, w tym 63 kontynuowano z roku poprzedniego oraz rozpoczęto realizację pięciu nowych. W okresie sprawozdawczym zakończono realizację dwóch projektów (2,9% ogółu realizowanych projektów). CIOP-PIB był wykonawcą 53 projektów a zewnętrzne jednostki naukowe realizowały 15 projektów. W odniesieniu do 52 zadań (57,8% ogółu realizowanych zadań) oraz 34 projektów (50% ogółu realizowanych projektów) Komisja zaleciła wprowadzenie poprawek i uzupełnień do sprawozdań, warunkujących ich merytoryczne rozliczenie. Zalecenia zostały wykonane. Dla 11 zadań (12,2% ogółu realizowanych zadań) oraz pięciu projektów (7,4% ogółu realizowanych projektów) sformułowano zalecenia do uwzględnienia w ostatnim roku prac.
- W 2019 r. realizowano 80 zadań w części A oraz 65 projektów⁴⁵ w części B. W odniesieniu do 16 zadań (20% ogółu realizowanych zadań) oraz 21 projektów (32,3% ogółu realizowanych projektów) Komisja zaleciła wprowadzenie poprawek i uzupełnień do sprawozdań, warunkujących ich merytoryczne rozliczenie. Zalecenia zostały wykonane.

2.4. Celem głównym Programu Wieloletniego było opracowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz nowych wyrobów, technologii, metod i systemów zarządzania, których wykorzystanie przyczyni się do znaczącego ograniczenia liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na czynniki niebezpieczne, szkodliwe i uciążliwe oraz ograniczenia związanych z nimi wypadków przy pracy, chorób zawodowych i wynikających z tego strat ekonomicznych i społecznych.

⁴⁵ Realizacja jednego z projektów w 2019 r. nie była kontynuowana z przyczyn losowych (powodem była poważna awaria aparatury – koszt naprawy ok. 4 mln zł).

2.4.1. Dla IV etapu realizacji Programu określono trzy wskaźniki docelowe poprawy stanu bezpieczeństwa i warunków pracy (odniesione do roku 2014, jako roku bazowego), do osiągnięcia których przyczyni się Program:

- wskaźnik liczby osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych – rok bazowy 2014, wartość 89,5; rok docelowy 2021, wartość 74; zrealizowano w 2018 r.⁴⁶ 77,2;
- wskaźnik liczby śmiertelnych wypadków przy pracy na 1000 pracujących (analogicznie) – 0,022 i 0,019; zrealizowano w 2018 r. 0,016;
- wskaźnik liczby ciężkich wypadków przy pracy na 1000 pracujących (analogicznie) – 0,04 i 0,03; zrealizowano w 2018 r. 0,04⁴⁷.

W załączniku nr 1 do uchwały nr 203/2015 Rady Ministrów z dnia 26 października 2015 r. przyjęto wartość w roku docelowym (prognoza) 2021, mimo że okres pięciu lat po zakończeniu finansowania Programu upływa w 2024 roku. Ww. wskaźniki wykazywały tendencję malejącą lub stałą. Wskaźniki te były monitorowane na podstawie danych GUS. NIK zwraca uwagę, że przyjęte wskaźniki nie mierzą stopnia realizacji określonego celu głównego Programu. Nie odnoszą się one do opracowanych innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w ramach realizowanych Projektów, których wdrożenie zaplanowano w ciągu pięciu lat po zakończeniu finansowania Programu. Zmniejszanie się liczby osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia czy liczby śmiertelnych i ciężkich wypadków przy pracy może być wynikiem innych okoliczności, niż wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w wyniku realizacji zadań i projektów Programu Wieloletniego.

(akta kontroli tom III, str. 151-178, 256-261)

2.4.2. Dla II etapu Programu Wieloletniego, realizowanego w latach 2011-2013, określono trzy docelowe wskaźniki potwierdzające osiągnięcie w ciągu pięciu lat od zakończenia Programu, tj. do końca 2018 r.:

- zmniejszenie o 30% liczby osób zatrudnionych w warunkach narażenia na działanie czynników niebezpiecznych, szkodliwych i uciążliwych, co wpłynie na wydłużenie okresu aktywności zawodowej; według danych nastąpiło zmniejszenie tej liczby o 39%, jednak NIK zwraca uwagę, iż nie wskazano, jakie przełożenie na wydłużenie okresu aktywności zawodowej miało mieć zmniejszenie liczby zatrudnionych w warunkach zagrożenia szkodliwością;
- zmniejszenie, o co najmniej 25% obciążenia ogólnego funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS) bezpośrednimi wydatkami z funduszu wypadkowego, które w 2009 r. stanowiły 3,4% (4,95 mld zł) wydatków na świadczenia pieniężne z FUS; według danych nastąpiło zmniejszenie o 30% obciążenia ogólnego FUS bezpośrednimi wydatkami z funduszu wypadkowego; NIK zwraca uwagę, że w 2019 r. wydatki z funduszu wypadkowego wyniosły prawie 5,1 mld zł, tj. więcej o 3% w porównaniu do 2009 r.;
- zmniejszenie, o co najmniej 1% rocznie całkowitych społecznych kosztów wypadków przy pracy, w tym wypadków śmiertelnych i ciężkich oraz chorób zawodowych, które w 2009 r. oszacowano na 35 mld zł (zmniejszenie tych kosztów o 1% powinno przynieść oszczędności rzędu 350 mln zł w skali roku); według danych w okresie pięciu lat po zakończeniu II etapu Programu całkowite koszty wypadków przy pracy ulegały zmniejszeniu każdego roku od 4,6% w 2014

⁴⁶ Na podstawie danych GUS.

⁴⁷ Źródło danych: Warunki pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.); Wypadki przy pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.).

roku do 12,6% w 2018 roku⁴⁸, przy czym w 2017 r. koszty te oszacowano na 15-20 mld zł⁴⁹.

(akta kontroli tom II str. 289-315, tom III str. 151-178, 262-272)

Dla etapu III Programu, realizowanego w latach 2014-2016, określono cztery docelowe wskaźniki osiągnięcia celów:

- liczba osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych – rok bazowy 2012, wartość 95,5; rok docelowy 2021, wartość 61;
- liczba śmiertelnych wypadków przy pracy (analogicznie) – 348 i 263;
- liczba ciężkich wypadków przy pracy (analogicznie) – 602 i 401;
- liczba stwierdzonych chorób zawodowych (analogicznie) – 2402 i 1713.

Zgodnie z informacją za 2018 r. na podstawie zebranych pełnych danych GUS i Instytutu Medycyny Pracy wartości wskaźników przedstawiały się następująco:

- liczba osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych wyniosła 77,2;
- liczba śmiertelnych wypadków przy pracy wyniosła 211;
- liczba ciężkich wypadków przy pracy wyniosła 527;
- liczba stwierdzonych chorób zawodowych wyniosła 2022⁵⁰.

Ww. wskaźniki wykazywały tendencję malejącą, przy czym jeden z nich został osiągnięty na poziomie niższym niż założony dla roku docelowego (liczba śmiertelnych wypadków przy pracy).

(akta kontroli tom II, str. 316-338, tom III str. 151-178, 262-278)

Po zakończeniu II i III etapu Programu Wieloletniego Minister nie przeprowadził kompleksowej analizy pod kątem upowszechniania i wdrażania produktów Programu (osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania). Nie monitorowano wykorzystania wyników z realizacji poszczególnych projektów i efektów ich wdrożeń, ponieważ Wykonawcy projektów w ramach III etapu Programu Wieloletniego nie składali do CIOP-PIB Raportów z wykorzystania wyników Programu, które zobowiązani byli przedkładać Instytutowi po upływie dwóch lat od daty zakończenia realizacji Projektu. Jak wyjaśniali Wykonawcy Projektów, NCBR nie opracował wzoru Raportu z wykorzystania wyników Programu, a Instytut nie zwracał się do Wykonawców o dostarczenie tego Raportu. Z kontroli NIK przeprowadzonej u Wykonawców Projektów wynika, że wskaźniki rezultatu i oddziaływania określone w załączniku nr 2 Wskaźniki realizacji celów Programu z wykorzystaniem wyników Projektu do umowy w sprawie realizacji projektu w ramach Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy – III etap, nie we wszystkich przypadkach zostały osiągnięte, np. Projekt nr III.P.20, jako wskaźniki rezultatu określono: 1) Wdrożenie systemu informatycznego IAPS (Intelligent Accident Prevention System) wspierającego system bezpieczeństwa w zakładach stwarzających ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, w minimum trzech zakładach zwiększonego ryzyka (ZZR) lub dużego ryzyka (ZDR) - nie zrealizowano; 2) Wdrożenie systemu IAPS w instytucjach kontrolno-nadzorczych: Państwowej Straży Pożarnej oraz w Urzędzie Dozoru Technicznego –

⁴⁸ Źródło danych: Opracowania Głównego Urzędu Statystycznego: Warunki Pracy w roku 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy w 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018; Nowo przyznane renty wypadkowe, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/nowo-przyznane-renty-wypadkowe>; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego

⁴⁹ Z danych Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że koszty pośrednie nieodpowiednich warunków pracy są 3–4-krotnie wyższe niż koszty rent i odszkodowań.

⁵⁰ Źródło danych: Warunki pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.); Wypadki przy pracy w 2018 r. (GUS, Warszawa, Gdańsk 2019 r.); Choroby zawodowe w Polsce w 2018 r. (IMP, Łódź 2019).

nie zrealizowano; 3) Wydanie drukiem 500 szt. materiałów informacyjnych oraz rozpowszechnienie ich na konferencjach naukowo-technicznych oraz targach – została przedstawiona informacja o opracowaniu i wydrukowaniu ulotki o systemie informatycznym IAPS oraz materiały informacyjne, które były rozpowszechniane. Jednak brak danych ilościowych nie pozwala ustalić, czy ten wskaźnik rezultatu został osiągnięty; 4) Upowszechnienie opracowanej w wersji elektronicznej ulotki informacyjnej w zakładach ZZR i ZDR oraz promocja systemu informatycznego IAPS poprzez zamieszczenie informacji (w tym ulotki informacyjnej) w Internecie na stronie CIOP-PIB w Serwisie nt. przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym oraz na stronie Instytutu Automatyki i Robotyki Wydziału Mechatroniki Politechniki Warszawskiej brak danych wskazujących na osiągnięcie tego wskaźnika. Z przedstawionych do kontroli NIK dokumentów nie wynika, aby do końca 2021 r. w ramach tego Projektu zostały osiągnięte określone w Projekcie wskaźniki oddziaływania, co argumentowano m.in. brakiem potencjalnych odbiorców.

W Programie Wieloletnim w rozdziale I pn. „Cele realizacji Programu” pkt 3 „Oddziaływanie Programu” wskazano, że wskaźniki celów Programu będą możliwe do osiągnięcia tylko przy utrzymaniu dotychczasowego zaangażowania poszczególnych partnerów tworzących system ochrony pracy w Polsce, a więc prowadzenia przez nich działań wynikających z funkcji w systemie, w tym upowszechniających i wdrażających wyniki kolejnych etapów Programu Wieloletniego. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister nie analizował, czy i w jakim stopniu realizacja zadań i projektów Programu przełożyła się na osiągnięcie założonych wskaźników osiągnięcia celów Programu Wieloletniego, a CIOP-PIB nie składał informacji dotyczących monitorowania realizacji celów szczegółowych z wykorzystaniem wskaźników produktu oraz rezultatu, przypisanych do tych celów z poprzednich etapów Programu Wieloletniego. Nie przeprowadzono analiz dotyczących wdrażania produktów wytworzonych w ramach realizowanych projektów oraz faktycznego wpływu wdrażanych produktów na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy.

(akta kontroli tom III, str. 151-178)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie określił obowiązków Koordynatora Programu Wieloletniego w umowie zawartej z CIOP-PIB dotyczącej wykonania zadań w zakresie służb państwowych. Minister nie zawarł też odrębnej umowy z Instytutem określającej obowiązki Koordynatora Programu.
2. Minister nie określił trybu i zasad monitorowania realizacji celu głównego i celów szczegółowych założonych w Programie z wykorzystaniem wskaźników produktu oraz rezultatu, przypisanych do poszczególnych celów szczegółowych Programu.

OCENA CZĄSTKOWA

Zespół Koordynacyjny oceniał stan wykonania zadań w zakresie służb państwowych oraz projektów w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych. Ocena przedstawiana była w pisemnej opinii Pełnomocnikowi Organu Nadzorującego, który ją akceptował.

Nadzór Ministra nad realizacją Programu Wieloletniego nie był w pełni skuteczny. W szczególności nie zostały określone obowiązki Koordynatora Programu. Nie opracowano trybu i zasad monitorowania realizacji celu głównego i celów szczegółowych założonych w Programie z wykorzystaniem wskaźników produktu oraz rezultatu przypisanych do celów szczegółowych Programu. W konsekwencji po

zakończeniu II i III etapu Programu nie sporządzono informacji, w jakim zakresie wdrożono produkty wytworzone w ramach poszczególnych zadań i projektów oraz w jakim stopniu osiągnięto wskaźniki oddziaływania, mające istotny wpływ na osiągnięcie celów Programu.

Wskaźniki osiągnięcia celów Programu zostały przez CIOP-PIB osiągnięte dla II etapu Programu oraz wykazywały założoną tendencję malejącą w odniesieniu do III i IV etapu Programu. Jednak wskaźniki te nie odnosiły się do określonego w Programie celu głównego oraz celów szczegółowych oraz nie były powiązane z osiągniętymi rezultatami.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru Ministra nad realizacją zadań wynikających z podstawowej działalności Instytutu oraz nad wykonywaniem przez Instytut Programu Wieloletniego.
2. Egzekwowanie przekazywania przez Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu uchwał Rady dotyczących perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu.
3. Określenie zadań Koordynatora Programu Wieloletniego oraz trybu i zasad monitorowania celów Programu w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania.
4. Monitorowanie realizacji celów szczegółowych założonych w Programie Wieloletnim z wykorzystaniem wskaźników produktu oraz rezultatu, odnoszących się do celów szczegółowych.

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 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, 7 października 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dariusz Rogowski

podpis

