



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4101-008-01/2014
P/14/070

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/070 – Efekty działalności instytutów badawczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92764 z dnia 30 października 2014 r. Maria Sieklucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92775 z dnia 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, 00-922 Warszawa, ul. Wawelska 52/54, zwane dalej „MŚ” lub „Ministerstwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Hipolit Grabowski, Minister Środowiska od dnia 27 listopada 2013 r. W okresie objętym kontrolą stanowisko Ministra Środowiska piastowali: Maciej Nowicki – od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 1 lutego 2010 r. Andrzej Kraszewski – od dnia 2 lutego 2010 r. do dnia 18 listopada 2011 r. Marcin Korolec – od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴ działalność Ministra Środowiska w zakresie organizacji oraz sprawowania nadzoru nad działalnością statutową i gospodarką finansową nadzorowanych instytutów badawczych w latach 2010–2014 (I półrocze).

Minister Środowiska wywiązywał się z obowiązków nadzorczych wobec instytutów badawczych, dotyczących m.in.: opiniowania rocznych sprawozdań finansowych i wniosków o finansowanie działalności statutowej. We wszystkich nadzorowanych instytutach przeprowadzono kontrole, a w MŚ zrealizowano zadanie audytowe dotyczące oceny nadzoru m.in. nad instytutami badawczymi. Powyższą ocenę uzasadnia opracowanie i ustalenie zasad nadzoru nad instytutami badawczymi nadzorowanymi przez Ministra Środowiska, w tym ustalenie komórek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za sprawowanie tego nadzoru.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedokonania lub nieterminowego dokonania rocznych ocen funkcjonowania trzech instytutów badawczych i okresowych (rocznych) ocen dyrektorów trzech instytutów za 2013 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi

Opis stanu
faktycznego

1.1. Minister Środowiska, w okresie objętym kontrolą (2010 – I półrocze 2014), sprawował nadzór nad pięcioma instytutami badawczymi: Państwowym Instytutem Geologicznym–Państwowym Instytutem Badawczym (zwanym dalej „PIG”), Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej–Państwowym Instytutem Badawczym („IMiGW”), Instytutem Ochrony Środowiska–Państwowym Instytutem Badawczym („IOŚ”), Instytutem Ekologii Terenów Uprzemysłowionych („IETU”) oraz Instytutem Badawczym Leśnictwa („IBL”).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska², zadania związane z prowadzeniem spraw z zakresu nadzoru Ministra Środowiska nad instytutami badawczymi przypisane zostały, według stanu na 30 czerwca 2014 r., do zakresu działań czterech departamentów. W zakresie nadzoru: nad PIG zadania przypisano Departamentowi Geologii i Koncesji Geologicznych (DGK), nad IBL – Departamentowi Leśnictwa i Ochrony Przyrody (DLiOP), nad IOŚ – Departamentowi Ochrony Powietrza (DOP), a nad IMiGW i IETU – Departamentowi Zasobów Wodnych (DZW). W okresie 2008–2012 (do 6 kwietnia 2012 r.) nadzór nad wszystkimi ww. instytutami badawczymi (do dnia 31 grudnia 2011 r. nad jednostkami badawczo-rozwojowymi), znajdował się w zakresie zadań (we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi) Departamentu Instrumentów Środowiskowych (DIŚ). W latach 2012–2014, nadzór nad instytutami badawczymi znajdował się kolejno we właściwości: Departamentu Zrównoważonego Rozwoju (DZR) w zakresie IOŚ oraz IETU, DZW w zakresie IMiGW, DGK w zakresie PIG i DLiOP w zakresie IBL. Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi ww. departamentów MŚ, zadania te obejmowały prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Ministra Środowiska nad określonym w regulaminie instytutem badawczym i przypisane zostały do określonych komórek organizacyjnych (wydziałów) departamentów.

W analizowanym okresie zadania dotyczące nadzoru nad instytutami przypisane zostały określonym pracownikom właściwych departamentów.

(dowód: akta kontroli str. 8-49, 135-193)

1.2. W „Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej”, złożonych przez Ministra Środowiska za rok 2010, 2011, 2012 i 2013 brak było zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi. W oświadczeniach za lata 2011–2013 określono zastrzeżenia dotyczące niewystarczającego nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, ale nie wskazano w tym zakresie instytutów badawczych. W oświadczeniu za 2013 rok określono, że wdrożone zostały działania nadzorcze nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, ale *„wprowadzone działania wymagają działań korygujących w celu wzmocnienia stopnia spójności oraz kompletności działań jednostek w resorcie”*.

Plany działalności Ministerstwa Środowiska na lata 2012–2014 nie przewidywały realizacji zadań dotyczących nadzoru nad instytutami badawczymi oraz nie wskazywano instytutów badawczych jako jednostek realizujących zadania służące realizacji celów określonych w planach działalności. W analizach ryzyka, sporządzanych przez poszczególne departamenty MŚ w 2012 r. oraz 2013 r., nie określono, jako istotnego, ryzyka dotyczącego nadzoru nad instytutami badawczymi.

(dowód: akta kontroli str. 50-134)

² Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz. Ministra Środowiska z 2014 r., poz. 39).

1.3. Zasady nadzoru nad instytucjami badawczymi zostały uregulowane w dokumentach pn.: „Działania nadzorcze”, opracowanych przez poszczególne departamenty MŚ nadzorujące działalność instytutów badawczych (zostały one zaakceptowane przez Ministra Środowiska lub podsekretarzy stanu nadzorujących departament). W „Działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec ...nadzorowanego instytutu” określono m.in. zasady: nadzoru w obszarze personalnym, w obszarze finansowym i pozafinansowym oraz w obszarze przestrzegania prawa.

W Działaniach nadzorczych (z listopada 2012 r.) DLiOP sprawującego nadzór wobec IBL określono, że okresowa ocena działalności IBL sporządzona ma być do 30 września roku kalendarzowego następującego po roku którego dotyczy ocena, a okresowa ocena dyrektora w terminie trzech miesięcy od zatwierdzenia oceny działalności Instytutu. Jako podstawy oceny działalności IBL wskazano trzy elementy: sprawozdanie finansowe za rok poprzedni, sprawozdanie z działalności oraz wnioski o przyznanie środków na działalność statutową.

W Działaniach nadzorczych wobec IOŚ określono terminy: 31 lipca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy ocena w zakresie oceny Instytutu oraz trzech miesięcy od zatwierdzenia oceny działalności Instytutu w zakresie oceny okresowej dyrektora Instytutu (Działania nadzorcze DZR z listopada 2012 r.)

W przypadku nadzoru nad PIG określono terminy: 30 czerwca w zakresie oceny Instytutu oraz trzy miesiące od zatwierdzenia oceny działalności Instytutu w zakresie oceny okresowej dyrektora Instytutu (Działania nadzorcze DGK z 14 grudnia 2012 r.). Jako podstawę oceny funkcjonowania Instytutu wskazano sześć elementów dotyczących analizy: sprawozdania finansowego, sprawozdania z działalności i sprawozdania z realizacji zadań Państwowej Służby Geologicznej (PSG), opinii Rady Naukowej, skarg oraz wyników kontroli przeprowadzonych w PIG.

W Działaniach nadzorczych wobec IMiGW określono terminy: 31 marca w zakresie dokonania oceny Instytutu (po zmianach na 31 sierpnia) oraz trzech miesięcy od zatwierdzenia oceny działalności Instytutu w zakresie oceny okresowej dyrektora Instytutu (Działania nadzorcze DZW z 12 grudnia 2012 r.) i na 31 października (po zmianach z czerwca 2014 r.). Według aktualnie obowiązujących działań nadzorczych podstawą oceny działalności są trzy elementy: analiza sprawozdania finansowego, wyniki kontroli przeprowadzanych w Instytucie oraz skargi. Ponadto w działaniach nadzorczych wskazano, że Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawuje nadzór nad Państwową Służbą Hydrometeorologiczną (PSH) i Państwową Służbą do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz zapisano, że ten obszar pozostaje poza zakresem uprawnień nadzorczych Ministra Środowiska.

W przypadku nadzoru nad IETU określono terminy: III kwartał w zakresie dokonania oceny Instytutu oraz trzech miesięcy od zatwierdzenia oceny działalności Instytutu w zakresie oceny okresowej dyrektora Instytutu (Działania nadzorcze DZR z listopada 2012 r. – zadanie nadzoru przejęte od czerwca 2014 r. przez DZW)

(dowód: akta kontroli str. 246-323)

We wrześniu 2013 r. Minister Środowiska zatwierdził „Wytyczne w sprawie zasad i trybów sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska”. W wytycznych określono m.in. zasady nadzoru w obszarach: personalnym, finansowym, pozafinansowym i przestrzegania prawa oraz zasady kontroli i audytu. W wytycznych zapisano również, że „Koordynację zadań nadzorczych oraz doskonalenie zasad sprawowania nadzoru przez Ministra

Środowiska zapewnia komórka organizacyjna Ministerstwa do spraw koordynacji nadzoru.” W regulaminie organizacyjnym MŚ (regulamin z dnia 10 czerwca 2014 r.) wskazano, że do zakresu działań Departamentu Strategii i Komunikacji (DSK) należy „Koordynowanie nadzoru nad organami i jednostkami podległymi Ministrowi lub nadzorowanymi przez Ministra”, w regulaminie nie określono zakresu i szczegółów koordynacji.

Zgodnie z ww. Wytycznymi³ właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska, którym na podstawie postanowień regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska powierzono sprawowanie nadzoru nad określonymi jednostkami podległymi lub nadzorowanymi zapewniają systemowe i kompleksowe rozwiązania w zakresie powierzonego im nadzoru, mając wzgląd na postanowienia aktów prawnych, priorytety i oczekiwania kierownictwa resortu oraz potrzeby własne.

Nadzór sprawowany przez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa jest nadzorem personalnym, finansowym, merytorycznym, formalno-prawnym oraz w zależności od obowiązujących uwarunkowań prawnych (Zasady ogólne, pkt. 1, 6).

(dowód: akta kontroli str. 194-245)

W dniu 24 września 2013 r. Minister Środowiska zwrócił się z prośbą do Przewodniczącego Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych o rozważenie zmiany przyporządkowania PIG z grupy nauk o życiu do grupy nauk ścisłych i technicznych. W odpowiedzi Przewodniczący ww. komitetu, poinformował, że nie znaleziono powodów do zmiany przyporządkowania Instytutu do innej grupy, a przeprowadzona analiza działalności Instytutu, zdaniem Komitetu, nie uzasadnia zmiany przyporządkowania. W uzasadnieniu podano m.in., że ocena jakości działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej „...służy określeniu kategorii naukowej jednostki naukowej, która jest uwzględniana przy określeniu wysokości środków finansowych przyznawanych na naukę. Realizowanie zadań służb państwowych przez PIB stanowi inną, inaczej finansowaną sferę działalności tych jednostek naukowych”.

(dowód: akta kontroli str. 354-363)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁴ do podstawowej działalności instytutu należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Środki nadzoru Ministra Środowiska nad realizacją przez instytuty obowiązku prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych zostały określone w działaniach nadzorczych i obejmowały m.in. następujące czynności:

³ Wytyczne określają ogólne, uniwersalne standardy oraz procedury dotyczące sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska. Dokument skierowany jest do komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska, którym na podstawie postanowień regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska powierzono wykonywanie określonych zadań, w tym w szczególności zadań o charakterze nadzorczym. Wytyczne to wskazówki stanowiące podstawę do stworzenia kompleksowych i systemowych rozwiązań, które tworzyć będą działania nadzorcze Ministra Środowiska w poszczególnych obszarach jego działalności.

⁴ Dz.U. Nr 96, poz. 618 z późn. zm., zwanej dalej ustawą o instytutach badawczych.

- opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności⁵ oraz planów finansowych na kolejne lata, planów badań naukowych, prac rozwojowych i usługowych oraz pozostałej działalności instytutu,
- przekazywanie do właściwej komórki organizacyjnej Ministerstwa kwartalnych zestawień prac badawczych realizowanych w ramach działalności statutowej,
- opracowywanie przez departamenty nadzorujące rocznej oceny funkcjonowania instytutu,
- przekazywanie Ministrowi Środowiska kopii zarządzeń, których zakres i treść pozwalały na ocenę pracy instytutu i zapoznanie się z kierunkiem proponowanych działań,
- udział przedstawicieli Ministerstwa Środowiska w pracach związanych z programowaniem działalności instytutu,
- opiniowanie przez nadzorujący departament, w imieniu Ministra, wniosków dyrektora instytutu o granty naukowo-badawcze dla pracowników instytutu,
- opiniowanie wniosków o przyznanie środków finansowych na działalność statutową na kolejny rok,
- udział pracowników Ministerstwa w odbiorach dokumentacji z realizacji projektów badawczych finansowanych na podstawie umów przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („NFOŚiGW”) oraz realizowanych w ramach działalności statutowej (finansowanej z dotacji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zwanego dalej „MNiSW”),
- powoływanie przez Ministra Środowiska członków rady naukowej instytutu oraz udział przedstawicieli departamentu nadzorującego w posiedzeniach rady naukowej instytutu,
- nadawanie i zatwierdzanie statutu instytutu przez Ministra,
- zlecanie przez departament nadzorujący kontroli doraźnych.

(dowód: akta kontroli str. 246-323, 1260-1297)

W działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec IMiGW z grudnia 2012 r. wskazano, że środki nadzoru obejmują: 1) opracowywanie corocznie przez IMiGW-PIB planu działalności, który jest uzgadniany z Departamentem Zasobów Wodnych i podlega zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska; 2) ewaluację z wykonania planu działalności, na podstawie sprawozdania z realizacji zadań; 3) opracowanie na podstawie sprawozdania z wykonania planu działalności rocznej oceny funkcjonowania IMiGW, która podlega zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska; 4) kontrole doraźne. W zaktualizowanych działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec IMiGW (z czerwca 2014 r.) środki nadzoru w obszarze pozafinansowym zostały ograniczone do opracowania przez departament nadzorujący rocznej oceny funkcjonowania IMiGW oraz kontroli doraźnych (zleczanych przez departament nadzorujący).

Jako przyczynę zmiany i ograniczenia środków nadzoru w stosunku do IMiGW wskazano fakt, że ocena działalności Instytutu powinna być oparta o elementy wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących. Dlatego elementy takie jak plan działalności, sprawozdanie z jego wykonania (których obowiązek przedkładania przez Instytut ministrowi nadzorującemu nie wynika z ustawy o instytutach badawczych) nie zostały uwzględnione w Działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec IMiGW z czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 246-323, 1267-1271)

⁵ Nie podlegały one ocenie przez Ministra Środowiska, ale miał on prawo wystąpić o dodatkowe wyjaśnienia i uszczegółowienie treści sprawozdania.

2.2. W latach 2010–2014 (I półrocze) przeprowadzono kontrole we wszystkich pięciu nadzorowanych przez Ministra Środowiska instytutach badawczych. Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, zgodnie z opracowanymi programami kontroli, w których określono, że kontrola będzie dotyczyła wybranych zagadnień z zakresu: działalności finansowej instytutów, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem. W programach określono cele kontroli oraz dokonano analizy zakresu tematycznego, na podstawie której opracowano uszczegółowiony zakres tematyczny kontroli – „wyznaczający jedynie kierunek planowanych czynności kontrolnych i nie stanowiący katalogu zamkniętego”. W programach kontroli uwzględniono tematykę dotyczącą: działalności finansowej (m.in. zasady rachunkowości, wyodrębnienie działalności innej niż wynikająca z art. 2 ust. 1-2 ustawy o instytutach badawczych, realizacja przychodów i kosztów, zamówienia publiczne), organizacji i jakości pracy (m.in. realizacja zadań statutowych) oraz jakości zarządzania instytutem (m.in. polityka kadrowa i realizacja zadań przez dyrektora i radę naukową instytutu).

Minister Środowiska nie wydał rozporządzenia określającego szczegółowy sposób i tryb dokonywania audytów i kontroli instytutów, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o *instytutach badawczych* (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r.) – kontrole przeprowadzane były zgodnie z ww. programami kontroli.

W roku 2012 Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego (BKAU) Ministerstwa przeprowadziło planowane kontrole w dwóch instytutach: w IMiGW i w IETU (obie w IV kwartale), a okres objęty kontrolą obejmował 2011 r. i 2012 r. Po zakończonych kontrolach dokonano ocen działalności instytutów i sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące m.in.: terminowości przekazywania dochodów budżetowych, przeprowadzania analiz ryzyka realizowanych projektów unijnych oraz wzmocnienia nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych.

Ponadto w 2012 r. przeprowadzono kontrole doraźne: w PIG w zakresie funkcjonowania magazynu do przechowywania rdzeni wierniczych oraz w IMiGW w zakresie m.in. poprawności realizacji procedur przetargowych budowy systemu ISOK.

W roku 2013 BKAU przeprowadziło planowane kontrole w trzech instytutach: w IBL w II kwartale oraz w PIG i w IOŚ w III kwartale, a kontrolą objęto 2012 r. i 2013 r. Po zakończonych kontrolach dokonano ocen działalności instytutów i sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące m.in.: zamówień publicznych, dostosowania katalogu utworzonych w instytutach funduszy do postanowień wynikających z ustawy o instytutach badawczych oraz ustalenia zasad korzystania ze sprzętu zakupionego na potrzeby PSG i PSH.

Ponadto w 2013 r. przeprowadzono kontrolę doraźną w IETU (kwiecień 2013 r.) w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej. Kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na ustanowieniu zabezpieczenia spłaty kredytu w wysokości 1,5 mln zł w formie hipoteki umownej łącznej bez uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania przez IETU składnikami aktywów trwałych. Powodem zaciągnięcia kredytu była niekorzystna sytuacja finansowa wynikająca m.in. z faktu realizacji projektów unijnych, w których nie występuje zaliczkowanie. Po zakończeniu kontroli zobowiązano kierownictwo IETU do opracowania kompleksowego programu naprawczego obejmującego wszystkie obszary działalności Instytutu. Program naprawczy IETU został opracowany w terminie określonym we wniosku pokontrolnym i zatwierdzony przez Ministra Środowiska w czerwcu 2013 r. Jako główny cel programu naprawczego określono osiągnięcie stabilnej sytuacji finansowej w roku 2013 i latach następnych, a jako wyznacznik określono poprawiające się wskaźniki ekonomiczne. IETU

w każdym kwartale składa sprawozdania ze stanu realizacji programu. Wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w lutym 2014 r. wykazały, że założenia programu naprawczego zostały zrealizowane częściowo i wskazane są dalsze działania służące poprawie sytuacji finansowej (w tym kontynuacja działań założonych w programie naprawczym).

W I kwartale 2014 r. BKAW zrealizowało zadanie audytowe dotyczące ceny realizacji nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, które obejmowało m.in. nadzór nad „resortowymi instytutami badawczymi”. W sprawozdaniu z realizacji zadania określono m.in.: zakres działań nadzorczych sprawowanych przez właściwe departamenty wobec określonych instytutów badawczych, skutki lub ryzyka wynikające ze słabości kontroli zarządczej, stopień ryzyka oraz sformułowano zalecenia i terminy ich realizacji. W przypadku nadzoru nad IMiGW zobowiązano DZW do poprawienia niektórych zapisów w działaniach nadzorczych, a w przypadku nadzoru nad PIG zalecono skrócenie czasu uzgodnień i terminów przekazywania dokumentów przez Instytut.

(dowód: akta kontroli str.1428-1578, 1687)

2.3. W okresie objętym kontrolą Minister zlecał zadania do realizacji następującym instytutom:

- PIG – 292 zadania na łączną kwotę 311.818 tys. zł, w tym 134 zadania na zasadach konkurencyjnych,
- IOŚ – 79 zadań na łączną kwotę 104.198 tys. zł, w tym dwa zadania na zasadach konkurencyjnych,
- IBL – 17 zadań na łączną kwotę 4.184 tys. zł, w tym dwa zadania na zasadach konkurencyjnych,
- IETU – 13 zadań, z których 10 zrealizowano nieodpłatnie, a trzy na łączną kwotę 112 tys. zł. Żadne z 13 zadań nie było zlecane na zasadach konkurencyjnych.

Odnosnie dokonywania w MŚ analizy rentowności realizowanych przez instytuty zadań, w departamentach nadzorujących Ministerstwa wyjaśniono m.in., że:

- analizowanie rentowności zleczanych przez Ministerstwo, a realizowanych przez IETU poszczególnych zadań wykracza poza wytyczne Ministra Środowiska do spraw nadzoru,
- prace badawcze i ekspertyzy zamawiane w IBL związane były z potrzebą uzyskania wsparcia eksperckiego w bieżącej pracy Departamentu albo z realizacją zobowiązań międzynarodowych Polski,
- nie przeprowadzano analizy rentowności zadań w związku z informacją o dobrej sytuacji finansowej i poprawie rentowności IOŚ wynikającą ze sprawozdań.

Badaniem objęto trzy zadania zlecone IOŚ na łączną kwotę 3.989,7 tys. zł (tj. 3,8% kwoty zadań zleconych IOŚ ogółem)⁶.

⁶ Zadania polegające na: 1) opracowaniu „Raportu z realizacji w 2011 r. zadań związanych z wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja Genewska) oraz Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja klimatyczna) wraz z Protokołem z Kioto – 3 egzemplarze, zapis w formie elektronicznej” na kwotę 1.600 tys. zł; 2) „Opracowaniu wkładu merytorycznego do rozdziałów do projektu Strategicznego Planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu w horyzoncie czasowym do 2030 r. Etap II” na kwotę 2.000 tys. zł; 3) „Obsłudze administracyjno-technicznej działań Ministra Środowiska celem realizacji zobowiązań wynikających z postanowień ratyfikowanych bądź podpisanych przez Rzeczpospolitą Polską wielostronnych umów międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska (Konwencja Bońska, Porozumienie EUROBATS, Porozumienie Ascobans, Konwencja o różnorodności biologicznej) – II etap na kwotę 389,7 tys. zł.

Należyte wykonanie zleconych zadań zostało potwierdzone w protokołach zdawczo-odbiorczych, w których stwierdzono m.in. zgodność wykonanej pracy ze zleceniem⁷, terminowość jej wykonania oraz w dwóch przypadkach wskazano, w jaki sposób zostanie wykorzystany przedmiot zlecenia.

Kalkulacja kosztów w przypadku jednego zadania została dokonana przez Instytut i przekazana do departamentu nadzorującego. Departament nadzorujący wnioskował o uszczegółowienie kalkulacji, wskazanie metodologii wyliczania poszczególnych rodzajów kosztów, wskazywał na zawyżenie niektórych rodzajów kosztów. Koszt realizacji dwóch zadań został oszacowany na podstawie kalkulacji uzgodnionej pomiędzy Ministerstwem a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 924-1087, 1096-1205, 1412-1424)

2.4. Zgodnie z art. 18 ust. 13 ustawy o *instytutach badawczych* Minister, w latach 2010–2014, zatwierdzał sprawozdania finansowe instytutów wraz z wnioskami w sprawie pokrycia straty netto lub przeznaczenia zysku bilansowego.

W poddanych analizie sprawozdaniach za lata 2011–2013 stratę wykazał jeden z pięciu badanych instytutów, tj. PIG. Strata netto w wysokości 3.027,2 tys. zł wykazana na koniec 2013 r. stanowiła efekt stosowanego przez Instytut sposobu rozliczania kosztów⁸. Minister zatwierdził sprawozdanie finansowe PIG za 2013 r. wraz z wnioskiem w sprawie pokrycia straty netto (z funduszu rezerwowego oraz podstawowego).

Zatwierdzenie przez Ministra sprawozdań finansowych instytutów poprzedzone było:

- złożeniem przez instytut sprawozdania finansowego wraz z opinią niezależnego biegłego rewidenta i raportem z badania sprawozdania finansowego, opinią Rady Naukowej w sprawie sprawozdania finansowego (wraz z propozycją przeznaczenia zysku bilansowego lub sposobu pokrycia straty),
- wystąpieniem przez departament merytoryczny Ministerstwa sprawujący nadzór nad działalnością instytutu do Departamentu Prawnego oraz Departamentu Ekonomicznego o opinię w sprawie sprawozdania finansowego,
- opinią Departamentu Ekonomicznego do sprawozdań finansowych instytutów, w której odnosił się m.in. do: kompletności sprawozdania, tj. zawarcia w sprawozdaniu dokumentów, o których mowa w art. 45 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*⁹, przychodów i kosztów (wielkości, struktury, dynamiki zmian), osiągniętego wyniku finansowego (wraz z porównaniem do roku poprzedniego). Opinia zawierała także analizę wskaźnikową, uwagi (w postaci informacji o ewentualnych zagrożeniach, np. w analizie sprawozdania finansowego IETU za 2013 r. wskazano na ryzyko trudności w pozyskiwaniu zleceń z rynku krajowego, w analizie sprawozdania finansowego IBL za 2012 r. i 2013 r. oraz IOŚ za 2012 r. wskazano na wysoką nadpłynność finansową jednostki, świadczącą o nieefektywnym gospodarowaniu posiadanymi środkami finansowymi), wykaz

⁷ W przypadku zadania polegającego na „Opracowaniu wkładu merytorycznego do rozdziałów do projektu Strategicznego Planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu w horyzoncie czasowym do 2030 r. Etap II” na kwotę 2.000 tys. zł w protokole zdawczo-odbiorczym stwierdzono konieczność uzupełnienia jednego z punktów, a w przypadku „Obsługi administracyjno-technicznej działań Ministra Środowiska celem realizacji zobowiązań wynikających z postanowień ratyfikowanych bądź podpisanych przez Rzeczpospolitą Polską wielostronnych umów międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska (Konwencja Bońska, Porozumienie EUROBATS, Porozumienie Ascobans, Konwencja o różnorodności biologicznej” – II etap) na kwotę 389,7 tys. zł stwierdzono, że część pracy została przyjęta z drobnymi poprawkami.

⁸ Zgodnie z analizą sprawozdania finansowego PIG-PIB za 2013 r. sporządzoną przez Departament Ekonomiczny Ministerstwa, Instytut ponoszący wysokie koszty pośrednie (tj. niezwiązane z Państwową Służbą Geologiczną i Państwową Służbą Hydrogeologiczną) ma problem z rozliczeniem tych kosztów w ramach otrzymanych dotacji celowych. Powoduje to, że Instytut utrzymując wysokie środki finansowe posiada również wysoki stan zobowiązań i rozliczeń międzyokresowych oraz generuje stratę.

⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

błędów wymagających korekty (np. w sprawozdaniu finansowym IMiGW za 2011 r., 2012 r., 2013 r., IBL za 2010 r., 2011 r.).

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem sprawozdania finansowe¹⁰ zostały zatwierdzone w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości, tj. nie później niż sześć miesięcy od dnia bilansowego (do dnia 30 czerwca danego roku).

(dowód: akta kontroli str.364-649)

Sprawozdania finansowe instytutów nie były weryfikowane pod kątem prawidłowości kwalifikacji przez instytuty ich działalności jako komercyjnej oraz badawczej i rozwojowej. W departamentach nadzorujących instytuty wyjaśniono m.in., że przepisy ustawy o rachunkowości nie nakładają na organ nadzorujący jednostkę takiego obowiązku, kwestia kwalifikacji działalności instytutu może zostać oceniona w toku kontroli przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa, a departament nadzorujący nie dysponuje pracownikami posiadającymi wiedzę i umiejętności dla dokonania tego rodzaju weryfikacji lub wystarczającą kadrą¹¹. Ponadto podano m.in., że sprawozdania finansowe instytutów corocznie są opiniowane przez biegłego rewidenta, a elementem opinii biegłego rewidenta jest także prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym kwalifikowalność działalności jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 1260-1297)

2.5. Instytuty corocznie przedkładały do Ministerstwa, celem ich zaopiniowania przed złożeniem do MNiSW, wnioski o finansowanie działalności statutowej na dany rok.

Wnioski podlegały opiniowaniu przez nadzorujące departamenty merytoryczne Ministerstwa m.in. pod kątem zgodności z zapisami art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *zasadach finansowania nauki*¹² (w zakresie obejmującym finansowanie działalności statutowej), zgodności projektów ujętych we wniosku z przyjętym kierunkiem badań instytutu, zgodności z przedmiotem i zakresem działania instytutu określonym w statucie, ewentualnych rozbieżności z tematami realizowanymi na zamówienie Ministra lub finansowymi ze środków NFOŚiGW, zakresu tematycznego, celów i proponowanego sposobu realizacji tematów ujętych we wniosku.

Wystąpiły przypadki kierowania przez departament nadzorujący Ministerstwa uwag i wątpliwości do złożonych przez instytuty wniosków, np. uwagi Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych do wniosku PIG na działalność statutową na 2013 r., w ramach których podnoszono celowość realizacji niektórych zadań, zbieżność tematów badawczych, wartości zadań badawczych, konieczność uzasadnienia finansowania ze środków przeznaczonych na naukę określonych zadań.

W latach 2010–2014 wszystkie opinie były pozytywne. Opinie zawierały potwierdzenie zgodności wniosków instytutów z zakresem działania określonym w statucie oraz wyrażały wsparcie dla realizacji tematów badawczych we wnioskowanym przez instytut zakresie i wysokości. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odwoływania się przez instytuty od ww. opinii.

(dowód: akta kontroli str. 790-923)

¹⁰ Sprawozdanie finansowe IETU za rok 2011, 2012, 2013; Sprawozdanie finansowe IMiGW za rok 2011, 2012, 2013; Sprawozdanie finansowe IBL za rok 2010, 2011, 2012, 2013, Sprawozdanie finansowe IOŚ-PIB za rok 2010, 2011, 2012, 2013.

¹¹ Wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Prawno-Organizacyjnego w Departamencie Zasobów Wodnych, działającego z upoważnienia Dyrektora Departamentu Zasobów Wodnych, nadzorującego działalność IMiGW; wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody, sprawującego nadzór nad IBL; wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych sprawującego nadzór nad PIG-PIB.

¹² Dz.U. z 2014 r., poz. 1620.

IMiGW przekazywał do Ministerstwa decyzje Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznające dotacje podmiotowe na utrzymanie potencjału badawczego na dany rok.

Departamenty Ministerstwa nadzorujące instytuty nie zwracały się do IBL, PIG, IOŚ, IETU z prośbą o informacje na temat wysokości dotacji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznanej na finansowanie działalności statutowej, a także udziału tej dotacji w przychodach instytutu. Informację o wysokości dotacji MNiSW pozyskiwano ze sprawozdań finansowych przedkładanych corocznie przez instytuty, z korespondencji telefonicznej lub e-mailowej (PIG), podczas posiedzeń Rady Naukowej (IOŚ) i ze sprawozdań z realizacji planu naprawczego (IETU).

(dowód: akta kontroli str. 879-887)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowe dokonanie oceny funkcjonowania w 2013 r. dwóch instytutów i niedokonanie takiej oceny w przypadku jednego instytutu. Ocena funkcjonowania IMiGW za 2013 r. została dokonana w dniu 12 listopada 2014 r., IETU w dniu 2 grudnia 2014 r., a w przypadku IOŚ do dnia 5 grudnia 2014 r. (tj. do dnia zakończenia kontroli) ocena ta nie została sporządzona.

Zgodnie z Działaniami nadzorczymi komórki organizacyjnej Ministerstwa Środowiska, którym na podstawie postanowień regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska powierzono sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi przeprowadzają okresową ocenę funkcjonowania instytutu raz w roku. Terminy dokonania oceny trzech ww. instytutów zostały określone na: do dnia 31 sierpnia roku następnego (IMiGW)¹³ i na III kwartał roku kalendarzowego (IOŚ¹⁴, IETU).

2. Niedokonanie okresowej oceny dyrektorów trzech instytutów (PIG, IOŚ, IMiGW) za 2013 r.

Zgodnie z Działaniami nadzorczymi, okresowa ocena dyrektora Instytutu sporządzana jest przez właściwego członka kierownictwa w ciągu trzech miesięcy od zatwierdzenia rocznej oceny jednostki (IOŚ), do dnia 31 października roku następnego (IMiGW¹⁵), w ciągu trzech miesięcy od zatwierdzenia przez Ministra Środowiska działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju rocznej oceny PIG.

(dowód: akta kontroli str. 246-323)

Dyrektor DOP wyjaśnił, że w dokumentacji przekazanej przez komórki nadzorujące IOŚ przed dniem 10 czerwca 2014 r. nie znajdują się dokumenty potwierdzające sporządzenie oceny funkcjonowania Instytutu oraz dyrektora IOŚ za 2013 r. DOP po przejęciu nadzoru nad IOŚ wykonywał zadania bieżące w zakresie nadzoru nad Instytutem, m.in. opracował dokument pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Instytutu Ochrony Środowiska*, który został zaakceptowany przez Ministra Środowiska w grudniu 2014 r. Faktyczne przeprowadzenie oceny będzie możliwe w IV kwartale 2014 r.

Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych brak oceny dyrektora PIG za 2013 r. wyjaśnił faktem odwołania w lipcu 2014 r. dyrektora Instytutu i wszczęciem postępowania wyjaśniającego.

¹³ Termin do dnia 31 sierpnia roku następnego został wprowadzony Działaniami nadzorczymi Ministra Środowiska wobec Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zaakceptowanymi przez Ministra Środowiska w dniu 2 lipca 2014 r.

¹⁴ Do 31 lipca.

¹⁵ Zgodnie z działaniami nadzorczymi Ministra Środowiska wobec Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej z czerwca 2014 r.

Dyrektor Departamentu Zasobów Wodnych wyjaśniła, że zgodnie z działaniami nadzorczymi Ministra Środowiska wobec IMiGW ocena działalności IMiGW miała zostać wykonana do dnia 31 sierpnia 2014 r. Termin ten nie został dochowany z uwagi na wzmożone działania legislacyjne podejmowane w tym okresie w związku z projektem założeń nowej ustawy – Prawo wodne. Ta kwestia stanowiła główny priorytet w pracach Wydziału Prawno-Organizacyjnego Departamentu, do którego zadań należy także nadzór nad IMiGW. Ocena działalności IMiGW za rok 2013 została zatwierdzona przez Ministra Środowiska w dniu 12 listopada 2014 r. Okresowa ocena dyrektora IMiGW zostanie przygotowana do końca 2014 r., w związku z koniecznością uwzględnienia wyników kontroli zleconej w IMiGW przez Ministra Środowiska.

Niedochowanie terminu dokonania oceny funkcjonowania IETU w 2013 r. również wyjaśniono wzmożonymi pracami nad projektem ustawy – Prawo wodne przez Wydział Prawno-Organizacyjny Departamentu Zasobów Wodnych, który sprawuje nadzór nad działalnością IETU od dnia 11 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 246-323, 1298-1411)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W *Działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec Instytutu Badawczego Leśnictwa (z listopada 2012 r., zaakceptowanych przez Ministra Środowiska)* ustalono, w sposób niezgodny z art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy o zasadach finansowania nauki, zasady opiniowania wniosków IBL o przyznanie środków finansowych na działalność statutową na kolejny rok składanych do MNiSW.

Zgodnie z ww. *Działaniami nadzorczymi*, Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody w imieniu Ministra Środowiska opiniuje wniosek IBL o przyznanie środków finansowych na działalność statutową na kolejny rok składany do MNiSW.

W związku z powyższym opinia do wniosków IBL o przyznanie środków finansowych na działalność statutową w 2013 r. oraz 2014 r. została sporządzona i przekazana do IBL przez DLiOP, co skutkowało naruszeniem art. 18 ust. 5 pkt 3 ww. ustawy o zasadach finansowania nauki.

Zastępca Dyrektora DLiOP wyjaśniła, że opinia do wniosku o działalność statutową IBL na rok 2013 oraz 2014 została podpisana przez Dyrektora DLiOP w oparciu o pełnomocnictwo zawarte w działaniach nadzorczych (na 2013 r. w oparciu o projekt działań nadzorczych, a na 2014 r. w oparciu o pełnomocnictwo zawarte w zatwierdzonych działaniach nadzorczych). Natomiast w związku z planowanymi zmianami w działaniach nadzorczych Ministra Środowiska wobec jednostek nadzorowanych, opinia dotycząca roku 2015 została podpisana przez właściwego ze względu na podział kompetencji podsekretarza stanu.

2. Kontrole dwóch instytutów badawczych przeprowadzono po terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki*¹⁶, zgodnie z którym 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. W przypadku IETU kontrolę przeprowadzono w listopadzie 2012 r., a IBL w maju 2013 r. – odpowiednio po upływie siedmiu i 13 miesięcy od wymaganego terminu. Dyrektor BKAW w wyjaśnieniach podał, że w 2012 i 2013 r. przeprowadzono kontrolę we wszystkich instytutach badawczych zgodnie z wymogami art. 36 ustawy o instytutach badawczych, a termin przeprowadzenia kontroli wynikał z rocznych planów uzgadnianych ze wszystkimi komórkami organizacyjnymi MŚ. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkie instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra

¹⁶ Dz.U. Nr 96, poz. 620 z późn. zm.

Środowiska były kontrolowane (zgodnie z planami kontroli) oraz przeprowadzanie w niektórych instytutach kontroli doraźnych i sprawdzających (w latach 2010–2011 cztery kontrole oraz w latach 2012–2014 sześć kontroli), NIK zwraca jedynie uwagę na niedotrzymanie wymaganych terminów.

(dowód: akta kontroli str. 1298-1411, 1638-1639)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o sporządzanie ocen (rocznych) działalności instytutów oraz okresowych (rocznych) ocen dyrektorów instytutów badawczych w terminach określonych w obowiązujących w MŚ uregulowaniach w tym zakresie.

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 23 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.