

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

LBY – 4101-020-02/2014
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 Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Tadeusz Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 91237 z dnia 9 października 2014 r.; 2. Artur Nierebiński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91235 z dnia 9 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 4-7)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej także „Ministerstwo” lub „MRiRW”), ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. ¹ (dowód: akta kontroli str. 8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą (tj. od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r.) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „Minister”) sprawował nadzór nad 12³ instytutami badawczymi (dalej: „instytuty”) w sposób określony m.in. w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁴ (dalej „ustawa o instytutach”) oraz w regulaminach organizacyjnych: MRiRW i jego poszczególnych Departamentów. Wobec wyznaczenia wielu komórek organizacyjnych Ministerstwa do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad ww. instytutami, pozytywnie należy ocenić powierzenie jednemu z nich wiodącej roli w tym zakresie, co sprzyjało spójności i jednolitości prowadzonego nadzoru. W Ministerstwie prowadzono bieżącą wymianę informacji z instytutami oraz z ministrem właściwym do spraw nauki. W okresie objętym kontrolą Minister uczestniczył także w pracach nad ustaleniem kryteriów oceniania instytutów przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (dalej „KEJN”).

Minister oceniał instytuty w zakresie organizacji pracy i jakości zarządzania, realizacji zadań podstawowych i jakości pracy oraz prawidłowości działalności finansowej, biorąc pod uwagę m.in.: realizację planów badań naukowych i strategii rozwoju instytutów, rozwój naukowy pracowników, wdrażanie prac rozwojowych do praktyki rolniczej, dostosowanie tematyki badawczej do potrzeb rolnictwa. Oceny wystawione w trakcie kontroli prowadzonych przez Ministra nie były jednak porównywane z ocenami parametrycznymi KEJN z 2010 i 2013 r., a w czynnościach podejmowanych w ramach nadzoru Minister w ograniczonym stopniu uwzględniał

¹ Poprzednio urząd ten sprawowali: Stanisław Kalemba (od dnia 31 lipca 2012 r. do dnia 17 marca 2014 r.), Donald Tusk (od dnia 27 lipca do dnia 31 lipca 2012 r.) oraz Marek Sawicki (od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 26 lipca 2012 r.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Według stanu na dzień 31 sierpnia 2014 r.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 618 ze zm.

efekty ich naukowo-badawczej działalności, koncentrując się na organizacyjnym i finansowym aspekcie funkcjonowania instytutów.

Minister nie dopełnił wynikającego z art. 36 ustawy o instytutach, obowiązku przeprowadzenia audytu lub kontroli⁵ trzech spośród ośmiu objętych szczegółową kontrolą NIK nadzorowanych instytutów. Kontrolę w czwartym przeprowadzono z naruszeniem ustawowego, 3-letniego terminu. Jednocześnie w trzech nadzorowanych instytutach, które w 2010 r. otrzymały kategorię 3, Minister nie przeprowadził do dnia 1 kwietnia 2012 r. audytu, w celu dokonania oceny działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem. Stanowiło to naruszenie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki⁶. Ponadto Minister nie wydał na podstawie art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu dokonywania audytu i kontroli instytutów⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2014 r. Minister nadzorował 12 instytutów: Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu (dalej: „IOR”), Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie (dalej: „IHAR”), Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej: „IUNG”), Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej: „PIWET”), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (dalej: „IERiGŻ”), Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie (dalej: „IZ”), Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu (dalej: „IWNiRZ”), Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego w Warszawie (dalej: „IBPRS”), Instytut Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie (dalej: „IRŚ”), Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni (dalej: „MIR”), Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach (dalej: „ITP”), Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach (dalej: „IO”).

(dowód: akta kontroli str. 14-19)

1.1. Polityka nadzorcza i założenia strategiczne w stosunku do instytutów

Opis stanu
faktycznego

Minister opracował program restrukturyzacji i ukierunkowanego rozwoju nadzorowanych instytutów w przyjętym w dniu 21 września 2007 r. przez kierownictwo Ministerstwa dokumencie pod nazwą: *Kierunkowe propozycje zmian w zapleczu badawczo - rozwojowym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na tle powstającego programu zmian w systemie polskiej nauki i szkolnictwa wyższego* (dalej „Propozycje zmian w zapleczu badawczo-rozwojowym MRiRW”). W dokumencie tym m.in. uznano za niezbędne podjęcie prac nad ustanowieniem dla instytutów programów wieloletnich o charakterze strategicznym oraz powiązanie

⁵ W okresie od 1 października 2010 r. do 31 grudnia 2011 r., art. 36 ustawy o instytutach stanowił o audycie instytutów badawczych. Od 1 stycznia 2012 r. jest mowa o ich kontroli (zob. art. 74 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 620, ze zm., dalej „ustawa wprowadzająca ustawy reformujące system nauki”.

⁷ Art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach obowiązywał od 1 października 2010 r. i został uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r. przez art. 74 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092); dalej „ustawa o kontroli”.

zaplecza naukowego z praktyką rolniczą, wskazano terminy ich reorganizacji oraz możliwości nadania statusu Państwowego Instytutu Badawczego.

(dowód: akta kontroli str. 126, 165-170)

Rola i przyszłość instytutów nadzorowanych przez Ministra były w latach 2010-2014 przedmiotem posiedzeń Kierownictwa Resortu z udziałem dyrektorów instytutów nadzorowanych przez Ministra, na których były podejmowane m.in. sprawy dot. działalności instytutów, w tym decyzja o połączeniu Instytutu Sadownictwa i Kwiaciarstwa (dalej „ISiK”) z Instytutem Warzywnictwa (dalej „IW”) i utworzenia Instytutu Ogrodnictwa.

(dowód: akta kontroli str.144-164)

W 2012 r. w Ministerstwie została przygotowana, z udziałem przedstawicieli instytutów, *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybołówstwa na lata 2012-2020*⁸ (dalej „Strategia”), odnosząca się także do działalności instytutów. Główne założenia Strategii oraz jej miejsce w układzie dokumentów strategicznych na lata 2020/2030 zostały przedstawione na zorganizowanej przez Ministra konferencji w dniu 25 kwietnia 2012 r., na którą zaproszeni zostali dyrektorzy instytutów.

(dowód: akta kontroli str. 127, 132-138)

1.2. Szczegółowe zasady organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi

Opis stanu
faktycznego

Minister sprawował nadzór nad wymienionymi instytutami badawczymi m.in. na podstawie ustawy o instytutach i wydanych do niej rozporządzeń wykonawczych, regulaminów organizacyjnych Ministerstwa i jego poszczególnych departamentów, odpowiedzialnych za realizację zadań z tego zakresu.

Zgodnie z § 20 pkt 33 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa sprawy dotyczące nadzoru nad instytutami prowadził Departament Strategii, Analiz i Rozwoju (dalej: „SAR”). Komórką wiodącą w zakresie wszystkich czynności nadzorczych nad instytutami (poza prowadzeniem kontroli i rozpatrywaniem skarg oraz nadzorowaniem wydatkowania środków publicznych z budżetu Ministra) był Wydział Organizacji Nauki i Nadzoru w SAR (dalej również: „Wydział Organizacji SAR”), który realizował w stosunku do wszystkich instytutów m.in. zadania z zakresu oceniania ich działalności podstawowej, analizy sprawozdań z działalności i finansowych, opiniowania wniosków o przyznanie dotacji statutowej. Zadania te były wykonywane przy współudziale departamentów merytorycznych Ministerstwa⁹. Ocena sytuacji finansowej instytutów, nadzorowanie wydatkowania środków publicznych oraz zatwierdzanie wniosków o podział zysków było wpisane do zakresu Wydziału Finansowania Nauki Badań i Rynków oraz Wydziału Finansowania Oświaty Rolniczej i Pomocy Krajowej w Departamencie Finansów (dalej: „DF”). Planowanie i przeprowadzanie kontroli, w tym formułowanie i egzekwowanie wniosków pokontrolnych oraz rozpatrywanie skarg i wniosków dot. instytutów należało do zadań Wydziału Kontroli Jednostek i Programów

⁸ Załącznik do uchwały Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012-2020 (M.P. z 2012 r., poz. 839).

⁹ IOR – Wydział Kwarantanny i Ochrony Roślin w Departamencie Hodowli i Ochrony Roślin (dalej: w „HOR”), IO – Wydział Hodowli Roślin i Nasiennictwa w HOR, IUNG – Wydział Nawozów i Środków Wspomagających Uprawę Roślin w HOR, PIWET – Wydział Formacji Weterynaryjnej i Laboratoriów w Departamencie Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (dalej: w „ŻW”), IZ – Samodzielne Stanowisko ds. ekonomiczno-administracyjnych w zakresie hodowli zwierząt w ŻW, ITP – Wydział Melioracji i Inżynierii Wodnej w Departamencie Gospodarki Ziemią (dalej: w „GZ”), IBPRS – Wydział Przetwórstwa i Rynków Hurtowych w Departamencie Rynków Rolnych (dalej: w „RR”), IWNIIRZ – Wydział Upraw Połowych Rynku Cukru i Izoglukozy w RR, IERIGŻ – Zespół Finansowania Gospodarkom Rolnych w Departamencie Finansów, IRS – Wydział Rybactwa w Departamencie Rybołówstwa (dalej: w „RYB”), MIR – Wydział Zarządzania Zasobami w RYB.

Pomocowych w Biurze Kontroli (dalej: „BK”) przy udziale SAR i departamentów merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 10-15, 21-107, 122-123)

Wykonywanie obowiązków z zakresu nadzoru nad instytutami zostało przypisane wyznaczonym pracownikom Ministerstwa w zakresach ich czynności służbowych. Według stanu na 31 sierpnia 2014 r. działalność wszystkich ww. instytutów nadzorowała Zofia Szalczyk - Podsekretarz Stanu w MRiRW. Z kolei do zadań naczelnika Wydziału Organizacji SAR należało organizowanie i zapewnienie skutecznego nadzoru nad instytutami badawczymi w zakresie realizacji podstawowej działalności statutowej. Podobne zadania przypisano również dwóm pracownikom tego wydziału.

Pracownicy Ministerstwa podpisali oświadczenie potwierdzające zapoznanie się z treścią Zarządzenia Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, co miało służyć zapobieganiu konfliktom interesów wśród pracowników odpowiedzialnych za nadzorowanie instytutów.

(dowód: akta kontroli str. 108-121)

Minister monitorował postępy w realizacji kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej nadzorowanych instytutów m.in. poprzez udział swoich przedstawicieli w Radach Naukowych tych instytutów. Rady te zatwierdzają bowiem *Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej*. Ponadto instytuty badawcze przysyłały Ministrowi sprawozdania z działalności rocznej zawierające m.in. informacje o działalności naukowej, badawczo-rozwojowej i wdrożeniowo-upowszechnieniowej.

(dowód: akta kontroli str. 333-337)

1.3. Działania reorganizacyjne wobec instytutów¹⁰

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 października 2010 r. do 30 czerwca 2014 r. Minister podejmował działania reorganizacyjne w stosunku do czterech instytutów: ISiK i IW, które zostały połączone na podstawie art. 7 ustawy o instytutach badawczych (powstał IO), oraz IHAR i MIR, które uzyskały status państwowych instytutów badawczych (dalej: „PIB”), o których mowa w art. 21 ustawy o instytutach¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 124, 171-172)

Działania te stanowiły realizację przyjętego 21 września 2007 r. dokumentu pt. *Propozycje zmian w zapleczu badawczo-rozwojowym MRiRW*. Po przyjęciu programu rozwoju jednostek badawczych był on systematycznie realizowany i został zakończony do 2010 roku.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 165-172)

¹⁰ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o instytutach instytut może zostać połączony z innym instytutem, podzielony, zreorganizowany, przekształcony w instytucję gospodarki budżetowej lub zlikwidowany, jeśli Minister uzna, że łączenie, podział, reorganizacja, przekształcenie lub likwidacja są uzasadnione merytorycznie, organizacyjnie i finansowo. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o instytutach instytut może być przekształcony w instytut Polskiej Akademii Nauk, włączony do uczelni publicznej lub włączony do instytutu Polskiej Akademii Nauk. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o instytutach w stosunku do instytutów może być zgłoszona upadłość. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o instytutach instytut może otrzymać status państwowego instytutu badawczego, jeżeli istnieje potrzeba zlecenia mu w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli (art. 22 ust. 2 ustawy o instytutach).

¹¹ Ponadto w 2012 roku Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego zmienił nazwę na Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego.

Elementem ww. programu było również połączenie ISiK i IW, w wyniku którego z dniem 1 stycznia 2011 r. powstał IO. Połączenia dokonano z inicjatywy Ministra, który postanowieniem z dnia 15 stycznia 2010 r. powołał komisję w celu dokonania oceny ISiK i IW oraz opracowania warunków na jakich zostanie dokonane ich połączenie. W dniu 25 maja 2010 r. Komisja przedłożyła Ministrowi wyniki swojej pracy, w tym analizę organizacyjno-prawną, majątkową i działalności statutowej, analizę stanu ekonomiczno-finansowego oraz struktury organizacyjnej i zatrudnienia, ocenę działalności naukowej i wdrożeniowej oraz projekcję połączenia obu instytutów. Komisja stwierdziła, że połączenie instytutów było możliwe ze względów finansowych, organizacyjnych i merytorycznych, jednak należało liczyć się z koniecznością rozwiązywania problemów i zagrożeń związanych m.in. z zapewnieniem nowej jednostce odpowiedniego finansowania.

(dowód: akta kontroli str.173-181)

Na początku 2013 r. zostały rozpoczęte prace nad nadaniem statusu PIB dla IO, które zostały wstrzymane po uzyskaniu negatywnej opinii KEJN, ze względu na trwający proces konsolidacji IO. Kolejny wniosek o nadanie IO statusu PIB z lipca 2014 r. uzyskał pozytywną opinię KEJN oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: „Minister Nauki” lub „MNiSW”) lecz zasadność tej inicjatywy zakwestionował Minister Finansów w związku z tym, że IO w 2014 r. kończy realizację programu wieloletniego (*Rozwój zrównoważonych metod produkcji ogrodniczej w celu zapewnienia wysokiej jakości biologicznej i odżywczej produktów ogrodniczych oraz zachowania bioróżnorodności środowisk ogrodniczych i ochrony jego zasobów 2008-2014*), w ramach którego instytut realizował zadania szczególnie istotne z punktu widzenia polityki państwa. Do czasu ustanowienia nowego programu wieloletniego, który będzie wykonywany przez IO w perspektywie 2015-2020, prace nad przekształceniem tego instytutu w PIB wstrzymano.

(dowód: akta kontroli str. 122-131)

Minister nie przeznaczał z budżetu Ministerstwa środków finansowych na łączenie, podział, reorganizację, przekształcenie instytutów badawczych, bowiem stosownie do postanowień wcześniej obowiązującej ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych¹² procesy te odbywały się na koszt jednostek, a zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o instytutach badawczych oraz o finansowaniu nauki proces restrukturyzacji może sfinansować Minister Nauki na wniosek jednostki naukowej po zaopiniowaniu przez nadzorującego ministra.

(dowód: akta kontroli str.172)

W latach 2010-2014 Minister zaopiniował pozytywnie biznesplan, o którym mowa w § 7 ust. 2 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę na finansowanie działalności statutowej¹³, dotyczący działań restrukturyzacyjnych w czterech nadzorowanych przez siebie instytutach¹⁴. Stopień zaawansowania oraz postęp procesu restrukturyzacji był przedmiotem kontroli prowadzonej w IO w 2013 r. w wyniku, której ustalono, że podjęte działania mają pozytywny wpływ na realizację celów stawianych przed instytutem w najbliższej przyszłości oraz kontroli przeprowadzonej w IWNiRZ w 2014 r., po

¹² Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993, ze zm.). Ustawa została uchylona z dniem 1 października 2010 r. (art 8 ustawy wprowadzającej ustawę reformującą system nauki).

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 90.

¹⁴ IBPRS – opinia z dnia 4 listopada 2011 r., ITP – opinia z dnia 1 października 2014 r., IWNiRZ opinia z dnia 28 czerwca 2011 r. oraz 13 września 2012 r., IO – opinia z 27 czerwca 2011 r., z 26 września 2013 r. oraz 23 września 2014 r.

której zalecono kontynuację restrukturyzacji ze szczególnym uwzględnieniem tematyki związanej z uprawą roślin zielarskich i włóknistych oraz ich przetwórstwem.

(dowód: akta kontroli str. 181-188, 653-669, 709-734)

1.4. Zasady wymiany informacji z MNiSW

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Minister uczestniczył w pracach nad ustaleniem kryteriów oceniania instytutów przez KEJN. W 2011 r. Minister dwukrotnie zorganizował spotkanie dyrektorów nadzorowanych instytutów z przedstawicielami KEJN w celu omówienia opracowanych przez KEJN propozycji, założeń i kryteriów nowej oceny parametrycznej jednostek naukowych. Minister przedstawił też uwagi i propozycje zmian do projektu rozporządzenia Ministra Nauki w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym, wyrażając jednocześnie obawę, że projekt rozporządzenia nie wpłynie na pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki. W opinii Ministra „przedłożone w projekcie kryteria dotyczące oceny pracy jednostek naukowych na rzecz wdrożeń i innowacji są niemiernodajne i wymagają dopracowania przez KEJN”. W dniu 23 kwietnia 2013 r. Departament Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki przesłał do dyrektorów instytutów informację o przygotowywanym przez KEJN projekcie grup wspólnej oceny jednostek naukowych, przypominając o możliwości zgłoszenia zastrzeżeń do przyporządkowania poszczególnych instytutów do danej grupy oceny.

(dowód: akta kontroli str. 278-289)

1.5. Zasady prowadzenia audytów (do 31 grudnia 2011 r.) oraz kontroli (od 1 stycznia 2012 r.) w instytutach

Opis stanu
faktycznego

Do 31 grudnia 2011 r. Minister nie wydał rozporządzenia, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach¹⁵, określającego szczegółowy sposób i tryb dokonywania audytu i kontroli instytutów, w tym sposób wykonywania i dokumentowania czynności kontrolnych oraz sporządzania protokołu kontroli oraz tryb rozpatrywania uwag i zastrzeżeń instytutów.

(dowód: akta kontroli str. 338-339)

Po zmianach wprowadzonych w zapisach art. 35 i 36 ustawy o instytutach¹⁶ Ministerstwo zaplanowało i przeprowadziło w latach 2012-2014 kontrole jakości pracy i zarządzania instytutem oraz realizacji zadań statutowych w dziewięciu instytutach (IBPRS, IERiGŻ, IHAR, IO, IRŚ, ITP, IUNG, IWNiRZ). Poza tym w latach 2011-2014 zaplanowano i wykonano kontrole w 11 instytutach (z wyjątkiem MIR). Zakres kontroli obejmował m.in.: przestrzeganie uregulowań wewnętrznych dot. kontroli finansowej oraz dokonywania wydatków w ramach kontroli zarządczej, prawidłowość wydatkowania wybranych środków publicznych, w tym dotacji na pokrycie kosztów badań podstawowych, realizację programów wieloletnich realizowanych przez instytuty, zakupy sprzętu badawczego.

(dowód: akta kontroli str. 342-426, 434-435, 606-611)

Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy wprowadzającej ustawy reformujące system nauki instytuty, które uzyskały w wyniku oceny parametrycznej kategorię 2, 3 lub 4, podlegają audytowi, o którym mowa w art. 36 ustawy o instytutach badawczych. Audyt powinien być przeprowadzony w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o instytutach (tj. do dnia 1 kwietnia 2012 r.). Zgodnie z Komunikatem Nr 19 Ministra Nauki z dnia 30 września 2010 r. o ustalonych kategoriach jednostek

¹⁵ W brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2012 r.

¹⁶ Wynikających z wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli.

naukowych¹⁷, kategorię 2 przyznano IRŚ, a kategorię 3 IHAR, IUNG, IWNiRZ, IBPRS oraz ITP. W wymaganym terminie Minister nie przeprowadził audytu lub kontroli w objętych badaniem instytutach, które uzyskały kategorię 2 lub 3.

(dowód: akta kontroli str. 606-611)

1.6. Powoływanie i odwoływanie dyrektorów instytutów badawczych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Minister powołał dyrektora w każdym nadzorowanym instytucie. W latach 2010-2014 w żadnym z nadzorowanych instytutów (poza przypadkiem połączenia ISK oraz IW) Minister nie odwołał dyrektora, w jednym przypadku (IERiGŻ) odmówił powołania kandydata wskazanego przez komisję konkursową na stanowisko dyrektora. Ponadto trzykrotnie występował wakat na stanowisku dyrektora instytutu (w przypadku IERiGŻ od 1 maja do 20 lipca 2011 r., w przypadku IBPRS – od 6 września 2013 r. do 2 lutego 2014 r., a w przypadku IOR – od 1 lutego do 31 sierpnia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 427-433, 761-764)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W trzech nadzorowanych instytutach badawczych, które w 2010 r. otrzymały kategorię 3 (tj. IHAR, IUNG i IWNiRZ), Minister nie przeprowadził do dnia 1 kwietnia 2012 r. audytu, w celu dokonania oceny działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem. Stanowiło to naruszenie art. 49 ust. 2 ustawy wprowadzającej ustawy reformujące system nauki. W przypadku IHAR Minister uczynił to dopiero w grudniu 2013 r., a w przypadku IWNiRZ – w lutym 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 606-611)

Podsekretarz Stanu w MRiRW – Pani Zofia Szalczyk wyjaśniła m.in., że przyczyną wyhamowania prac prowadzonych od początku 2011 roku nad przygotowaniem formalnym do przeprowadzenia audytu w nadzorowanych instytutach były docierające do Ministerstwa informacje o trwających zaawansowanych pracach nad zmianą ustawy. Po zmianie przepisów (tj. po 1 stycznia 2012 r.) prace nad przygotowaniem audytu całkowicie wstrzymano, a rozpoczęto prace przygotowawcze do przeprowadzenia kontroli. Pierwszą kontrolę zaplanowano już na I kwartał 2012 r., niemniej jednak z różnych przyczyn wykonano ją dopiero w IV kwartale 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 612-614)

2. W trzech instytutach (IOR, IUNG oraz PIWET) od dnia wejścia w życie ustawy o instytutach do kontroli NIK (21 października 2014 r.), Minister nie przeprowadził w ogóle audytu lub kontroli w celu dokonania oceny działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutem, co stanowiło naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych. Ponadto w IZ Minister uczynił to dopiero w dniu 21 sierpnia 2014 r., tj. po upływie 3 lat i 10 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 36 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 606-611)

Pani Zofia Szalczyk – Podsekretarz Stanu w MRiRW wyjaśniła m.in., że do Ministerstwa docierały informacje o zaawansowanych pracach nad ustawą

¹⁷ Komunikat dostępny na stronie internetowej: <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/komunikat-nr-19-ministra-nauki-i-szkolnictwa-wyzszego,archiwum,1.html>

o kontroli w administracji rządowej, która przewiduje także rezygnację z przeprowadzania audytu w instytutach badawczych. W związku z czym prace nad przygotowaniem audytu w instytutach znacznie wyhamowały. Od 1 stycznia 2012 r. (po 15 miesiącach obowiązywania) zniesiony został obowiązek oraz wszelkie podstawy prawne do prowadzenia audytu instytutów badawczych przez nadzorującego ministra. W związku z powyższym prowadzone przez MRiRW prace nad przygotowaniem audytu w nadzorowanych instytutach zostały całkowicie wstrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 612-614)

Nowelizacja art. 35 i 36 ustawy o instytutach, dokonana art. 74 ustawy o kontroli, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. dostosowała jedynie ww. przepisy ustawy o instytutach do postanowień ustawy kontroli. Samo uprawnienie (i jednocześnie obowiązek) do przeprowadzenia audytu (kontroli), jak i ich zakres nie były przedmiotem nowelizacji. W konsekwencji, w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach doszło jedynie do zmiany terminu „audyt” na „kontrola”. Celem ustawy o kontroli było „jednolite uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów obsługujących lub stanowiących aparat pomocniczy tych organów oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy, a także określenie organów właściwych w sprawach kontroli”¹⁸. Główna zmiana związana była więc z usunięciem przepisu ustanawiającego delegację ustawową do uregulowania trybu kontroli w rozporządzeniu (uchylenie art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach) i wprowadzeniem obowiązku przeprowadzania kontroli na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy o kontroli (art. 35 ust. 2 ustawy o instytutach). Zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy o instytutach, bieg trzyletniego terminu na dokonanie pierwszej kontroli instytutu określonego w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach, należy liczyć od dnia wejścia w życie ustawy o instytutach, tj. od dnia 1 października 2010 r. Nie można zatem uznać, że nowelizacja powyższych przepisów spowodowała, iż od 1 stycznia 2012 r. należałoby od nowa liczyć ten trzyletni okres. Analogicznie należy traktować bieg 18-miesięcznego terminu na przeprowadzenie kontroli w instytutach, które w 2010 roku otrzymały kategorię 2, 3 lub 4.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Minister w okresie do 31 grudnia 2011 r. nie wydał rozporządzenia, o którym mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o instytutach¹⁹, określającego szczegółowy sposób i tryb dokonywania audytu i kontroli instytutów, w tym sposób wykonywania i dokumentowania czynności kontrolnych oraz sporządzania protokołu kontroli oraz tryb rozpatrywania uwag i zastrzeżeń instytutów.

Zofia Szalczyk, Podsekretarz Stanu w MRiRW podała w wyjaśnieniach, że przepis art. 36 ust. 6 dotyczący wydania powyższych rozporządzeń został uchylony przez art. 74 pkt 2 lit. d ustawy o kontroli. Ustawa nadała nowe brzmienie art. 35 ustawy o instytutach badawczych, zgodnie z którym „Kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej”. Do Ministerstwa docierały informacje o trwających pracach, w tym nadesłany został projekt ustawy o kontroli w administracji rządowej z 22 marca 2011 r., gdzie w art. 74 przewidziano dokonanie ww. zmian w ustawie o instytutach badawczych. Zdaniem w/Wym., prowadzenie prac nad projektem rozporządzenia, o którym była mowa art. 36 ust. 6 ustawy – wobec podjętych

¹⁸ Druk sejmowy nr VI.4218.

¹⁹ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2011 r.

działań zmierzających do uchylenia dotychczasowych przepisów w zakresie odnoszącym się do kontroli i audytów – byłoby bezcelowe.

(dowód: akta kontroli str. 338-341)

Zdaniem NIK, prowadzenie prac nad ustawą o kontroli i związana z nią projektowana nowelizacja art. 35 i 36 ustawy o instytutach nie zwalniały Ministra z realizacji obowiązku nałożonego w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach. Projekty ustaw nie są źródłami prawa i z tego powodu nie mogą wpływać na obowiązki określone w aktach prawnych powszechnie obowiązujących.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zbadanym obszarze.

2. Nadzór nad działalnością statutową oraz gospodarką finansową instytutów badawczych²⁰

2.1. Nadzór nad realizacją przez instytuty obowiązków w ramach podstawowej działalności

Opis stanu faktycznego

Minister otrzymywał sprawozdania z działalności nadzorowanych instytutów, które zawierały m.in. informacje o realizowanych przez te podmioty badaniach naukowych i pracach rozwojowych, wdrażaniu wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz przystosowaniu wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Powyższe sprawozdania były analizowane przez SAR oraz inne Departamenty nadzorujące instytuty, a wyniki tych analiz były wykorzystywane przy np. opiniowaniu wniosków o udzielenie dotacji na działalność statutową kierowanych do MNISW.

(dowód: akta kontroli str. 427-433, 437-468)

Ponadto Minister cyklicznie²¹ zbierał z nadzorowanych instytutów informacje dotyczące m.in.: liczby wydawnictw własnych; członkostwa w organizacjach naukowych; zgłoszonych referatów zagranicznych na międzynarodowe konferencje naukowe; uzyskiwanych patentów europejskich i krajowych; uzyskanych praw ochrony na wzory użytkowe; współpracy z zagranicą w ramach programów ramowych i innych programów międzynarodowych, konferencji naukowych zorganizowanych przez jednostki; danych o projektach, patentach i wdrożeniach oraz udziału w programach międzynarodowych; najważniejszych obszarów badawczych dla rozwoju naukowego; wdrożeń wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz danych obrazujących sytuację kadrową, finansową oraz współpracę międzynarodową instytutów.

(dowód: akta kontroli str. 444-471, 540-605)

2.2. Prowadzenie audytów lub kontroli w instytutach

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 października 2010 r. do 31 sierpnia 2014 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach, przeprowadził kontrolę w pięciu z ośmiu instytutów badawczych objętych szczegółową analizą NIK. Dotyczyło to IERiGŻ, IO, IHAR, IWNiRZ oraz IZ²². Do końca kwietnia 2012 r. nie objęto kontrolą trzech instytutów, które otrzymały w 2010 r. kategorię 3 (tj. IHAR, IUNG oraz IWNiRZ).

²⁰ Ustaleń w tym obszarze dokonano na podstawie analizy działań nadzorczych Ministra w odniesieniu do ośmiu instytutów: IERiGŻ, IHAR, IOR, IO, PIWET, IUNG, IŻ, IWNiRZ.

²¹ Dane dotyczyły poprzedniego roku kalendarzowego a zbierane były do końca maja.

²² Oprócz wyżej wymienionych skontrolowano także 3 inne instytuty nie objęte badaniem szczegółowym, nadzorowane przez Ministra (IBPRS, ITP, IRS).

W przypadku IZ nie zachowano 3-letniej częstotliwości kontroli określonej w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach.

(dowód: akta kontroli str. 606-611)

W terminach wskazanych w dokumentach pokontrolnych dyrektorzy instytutów przesyłali Ministrowi informacje na temat stanu realizacji bieżących zaleceń pokontrolnych lub o powodach ich niezrealizowania. Stan realizacji wydanych wcześniej zaleceń pokontrolnych (także wydanych przez inne instytucje kontrolne) był sprawdzany przez kontrolerów (pracowników Ministerstwa) podczas kolejnej kontroli przeprowadzanej w danej jednostce naukowej. Od września 2014 r. wprowadzono kartę monitoringu wykonania zaleceń pokontrolnych²³.

(dowód: akta kontroli str. 437-440, 619-760)

W wyniku kontroli Minister ocenił instytuty pozytywnie w zakresie: organizacji pracy i jakości zarządzania, realizacji zadań podstawowych i jakości pracy oraz prawidłowości działalności finansowej.

Powyższe oceny sformułowano na podstawie dokonanych ustaleń w zakresie: realizacji planu badań naukowych, realizacji strategii rozwoju instytutu, oceny postępu restrukturyzacji, systemu zarządzania jakością, systemu motywacji kadry naukowej, zasad wynagradzania, indywidualnych ocen pracowników, rozwoju naukowego pracowników oraz ich aktywności na rzecz wzrostu dochodowości jednostki. Programy kontroli uwzględniały m.in. wdrażanie prac rozwojowych do praktyki rolniczej, planowanie i realizację działalności podstawowej oraz dostosowanie tematyki badawczej do potrzeb rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 606-614, 619-758)

Ustalenia stwierdzone podczas kontroli działalności finansowej instytutów w zakresie rzetelności i prawidłowości sporządzenia sprawozdań finansowych były zbieżne z opiniami biegłych rewidentów.

W związku z wynikami kontroli Minister nie podejmował czynności określonych w art. 36 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych (tj. połączenia instytutów, przekształcenia instytutu w jednostkę Państwowej Akademii Nauk lub odwołania dyrektora).

Oceny wystawione w trakcie kontroli prowadzonych przez MRiRW nie były porównywane z ocenami parametrycznymi KEJN z 2010 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 472 - 539, 606-607, 619-758)

2.3. Zlecenie instytutom zadań do realizacji

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2014 (do 3 listopada 2014 r.) Minister zlecił ośmiu podległym instytutom oraz jednemu konsorcjum (ITP, IUNG, IRŚ) wykonanie 389 zadań, zgodnych z profilami tych instytutów. Spośród nich: 75 zlecono na zasadach komercyjnych, 10 zlecono w związku z art. 22 ustawy o instytutach, a 304 realizowano w innym trybie. Nie zlecano zadań na podstawie art. 37 ustawy o instytutach oraz w trybie porozumienia.

W związku z realizacją powyższych zadań instytuty uzyskały przychody w łącznej wysokości 70 533,93 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 615-618)

²³ Pismo Dyrektora Biura Kontroli z dnia 12 września 2014 r.

2.4. Analiza sprawozdań finansowych instytutów

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdania finansowe za 2013 rok ośmiu objętych kontrolą instytutów zostały zatwierdzone przez Ministra zgodnie z art. 18 ust. 13 ustawy o instytutach, w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Wszystkie sprawozdania były badane przez biegłego rewidenta, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Przed zatwierdzeniem DF dokonywał analizy przedłożonych przez instytuty sprawozdań finansowych oraz opinii i raportów biegłych rewidentów z badania tych sprawozdań i na ich podstawie sporządzał informacje dotyczące sytuacji finansowej poszczególnych instytutów. Informacje te wraz z projektami postanowień o zatwierdzeniu poszczególnych sprawozdań finansowych przekazywane były do akceptacji Sekretarza Stanu. Informacje wynikające z przeprowadzonych analiz przekazywane były do wiadomości właściwych departamentów oraz podsekretarzy stanu nadzorujących te departamenty, co było zgodne z obowiązującą w MRiRW procedurą²⁵. W związku z wynikami finansowymi instytutów w 2013 r. Minister nie podejmował żadnych działań zaradczych (opinie biegłych rewidentów i DF wskazywały na brak zagrożeń dla dalszej kontynuacji działalności jednostek w niezmiennym istotnie zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 472-539)

Kontrole przeprowadzone przez Ministra w pięciu instytutach²⁶ na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych nie wykazały nieprawidłowości w zakresie zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu finansowym ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 608-611, 619-758)

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Minister zaopiniował łącznie 32 wnioski na przyznanie dotacji na dofinansowanie działalności statutowej ośmiu nadzorowanych instytutów²⁷. Wszystkie wnioski uzyskały pozytywną opinię Ministra, która została przekazana do instytutów w czasie umożliwiającym im złożenie do Ministra Nauki wniosku o dotację w ustawowym terminie, tj. do 15 września. W przypadku otrzymania przez instytuty dotacji na niższym poziomie od wnioskowanej, względnie odrzucenia ich wniosków o finansowanie projektów badawczych, Minister zwracał się do Ministra Nauki bądź do podległych jemu jednostek z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy tych instytutów²⁸.

Minister regularnie zbierał od nadzorowanych instytutów informacje obrazujące funkcjonowanie jednostek, w tym informacje na temat wysokości dotacji MNiSW przyznanej na finansowanie działalności statutowej instytutów, a także dane dotyczące struktury ich przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 189-277, 290-303, 540-605)

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

²⁵ Zarządzenie Nr 16 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 22 października 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie sposobu realizacji budżetu resortu, w tym wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ustalenia zakładowego planu kont dla budżetu resortu.

²⁶ IERiGŻ, IO, IHAR, IWNIIRZ, IŻ.

²⁷ Minister zaopiniował pozytywnie wnioski wszystkich nadzorowanych instytutów o przyznanie środków finansowych na działalność statutową na 2012 r., 2013 r., 2014 r. oraz 2015 r.

²⁸ Pismo w sprawie decyzji Ministra Nauki przyznającej IRS na 2014 r. dotację podmiotową na poziomie 51,48% środków przyznanych w 2013 r.; pismo do Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w sprawie projektu rozwoju technologii pozwalającej na szersze wykorzystanie ziemniaków wysokoskrobiowych do przetwórstwa na cele związane z produkcją biopaliw.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zbadanym obszarze.

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 Kontroli²⁹, wnosi o przeprowadzanie kontroli w nadzorowanych instytucjach zgodnie z częstotliwością wskazaną w art. 36 ust. 1 ustawy o instytucjach.

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 wniosku pokontrolnego 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 lutego 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
podpis

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.