



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

KNO – 4110-06-01/2013

R/13/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

zgodnie z uchwałą Nr 11/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 marca 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

R/13/005 – Nadzorowanie działalności instytutów badawczych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

Kontrolerzy

- 1) Leszek Murat, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85792 z dnia 1 października 2013 r.;
- 2) Beata Potwardowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85794 z dnia 14 października 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2, 905-906]

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Od dnia 27 listopada 2013 r. Ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania, zagospodarowania przestrzennego, mieszkalnictwa, gospodarki morskiej i transportu jest Elżbieta Bieńkowska. Poprzednio Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej był Sławomir Nowak (od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 15 listopada 2013 r.), a Ministrem Infrastruktury był Cezary Grabarczyk (od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 7 listopada 2011 r.)¹.

[dowód: akta kontroli str. 157]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli w okresie od 1 października 2010 r. do dnia zakończenia kontroli nadzór Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwanego dalej „Ministrem”) nad instytutami badawczymi (zwanymi dalej „instytutami”) określony w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych³ (zwanej dalej „ustawą o instytutach”) był nie w pełni wystarczający.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia audytu lub kontroli dwóch spośród siedmiu nadzorowanych instytutów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na skuteczność nadzoru Ministra nad instytutami niekorzystnie wpływało: nieopracowanie polityki nadzorczej, rozdzielenie zadań w obszarze nadzoru pomiędzy wiele komórek organizacyjnych, przy

¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju utworzono z dniem 27 listopada 2013 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utworzono z dniem 18 listopada 2011 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury.

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 Dz. U. Nr 96, poz. 618 ze zm.

jednoczesnym braku zasad koordynacji między nimi oraz ograniczone możliwości dokumentowania oceny jakości pracy instytutów w zakresie realizacji przez nie zadań podstawowych.

Pozytywnie ocenić należy:

- systematyczne sporządzanie przez Departament Budżetu Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwanego dalej „MTBiGM”) szczegółowych analiz porównawczych pozwalających Ministrowi na śledzenie dynamiki zmian sytuacji finansowej instytutów;
- analizę *Zespołu Roboczego do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego mającego na celu ocenę potrzeby oraz warunków likwidacji Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa*⁴ (zwanego dalej „Zespołem Roboczym”), w której dokonano wnikliwej oceny realizowanej przez ten instytut działalności podstawowej, w tym efektów badań naukowych i wdrożeń, a także działalności komercyjnej;
- podjęcie uzasadnionych działań restrukturyzacyjnych i likwidacyjnych w stosunku do dwóch instytutów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja procesu nadzoru

Opis stanu faktycznego

Minister sprawuje nadzór nad siedmioma instytutami: Instytutem Badawczym Dróg i Mostów w Warszawie („IBDiM”), Instytutem Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie („IGPiM”), Instytutem Kolejnictwa w Warszawie („IK”), Instytutem Morskim w Gdańsku („IM”), Instytutem Rozwoju Miast w Krakowie („IRM”), Instytutem Techniki Budowlanej w Warszawie („ITB”) oraz Instytutem Transportu Samochodowego w Warszawie („ITS”).

[dowód: akta kontroli str. 50]

1.1. Zasady organizacji nadzoru

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie spraw nadzoru Ministra nad instytutami znajduje się w zakresie obowiązków następujących departamentów MTBiGM (zwanymi dalej „departamentami merytorycznymi”) zgodnie z ich właściwością merytoryczną:

- ITB, IGPiM oraz IRM: Departament Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (zwany dalej „DGPIB”);
- IM: Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi (zwany dalej „DTMBŻ”);
- IK: Departament Transportu Kolejowego (zwany dalej „DTK”);
- ITS: Departament Transportu Drogowego (zwany dalej „DTD”);
- IBDiM: Departament Dróg i Autostrad⁵ (zwany dalej „DDiA”).

⁴ Zarządzenie Nr 11 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 maja 2013 roku w sprawie powołania Zespołu roboczego do przeprowadzenia postępowania przygotowawczego mającego na celu ocenę potrzeby oraz warunków likwidacji Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie.

⁵ Zgodnie z: § 25 ust. 7 pkt 2, 3 i 4, § 29 ust. 7 pkt 12, § 34 ust. 5 pkt 2, § 33 ust. 5 pkt 2, § 30 ust. 5 pkt 3 *Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej* stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 1 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. MTBiGM z 2013 r., poz. 5).

Regulaminy organizacyjne czterech z tych departamentów (tj. DDiA, DGPIB, DTK, oraz DTMBŻ) określają wydziały lub inne komórki organizacyjne odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru nad instytutami. Do zakresu tego nadzoru należy m.in. nadzorowanie realizacji przez instytuty ich działalności podstawowej, a także: a) dokonywanie analizy wniosków o zamiarze dokonania czynności prawnej, o której mowa w art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o *instytutach*; b) udzielanie zgody na wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach instytutów (art. 17 ust. 7 ustawy o *instytutach*); c) wyrażanie zgody na tworzenie spółek kapitałowych oraz nabywania akcji i udziałów w takich spółkach (art. 17 ust. 5 ustawy o *instytutach*); d) opiniowanie wniosku o przyznanie dotacji statutowej instytutów; e) zatwierdzanie wniosku o podział zysku instytutów (art. 19 ust. 5 ustawy o *instytutach*); f) nadzorowanie prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez instytuty (art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o *instytutach*); g) nakładanie zadań oraz szacowanie ich kosztów oraz zapewnienie środków na ich realizację (art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o *instytutach*). Przy wykonywaniu swoich zadań komórki te miały obowiązek współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, w tym z Departamentem Budżetu (zwanym dalej „DB”), Departamentem Prawnym oraz Departamentem Kontroli (zwanym dalej „DK”).

[dowód: akta kontroli str. 17-39, 169, 309, 537-539, 553]

Ponadto:

- Wydział ds. Finansowo-Ekonomicznych DB był właściwy w zakresie wyboru biegłego rewidenta do badania sprawozdań finansowych instytutów oraz zatwierdzania ich sprawozdań finansowych;
- Wydział ds. Jednostek Podległych i Nadzorowanych Biura Dyrektora Generalnego był właściwy w sprawach: przygotowania pism Ministra o powołaniu rad naukowych instytutów oraz nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy z dyrektorami jednostek nadzorowanych, opracowania zasad wynagradzania pracowników jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra oraz załatwiania w porozumieniu z innymi komórkami organizacyjnymi wniosków o przyznanie nagrody rocznej kierownictwu jednostek nadzorowanych;
- Wydział Kontroli Resortowej Departamentu Kontroli był właściwy w zakresie przeprowadzania kontroli jednostek nadzorowanych przez Ministra. Do jego zadań należy m.in. przygotowanie założeń i opracowanie projektów rocznych planów kontroli oraz organizowanie i przeprowadzanie kontroli zgodnie z metodologią i programem kontroli;
- Rozpatrywanie skarg i wniosków związanych z działalnością instytutów znajdowało się w kompetencji komórek organizacyjnych w ramach sprawowanego nadzoru w zakresie swojej właściwości, natomiast koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków należało do obowiązków DK.

[dowód: akta kontroli str. 40-49, 52-55, 165-167, 170]

1.2. Organizacja działań kontrolnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *instytutach* minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, miał obowiązek przeprowadzać audyt w celu dokonania oceny: działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy instytutu oraz jakości zarządzania instytutem. Przepis ten został znowelizowany przez art. 74 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej*,⁶ tj.: od dnia 1 stycznia 2012 r. minister nadzorujący, nie

⁶ Dz. U. Nr 185, poz. 1092., dalej „ustawa o kontroli w administracji rządowej”.

rzadziej niż raz na 3 lata przeprowadza kontrolę instytutu (zakres dokonywanej oceny pozostał niezmienny).

W instytutach nie był prowadzony audyt wewnętrzny. Pan Zbigniew Rynasiewicz – Sekretarz Stanu w MTBiGM wyjaśnił m.in., że nie ma podstaw prawnych do przeprowadzenia audytu wewnętrznego ponieważ z dniem 1 stycznia 2010 r. instytuty badawcze zostały wyłączone z sektora finansów publicznych i audyt wewnętrzny, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁷, swoim zakresem nie obejmuje działalności instytutów badawczych.

[dowód: akta kontroli str. 113]

W Ministerstwie przyjęto, że nadzór ma na celu bieżące badanie działalności danego instytutu połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności. Kontrole instytutów przeprowadzane w ramach tego nadzoru mają na celu ocenę ich działalności na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli określonych w programach kontroli instytutów, tj.:

- legalności (obejmuje zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, a także prawidłowość stosowania przepisów wewnętrznych obowiązujących w kontrolowanej jednostce);
- gospodarności (obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najniższych kosztach);
- celowości (obejmuje zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów);
- rzetelności (obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, we właściwej formie i wymaganych terminach, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki).

Kontrole przeprowadzane są na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzonego przez Ministra w oparciu o programy kontroli zatwierdzone przez Dyrektora DK.

[dowód: akta kontroli str. 17-39, 60-119, 153, 309-310, 347-476]

W okresie objętym kontrolą pracownicy MTBiGM przeprowadzili dziewięć kontroli w sześciu instytutach:

- 1) pięć kontroli w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania instytutami na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy *o instytutach* w: IBDiM, IK, IM, ITB oraz ITS;
- 2) jedną kontrolę doraźną (w 2010 r.) w Zakładzie Badawczo-Doświadczalnym Gospodarki Komunalnej w Katowicach w zakresie jego działalności (stwierdzono nieprawidłowości), zakład ten został następnie zlikwidowany w 2011 r.;
- 3) dwie kontrole w ITS dotyczące: 1) prawidłowości procesu certyfikacji kompetencji zawodowych (stwierdzono uchybienia); 2) zgodności działań

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

z przepisami prawa i statutem w zakresie wdrożenia systemu teleinformatycznego dla wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (ocena pozytywna pomimo stwierdzonych problemów z realizacją umowy z wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego);

- 4) jedną kontrolę skargową w ITB dotyczącą poprawności realizacji działań w zakresie wydawania aprobat technicznych oraz prowadzenia certyfikacji dla wyrobów budowlanych w zakresie zabezpieczeń przeciwpożarowych (nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie realizacji procedur przy wydawaniu aprobat technicznych oraz w procesie wydawania certyfikatów na wyroby budowlane na przykładzie wyrobów ognioochronnych).

[dowód: akta kontroli str. 112-114, 118-129]

W latach 2010-2013 stan zatrudnienia w DK pozostawał na tym samym poziomie (sześciu pracowników oraz Naczelnik Wydziału Kontroli Resortowej), zmniejszeniu uległa w tym czasie liczba kontroli resortowych (z 17 w 2010 r. do 12 w 2013 r.). Dyrektor DK Pani Małgorzata Kuźma wyjaśniła m.in., że „obecne zasoby kontrolerskie oraz przygotowanie merytoryczne kontrolerów pozwalają na rzetelne wykonywanie kontroli (...)”. Kontrole zaplanowane na lata 2011-2012 dotyczące działalności instytutów zostały zrealizowane. Liczba przeprowadzonych przez Ministra kontroli w ramach nadzoru nad instytutami wzrosła z jednej w 2010 r. do czterech w 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 60-119, 308-310, 476]

1.3. Polityka nadzorcza dotycząca instytutów

Opis stanu faktycznego

Rola i przyszłość instytutów w działalności Ministra były przedmiotem posiedzeń Kierownictwa Resortu w 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r. W sierpniu 2011 r. Minister zatwierdził propozycję działań naprawczych mających na celu poprawę kondycji finansowej instytutów. Propozycje te były oparte o informacje wskazujące na szczególnie niepokojącą sytuację finansową IK (strata na dzień 30 czerwca 2011 r. na działalności podstawowej w wysokości 3.663 tys. zł) oraz ITS (strata na dzień 30 czerwca 2011 r. w wysokości 3.027 tys. zł). Minister przyjął do wiadomości podjęte lub planowane do podjęcia przez instytuty działania naprawcze, w tym przez IK (m.in. pozyskanie większej liczby zleceń, ograniczanie kosztów bieżącego działania, zakupów inwestycyjnych) oraz ITS (m.in. pozyskiwanie projektów badawczych).

Przedmiotem posiedzenia Kierownictwa Resortu w dniu 31 sierpnia 2011 r. była kwestia wprowadzenia działań naprawczych w stosunku do instytutów. Minister stwierdził m.in. że:

- należy dokonać oceny, czy działalność wykonywana przez jednostki na rzecz Resortu jest niezbędna;
- należy rozważyć możliwość zamawiania koniecznych prac na wolnym rynku, w jednostkach pozaresortowych oraz zlikwidowania lub sprywatyzowania instytutów;
- podstawowym założeniem jest samofinansowanie się instytutów.

Na posiedzeniu przyjęto *Zestawienie propozycji działań naprawczych mających na celu poprawę sytuacji finansowej instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Infrastruktury*. Oprócz informacji na temat sytuacji instytutów przekazanej przez nadzorujące je departamenty i propozycji działań naprawczych złożonych przez instytuty, w dokumencie zawarto postulat Departamentu Transportu

Drogowego dotyczący ITS, w którym stwierdzono, że „(...) z uwagi na złą kondycję finansową ITS należy pilnie podjąć działania mające na celu przeprowadzenie dokładnej analizy kosztów funkcjonowania Instytutu wraz z analizą wydatków związanych z realizacją pozyskanych projektów badawczych. W związku z tym DTD proponuje niezwłoczne przeprowadzenie czynności kontrolnych lub audytu w tym zakresie”. Działalność finansowa ITS została przeanalizowana i oceniona w ramach kontroli przeprowadzonej przez MTBiGM w 2012 r.

Pan Zbigniew Rynasiewicz – Sekretarz Stanu w MTBiGM wyjaśnił, że „konsekwencją omówienia przez Kierownictwo *Zestawienia propozycji działań naprawczych mających na celu poprawę sytuacji finansowej instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Infrastruktury* było przygotowanie dokumentów o podobnej strukturze dla każdego z instytutów badawczych pn. *Informacja na temat sytuacji finansowej*, zamiast *Zestawienia*, które były przekazywane Ministrowi przy zatwierdzaniu sprawozdań finansowych”.

[dowód: akta kontroli str. 115, 145-150, 161-164, 355, 941, 984-1008]

1.4. Zlecenie instytutom zadań do wykonania

Opis stanu
faktycznego

Minister nie nakładał na nadzorowane instytuty obowiązku wprowadzenia zadań do ich planów w trybie art. 37 ust. 1 ustawy o *instytutach* (tj. zadań niezbędnych ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa publicznego, w przypadku klęski żywiołowej lub w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych).

[dowód: akta kontroli str. 154, 554, 954-955, 975]

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Generalną w MTBiGM Panią Katarzynę Szarkowską oraz Sekretarza Stanu w MTBiGM Pana Zbigniewa Rynasiewicza wynika, że od 2010 r. Minister zawarł z IGPIM, IK, IRM oraz ITS (po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸) 10 umów o wykonanie czynności, analiz i opracowań o łącznej wartości 728,6 tys. zł, w tym:

- pięć umów z IK (jedna zawarta w 2010 r., trzy w 2011 r. oraz jedna w 2013 r. o łącznej wartości 490 tys. zł) dotyczących m.in. opracowania założeń do prognoz przewozowych w Master Planie dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 r.;
- trzy umowy z ITS (dwie zawarte w 2011 r. oraz jedna zawarta w 2012 r. o łącznej wartości 159,2 tys. zł) dotyczących m.in. opracowania *Analizy kosztów eksploatacji pojazdów oraz oszacowania na jej podstawie wysokości stawek za 1 km przebiegu pojazdu*;
- jedną umowę z IGPIM (zawarta w 2011 r. o wartości 30 tys. zł) na organizację seminarium;
- jedną umowę z IRM (zawarta w 2010 r. o wartości 49,4 tys. zł) na wykonanie opracowania badawczo-rozwojowego.

Umowy zostały zrealizowane zgodnie z ich postanowieniami (w przypadku jednej umowy termin realizacji upłynął przed zakończeniem czynności kontrolnych NIK).

[dowód: akta kontroli str. 154-156, 696, 704, 707, 942-943]

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

Nie dopełniono obowiązku przeprowadzenia audytu ani kontroli dwóch spośród siedmiu nadzorowanych instytutów (IGPiM oraz IRM), co było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy o *instytutach*. Dyrektor DK Pani Małgorzata Kuźma wyjaśniła m.in., że biorąc pod uwagę datę wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o instytutach badawczych (tj. 1 stycznia 2012 r.) kontrola, o której mowa w art. 36 przedmiotowej ustawy powinna zostać przeprowadzona najpóźniej w 2014 r. Zdaniem NIK nowelizacja ustawy o *instytutach* dokonana przez ustawę o *kontroli w administracji rządowej* nie miała wpływu na pierwotnie powstały obowiązek dokonania oceny instytutów w terminie określonym w art. 36 ust. 1 oraz w zakresie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o *instytutach* w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 112-113, 310]

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Minister nie opracował polityki nadzorczej, tj. dokumentów określających m.in. szczegółowe zasady i tryb nadzoru nad instytutami, czym nie zrealizował rekomendacji określonej w dokumencie pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej* (zwanej dalej „Analiza nadzoru”)⁹ – w pkt. 15.1. Radca Ministra kierująca Zespołem Koordynacji i Nadzoru w DGPIB Pani Teresa Jakutowicz wyjaśniła m.in., że „polityka nadzoru nad instytutami badawczymi Ministra ma charakter niepisany i wynika z bieżącej realizacji zadań Departamentu (np. wspólne wprowadzenie do planu działalności tematów) i realizacji regulaminów organizacyjnych”, Naczelnik Wydziału Nadzoru w DTK Pan Karol Przeździecki wyjaśnił, że „poza regulaminami organizacyjnymi nie ma opracowanej polityki nadzoru nad IK, tj. dokumentu określającego zasady i tryb nadzoru”, Dyrektor DDiA Pan Jarosław Waszkiewicz wyjaśnił m.in., że „Departament zamierza przygotować projekt dokumentu opisującego zasady nadzoru w stosunku do IBDiM”, natomiast Dyrektor Generalna w MTBiGM Pani Katarzyna Szarkowska wyjaśniła m.in., że „przyjęcie określonej strategii wobec instytutów będzie możliwe po zakończeniu procesu oceny instytutów przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego”.

[dowód: akta kontroli str. 114-115, 353-357, 477-478, 537, 553, 696-698, 701-705, 707-708, 941-947, 955-955, 990]

2. Od dnia 29 stycznia 2013 r. w przepisach wewnętrznych Ministerstwa w ramach DTD nie określono wydziału lub innej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za nadzorowanie ITS w zakresie realizacji przez instytut podstawowych zadań oraz zgodności działań z przepisami prawa i statutem (za wyjątkiem: certyfikacji kompetencji zawodowych przewoźników, funkcjonowania i struktury katalogu marek i typów pojazdów homologowanych oraz pojazdów dopuszczonych do ruchu na terytorium RP oraz prowadzenia badań homologacyjnych typu pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części). Zadania te wykonywane są przez Naczelnika Wydziału ds. Prawnych tego Departamentu, co stanowi naruszenie § 10 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego MTBiGM stanowiącego m.in., że naczelnik wydziału i pracownik kierujący zespołem podejmują działania w zakresie spraw, w których właściwy jest wydział lub zespół. Zastępca Dyrektora kierujący DTD Pan Łukasz Twardowski wyjaśnił, że „czynności te wykonuje Wydział ds. Prawnych, jednakże z powodu niedopatrzenia nie zostało to wyraźnie wpisane do regulaminu organizacyjnego Departamentu Transportu Drogowego oraz wcześniejszych. Podejmują starania zmierzające do dokonania stosownych zmian w regulaminie”.

⁹ Por. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012 r., s. 26: bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf

[dowód: akta kontroli str. 21-27, 171-173]

3. Pracownicy DK nie zostali w pełni przygotowani merytorycznie do dokonywania rzetelnej oceny jakości pracy instytutów w zakresie realizacji przez nie zadań podstawowych, tj. rozróżniania działalności komercyjnej od naukowo-badawczej, wdrożeniowej oraz przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Przeprowadzane dotychczas kontrole resortowe w instytutach nie weryfikowały ryzyka „marginalizowania działań statutowych na rzecz pozabudżetowych (komercyjnych) (...)” Pani Elżbieta Daniewska - Naczelnik Wydziału Kontroli Resortowej w DK wyjaśniła m.in., że „rozróżnianie działalności komercyjnej od naukowo-badawczej i wdrożeniowej instytutów badawczych jest niezmiernie skomplikowane, niejasne i nieokreślone normatywnie. W związku z brakiem obiektywnego instrumentarium dokonanie tego rodzaju ustalenia w toku kontroli mogłoby nie odzwierciedlać stanu faktycznego”. Pan Michał Sułkowski – Naczelnik Wydziału ds. Analiz, Sprawozdawczości i Koordynacji Kontroli Zewnętrznych w DK wyjaśnił natomiast że „ani ja ani podlegli mi pracownicy nie posiadamy wiedzy możliwej do dokonywania kompleksowej oceny działalności podstawowej instytutów, w tym m.in. rozróżniania działalności komercyjnej od naukowo-badawczej i wdrożeniowej oraz rozumienia obowiązku przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Wynika to z braku normatywnych kryteriów tego rodzaju ocen. Możemy natomiast dokonać oceny poprawności formalnej działania instytutów w tym zakresie”.

[dowód: akta kontroli str. 309, 359-475, 477, 538, 697, 705, 708]

Ocena cząstkowa

Proces nadzoru nad instytutami badawczymi był wadliwy z powodu nieopracowania polityki nadzorczej w stosunku do instytutów oraz trudności przy dokonywaniu oceny jakości ich pracy w zakresie realizacji przez nie zadań podstawowych. Ponadto Minister nie dopełnił obowiązku przeprowadzenia audytu lub kontroli dwóch spośród siedmiu nadzorowanych instytutów.

2. Nadzór Ministra nad zgodnością działań instytutów z przepisami prawa i statutem

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o *instytutach* minister nadzorujący sprawuje nadzór nad zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem.

2.1. Zatwierdzanie statutow

Opis stanu faktycznego

Trzy instytuty (IBDiM, IK, ITS) dostosowały swe statuty do postanowień ustawy o *instytutach* w terminie określonym w art. 54 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki*¹⁰ (tj. do dnia 31 marca 2011 r.). Pozostałe instytuty przekazały Ministrowi projekty nowych statutow do dnia 14 stycznia 2011 r., a Minister zatwierdził je odpowiednio: ITB - 13 kwietnia 2011 r., IM - 21 czerwca 2011 r., IRM - 17 sierpnia 2011 r., IGPiM - 4 października 2011 r. Przekroczenie terminu zatwierdzenia tych statutow wynikało z konieczności uwzględnienia przez instytuty uwag Ministra. W ramach kontroli przeprowadzono dodatkową weryfikację zgodności statutow z przepisami ustawy o *instytutach* w pięciu instytutach (IBDiM, IK, IM, ITB, ITS), a także zweryfikowano dostosowanie

¹⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 620 ze zm.

ich regulaminów organizacyjnych do postanowień ustawy o *instytutach*. W wyniku kontroli ustalono, że dwa instytuty (IM, ITS) dostosowały regulaminy w terminie, tj. do dnia 31 marca 2011 r., natomiast trzy instytuty (IBDiM, IK oraz ITB) wywiązały się z tego obowiązku w 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 149, 180-307, 529-534]

2.2. Powoływanie i odwoływanie dyrektorów oraz wyznaczanie i cofanie wyznaczenia kierowników instytutów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o *instytutach* minister nadzorujący powołuje dyrektora instytutu na okres czterech lat.

Z siedmiu nadzorowanych przez Ministra instytutów pięć posiada powołanych przez Ministra dyrektorów (IBDiM, IK, IM, IRM, ITB), natomiast IGPiM posiada pełniącego obowiązki dyrektora, a ITS – osobę pełniącą funkcję kierownika. W okresie objętym kontrolą Minister powoływał na dyrektorów kandydatów wskazanych przez komisje konkursowe (nie zdarzyły się przypadki odmowy). Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MTBiGM Pan Zbigniew Rynasiewicz „przyjętą praktyką jest desygnowanie do prac w komisjach konkursowych przedstawiciela Ministra w randze dyrektora/zastępcy dyrektora/radcy ministra zatrudnionego w komórce organizacyjnej Ministerstwa wykonującej zadania w zakresie nadzoru nad danym instytutem badawczym”.

[dowód: akta kontroli str. 156, 535-536, 726-815]

W okresie objętym kontrolą Minister czterokrotnie korzystał z uprawnienia do odwołania dyrektora instytutu lub cofnięcia wyznaczenia na kierownika, w tym: dwukrotnie ze względu na likwidację jednostki (Zakładu Badawczo-Doświadczalnego Gospodarki Komunalnej w Katowicach oraz Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Ekologii Miast w Łodzi zlikwidowanych w 2011 r.), jeden raz ze względu na złożenie przez dyrektora rezygnacji (Dyrektora IGPiM odwołanego w 2011 r.) oraz jeden raz ze względu na „uchybieńa zasadzie praworządności” (Dyrektora ITS odwołanego w 2013 r.).

[dowód: akta kontroli str. 116-117, 540, 682-686, 726-815]

2.3. Ocena organizacji pracy i jakości zarządzania instytutów

Opis stanu faktycznego

Od 2010 r. przeprowadzono po jednej kontroli resortowej w pięciu nadzorowanych instytutach¹¹ w zakresie organizacji pracy oraz jakości zarządzania. W stosunku do czterech z nich (za wyjątkiem IM) dokonano następujących ocen:

- a) IBDiM: pozytywna z uwagami;
- b) IK: pozytywna w zakresie organizacji pracy;
- c) ITB: pozytywna z uchybieniami;
- d) ITS: pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień.

Podstawą dokonania ww. ocen były ustalenia dotyczące m.in.: polityki jakości, dostosowania statutu i regulaminów organizacyjnych do ustawy o *instytutach*, zasad wynagradzania i naboru, przestrzegania zakazu stosunku podległości służbowej

¹¹ Ponadto przeprowadzono kontrolę w nieistniejącym obecnie Zakładzie Badawczo-Doświadczalnym Gospodarki Komunalnej w Katowicach.

między pracownikami spokrewnionymi lub powinowacymi¹², dokonywania oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników, zasad korzystania z telefonów i samochodów służbowych oraz przestrzegania procedur dotyczących zamówień publicznych. Ponadto departamenty merytoryczne otrzymują i analizują m.in. roczne sprawozdania z działalności instytutów, a DB ich roczne sprawozdania finansowe.

[dowód: akta kontroli str. 112-113, 180-307, 355, 697, 707-708]

2.4. Nadzorowanie wynagradzania kierownictwa instytutów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą określano wysokość wynagrodzenia dyrektorów instytutów stosownie do art. 24 ust. 3 ustawy o *instytutach*. Określone przez Ministra wynagrodzenia dyrektorów nie przekraczały maksymalnej wysokości określonej w art. 8 pkt 5 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*¹³ (zwanej dalej „ustawą o wynagradzaniu”), tj. 6-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto z dyrektorami Minister zawarł umowy o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej, tj. wypełnił obowiązek wynikający z art. 28 ust. 5 ustawy o *instytutach*. Dyrektorów instytutów informowano, że maksymalna wysokość pobieranego wynagrodzenia miesięcznego nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie o *wynagradzaniu*, a także o tym, że nie przysługuje im prowizja z zysku, nagroda z zakładowego funduszu nagród oraz roszczenie z tytułu udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej oraz o zmianach w ustawie o *wynagradzaniu*.

[dowód: akta kontroli str. 154, 311-316]

2.5. Nadzorowanie przestrzegania zakazu podległości służbowej

Opis stanu faktycznego

Począwszy od dnia 2 października 2011 r., w pięciu z siedmiu instytutów (IBDiM, IK, IM, ITB oraz ITS) pracownicy DK skontrolowali przestrzeganie zakazu podległości służbowej, określonego w art. 39 ust. 2 ustawy o *instytutach*. W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono, że w IK istniał stosunek podległości służbowej (jednostkowy przypadek), co Minister ocenił jako nieetyczne i zalecił Dyrektorowi IK jego zlikwidowanie oraz podjęcie działań w celu uniknięcia w przyszłości podobnych sytuacji. Ponadto pismem z dnia 5 listopada 2010 r. (znak: MG-4-078-108/10) Minister zwrócił się do dyrektorów instytutów w sprawie dostosowania m.in. struktury podległości służbowej pracowników do przepisów prawa, a pismem z dnia 31 października 2011 r. (znak: MG-4-078-92/11) – o informację w sprawie wypełnienia m.in. tego obowiązku. W odpowiedzi dyrektorzy instytutów poinformowali Ministra o zrealizowaniu tego obowiązku.

[dowód: akta kontroli str. 180-307, 320-330]

¹² Art. 39 ust. 2 ustawy o *instytutach* wskazuje, że w instytucie badawczym nie może istnieć stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (dalej „podległość służbowa”).

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 254.

2.6. Nadzór nad wykonywaniem przez kierownictwo instytutów wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

Na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej sformułowano w stosunku do dyrektorów instytutów objętych kontrolą w trybie art. 36 ust.1 ustawy o instytutach zalecenia pokontrolne i oczekiwano w terminie 30 dni od daty otrzymania przez instytut wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych oraz podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. W przepisach wewnętrznych Ministerstwa nie określono *explicite*, która komórka organizacyjna jest odpowiedzialna za analizę terminowości i rzetelności przekazywanych przez instytuty informacji. Formułowane zalecenia pokontrolne nie są konsultowane przez DK z departamentami merytorycznymi, natomiast analiza informacji o realizacji tych zaleceń należy do obowiązków departamentów merytorycznych, które otrzymują dokumentację w tej sprawie. Monitorowanie terminowości przekazywania przez dyrektorów instytutów informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych jest zadaniem DK.

[dowód: akta kontroli str. 180-307, 477, 555-556, 698, 705]

Uwaga dotycząca badanej działalności

Nie podjęto skutecznych działań w celu wyegzekwowania od Dyrektora IK terminowego przekazania informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych Ministra, w tym przede wszystkim rzetelnego opracowania programu rozwoju działalności podstawowej (termin upłynął w dniu 16 października 2012 r.), do czego Dyrektor IK został zobowiązany zgodnie z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Naczelnik Wydziału Nadzoru w DTK Pan Karol Przeździecki wyjaśnił m.in. że: „na zalecenia pokontrolne IK odpowiedział 12 listopada 2012 r., natomiast w stosunku do zalecenia nr 7, tj. opracowania programu rozwoju działalności podstawowej, odpowiedział w dniu 19 lipca 2013 r. Odpowiedź z 19 lipca 2013 r. nie zawiera wszystkich oczekiwanych elementów (np. stopnia szczegółowości), stąd Minister nadal oczekuje na te informacje (...). Departament Transportu Kolejowego nie informował Ministra o tej zwłoce. Departament Transportu Kolejowego nie otrzymał od Ministra polecenia podjęcia działań dyscyplinujących wobec IK”. Sekretarz Stanu w MTBiGM Pan Zbigniew Rynasiewicz wyjaśnił m.in., że „na bieżąco kontaktowano się również z jednostką kontrolowaną w celu ustalenia postępu prac związanych z wdrażaniem zaleceń”.

[dowód: akta kontroli str. 153, 353, 357, 477, 697, 980]

Ocena częściowa

Nadzór Ministra nad zgodnością działań instytutów z przepisami prawa był niepełny. Nie podjęto skutecznych działań w zakresie wyegzekwowania informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych przez Instytut Kolejnictwa.

3. Nadzór Ministra nad realizacją przez instytuty ich zadań podstawowych

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o instytutach minister nadzorujący sprawuje nadzór nad realizacją przez instytuty podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy (tj. prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, wdrażaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych).

3.1. Ocena jakości pracy instytutów

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie zrealizowano obowiązek dokonania oceny jakości pracy instytutów co najmniej raz na trzy lata (art. 36 ust. 2 pkt 2 ustawy o *instytutach*) w stosunku do pięciu z siedmiu nadzorowanych instytutów.

Przy dokonywaniu oceny jakości pracy brano pod uwagę m.in. aktywność naukowo-badawczą instytutu mierzoną np.: uzyskanymi stopniami naukowymi pracowników, liczbą realizowanych projektów badawczych, liczbą publikacji w czasopismach i monografiach, liczbą uzyskanych patentów, przychodami z udzielonych licencji i wdrożeń, liczbą otrzymanych nagród i wyróżnień za działalność naukową badawczo-rozwojową, liczbą organizowanych konferencji, a także posiadanie uprawnień do nadawania stopni naukowych oraz upowszechnianie wyników badań naukowych.

[dowód: akta kontroli str. 180-183, 228-231, 255-259, 285-286]

W 2013 r. Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN) przyznał kategorię naukową A (poziom uznany za bardzo dobry) IBDiM, IK, ITS, oraz kategorię naukową B (poziom akceptowalny z rekomendacją wzmocnienia działalności naukowej) pozostałym czterem instytutom¹⁴.

3.2. Działania likwidacyjne i restrukturyzacyjne wobec instytutów

Opis stanu faktycznego

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 (dalej „restrukturyzowany” lub „zlikwidowany”), jeżeli minister nadzorujący uzna, że łączenie, podział, reorganizacja, przekształcenie lub likwidacja instytutu są uzasadnione merytorycznie, organizacyjnie i finansowo.

3.2.1. Działania likwidacyjne w stosunku do Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 31 maja 2012 r. NIK przekazała Ministrowi informacje o wynikach kontroli w IGPIM (ocenionej negatywnie z powodu m.in. niskiej efektywności działalności badawczo-rozwojowej oraz nieskutecznych działań na rzecz komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych) i wniosła do Ministra m.in. o zapewnienie skutecznego nadzoru nad zgodnością działań instytutu z przepisami prawa oraz realizacją podstawowych zadań, a także o dokonanie oceny działalności IGPIM i rozważenie podjęcia czynności, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o *instytutach*.

[dowód: akta kontroli str. 177-179]

W dniu 13 marca 2013 r. Minister podjął decyzję o likwidacji IGPIM, a 20 maja 2013 r. zarządzeniem Nr 11 powołał *Zespół Roboczy*. Zadaniem Zespołu było m.in. przedstawienie oceny możliwości dalszego wykonywania przez Instytut zadań, o których mowa w art. 2 ustawy o *instytutach*, oceny jakości zarządzania instytutem, oceny organizacji i jakości pracy oraz realizacji zadań statutowych oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych (§ 3 ust. 1 zarządzenia nr 11). W dniu 14 sierpnia 2013 r., tj. w terminie określonym w art. 8 ust. 4 ustawy

¹⁴ <http://www.nauka.gov.pl/komunikaty/komunikat-o-wynikach-kompleksowej-oceny-dzialalnosci-naukowej-lub-badawczo-rozwojowej-jednostek-naukowych.html>.

o *instytutach*, Zespół Roboczy przedstawił opinię, w której uznał, że likwidacja IGPiM „wydaje się być uzasadniona merytorycznie, organizacyjnie i finansowo”. Opinię tę Zespół uzasadnił m.in. konkluzją, że:

- 1) podstawowa działalność IGPiM koncentrowała się na zadaniach komercyjnych, dotyczących prac związanych z homologacją i badaniami technicznymi pojazdów – kosztem rozwoju prac naukowo-badawczych i wdrożeniowych;
- 2) sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz działalność ukierunkowana na badania homologacyjne i techniczne pojazdów jest działalnością komercyjną i nie musi być wykonywana przez instytut;
- 3) w latach 2010-2012 IGPiM ponosił straty z całokształtu działalności, a wynik finansowy wykazywał wyraźną tendencję spadkową;
- 4) na przestrzeni ostatnich lat IGPiM nie uzyskał znaczących efektów naukowych, a przede wszystkim wdrożeń wyników badań naukowych i przychodów z tego tytułu.

[dowód: akta kontroli str. 130-141, 153]

3.2.2. Działania restrukturyzacyjne w stosunku do Instytutu Kolejnictwa

Opis stanu
faktycznego

W dniu 31 sierpnia 2011 r. na posiedzeniu Kierownictwa Resortu Minister polecił DTK przygotowanie wystąpienia do Rady Naukowej IK i jego Dyrektora wyrażającego zaniepokojenie sytuacją finansową i zawierającego informację, że w razie przedłużania się takiej sytuacji organ nadzorujący podejmie konieczne działania. Minister polecił ponadto przeprowadzenie w IK kompleksowej kontroli dotyczącej jego funkcjonowania i rozważenie ewentualnej prywatyzacji.

[dowód: akta kontroli str. 163]

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 czerwca 2012 r. NIK przekazała Ministrowi informacje o wynikach kontroli w IK (ocenionej negatywnie z powodu m.in. niskiej efektywności działalności badawczo-rozwojowej oraz nieskutecznych działań na rzecz komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych) i wniosła m.in. o zapewnienie skutecznego nadzoru nad zgodnością działań instytutu z przepisami prawa oraz realizacją podstawowych zadań, a także o dokonanie oceny działalności IK i rozważenie podjęcia czynności, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o *instytutach*. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK Minister zadeklarował rozważenie ewentualnych przekształceń IK po analizie wyników kontroli. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MTBiGM Pan Zbigniew Rynasiewicz, „w związku z przeprowadzoną kontrolą Podsekretarz Stanu w MTBiGM, Pan Andrzej Massel zwrócił się w piśmie z dnia 26 listopada 2012 r. do IK o przekazywanie bieżących informacji na temat wykonania przez IK zaleceń i wniosków pokontrolnych. Obecnie Minister TBiGM planuje skierować do Rady Ministrów wniosek o nadanie instytutowi statusu państwowego instytutu badawczego.”

[dowód: akta kontroli str. 153, 174-176]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister nie posiadał możliwości weryfikowania danych podawanych w sprawozdaniach z działalności IGPiM, IK, ITB, ITS oraz IRM w zakresie działalności podstawowej i komercyjnej. Radca Ministra kierująca Zespołem Koordynacji i Nadzoru w DGPIB Pani Teresa Jakutowicz wyjaśniła m.in., że „z powodu tego, że nie ma jednoznacznych normatywnych kryteriów oceny

działalności wdrożeniowej, naukowo-badawczej i przystosowywania do praktyki wyników badań, Departament opiera się na informacjach zweryfikowanych przez radę naukową instytutu zawartych w sprawozdaniu z działalności instytutu i sprawozdaniu finansowym, oraz na informacjach uzyskanych podczas posiedzeń rad naukowych i bezpośrednich rozmów z dyrekcją instytutów, a także na podstawie oceny parametrycznej KEJN". Naczelnik Wydziału Nadzoru w DTK Pan Karol Przędziecki wyjaśnił m.in., że „rzetelność sprawdzania podawanych danych w sprawozdaniu z działalności pod kątem merytorycznym (np. rozróżnianie działalności wdrożeniowej, badawczej a komercyjnej) jest trudna z tego powodu, że nie ma jednoznacznych normatywnych kryteriów oceny działalności wdrożeniowej, naukowo-badawczej i przystosowywania do praktyki wyników badań. Departament nie zwracał się z wnioskiem do MNiSW o uzgodnienie ww. kryteriów”.

[dowód: akta kontroli str. 171-173, 554, 697, 708, 983]

Ocena cząstkowa

Nadzór Ministra nad realizacją przez instytuty badawcze ich zadań podstawowych nie był w pełni wystarczający. Minister nie posiadał możliwości weryfikowania danych podawanych w sprawozdaniach z działalności pięciu instytutów w zakresie ich działalności podstawowej i komercyjnej.

4. Nadzór Ministra nad prawidłowością wydatkowania przez instytuty środków publicznych

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o *instytutach* Minister sprawuje nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych.

4.1. Opiniowanie wniosków o przyznanie dotacji na działalność statutową

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wszystkie złożone przez instytuty wnioski do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznanie dotacji na finansowanie działalności statutowej zostały po analizie formalno-prawnej pozytywnie zaopiniowane przez Ministra. Prawidłowość składania wniosków stanowiła również przedmiot kontroli MTBiGM przeprowadzonych w pięciu instytutach (IK, IM, ITB, IBDiM oraz ITS), które nie wykazały w tym zakresie nieprawidłowości (za wyjątkiem ITS, który złożył wnioski o sfinansowanie działalności statutowej na lata 2011 oraz 2012 bez opinii Ministra wymaganej w art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *zasadach finansowania nauki*,¹⁵ a także wystąpił o te opinie w terminie nie pozwalającym na zapoznanie się Ministra z wnioskami i wniesienie uwag). Od 2011 r. Minister nie otrzymywał od instytutów informacji o korektach wniosków o dotacje na finansowanie działalności statutowej i w związku z tym nie sporządzono w tym względzie opinii.

[dowód: akta kontroli str. 180-281, 298-299, 331-335]

Z informacji uzyskanych z Departamentu Budżetu wynika, że przyjmuje się dwa kryteria dotyczące samofinansowania się instytutów:

- 1) stopień pokrycia wydatków ogółem przychodami ogółem (w 2012 r. cztery instytuty – IBDiM, IM, ITB oraz ITS – wykazały ponad 100% samofinansowania się, natomiast pozostałe od 94,14% do 98,19%);

¹⁵ Dz. U. Nr 96, poz. 615 ze zm.

- 2) stosunek kapitału własnego do aktywów ogółem (w 2012 r. najniższy wskaźnik samofinansowania się wykazał IM – 38,7%, a pozostałe instytuty od 51,6% do 70,23%).

[dowód: akta kontroli str. 712-714, 946, 949, 952]

W latach 2011-2012 istniejące obecnie instytuty otrzymały łącznie 41.830 tys. zł dotacji na finansowanie działalności statutowej, z czego ITB otrzymał 22.091 tys. zł (tj. 52,8% dotacji).

4.2. Ocena działalności finansowej instytutów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą dokonano oceny dotyczącej działalności finansowej wszystkich skontrolowanych instytutów. W przypadku trzech instytutów sformułowano następujące oceny ogólne:

- Instytut Kolejnictwa – pozytywnie;
- Instytut Techniki Budowlanej – pozytywnie z uchybieniami;
- Instytut Badawczy Dróg i Mostów – pozytywnie z uwagami.

IGPiM został oceniony w zakresie sytuacji finansowej i prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez *Zespół Roboczy* – ocena uzasadniała wniosek o jego likwidację.

Nie dokonano audytu ani kontroli Instytutu Rozwoju Miast.

Do oceny działalności finansowej IK, ITB oraz IBDiM wzięto pod uwagę m.in. poprawność złożenia wniosków o udzielenie dotacji na finansowanie działalności statutowej, realizację planów finansowych, rentowność działalności gospodarczej, regulowanie zobowiązań, stan majątku, strukturę wiekową należności, źródła finansowania działalności, posiadanie polityki rachunkowości oraz poprawność postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 130-141, 180-307]

Na podstawie danych zawartych w corocznych sprawozdaniach finansowych instytutów, Departament Budżetu sporządza informacje na temat ich sytuacji finansowej za określony rok w odniesieniu co najmniej do roku poprzedniego, porównując m.in. wysokość aktywów trwałych, obrotowych, kapitału własnego, zobowiązań i rezerw na zobowiązania. W informacjach DB za 2012 r. podano m.in. że IGPiM oraz IRM posiadały na koniec 2012 r. płynność finansową oraz zdolności finansowe i majątkowe dla kontynuowania dalszej działalności, podobnie jak ITS (pomimo zmniejszenia jego dodatniego wyniku finansowego netto z 281 tys. zł w 2010 r. do 13 tys. zł w 2012 r.). Również IK posiadał pełną płynność finansową i zdolność do spłaty zobowiązań bez konieczności sprzedaży majątku trwałego pomimo tego, że w 2012 r. jego wynik finansowy netto był ujemny (- 498 tys. zł).

[dowód: akta kontroli str. 484-528]

Z informacji podanych przez Panią Elżbietę Kazaniecką – Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w MTBiGM wynika, że w latach 2010 - 2012 Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznał siedmiu instytutom nadzorowanym przez Ministra dotacje statutowe w łącznej wysokości:

- w 2010 r. 18.249 tys. zł;

- w 2011 r. 20.053 tys. zł (wzrost o 9,9% w stosunku do roku poprzedniego);
- w 2012 r. 22.730 tys. zł (wzrost o 13,3% w stosunku do roku poprzedniego).

Kwoty dotacji statutowych stanowiły łącznie odpowiednio:

- w 2010 r. 9,9%;
- w 2011 r. 10,7%;
- w 2012 r. 12,1%,

przychodów ze sprzedaży (i zrównanych z nimi) instytutów badawczych. Największy udział dotacji statutowej w przychodach ze sprzedaży w poszczególnych latach dotyczył: w 2010 r.: IRM (17,5%), w 2011 r.: IRM (22,9%), w 2012 r.: IGPiM (24,3%). Z kolei, najmniejszy udział dotacji statutowej w przychodach ze sprzedaży zanotowano w IK, w którym wyniósł on: w 2010 r.: 3,4%, w 2011 r.: 4,0%, w 2012 r.: 4,4%.

W latach 2010-2012 poziom przydzielonych dotacji statutowych wzrósł o 24,6%, podczas gdy przychody ze sprzedaży zwiększyły się w tym czasie o 1,7%.

[dowód: akta kontroli str. 713, 725]

W stosunku do żadnego z siedmiu instytutów nie został zgłoszony wniosek o ogłoszenie upadłości. Instytuty nie przedstawiały Ministrowi informacji o zamiarze dokonania czynności prawnej o wartości powyżej 20 tys. euro. Minister nie wyraził zgody na nabycie przez ITS udziałów spółki Przemysłowy Instytut Maszyn Budowlanych Sp. z o.o. w Kobyłce z powodu otrzymania wniosku po terminie wskazanym przez Ministra Skarbu Państwa.

[dowód: akta kontroli str. 152, 154, 336-348, 943]

4.3. Zatwierdzanie sprawozdań finansowych instytutów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 18 ust. 13 oraz 19 ust. 5 ustawy o *instytutach* minister nadzorujący zatwierdza roczne sprawozdania finansowe oraz podział zysku instytutów. Badanie 12 wybranych losowo decyzji Ministra w sprawie zatwierdzenia sprawozdań finansowych instytutów wykazało, że Minister zatwierdził sprawozdania w terminie określonym w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości*¹⁶. Sprawozdania finansowe pięciu instytutów (IBDiM, IK, IM, ITB oraz ITS) były badane przez biegłego rewidenta, tj. zgodnie z wymogiem określonym w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o *rachunkowości*.

[dowód: akta kontroli str. 152, 154, 336-348, 943]

Ocena cząstkowa

Nadzór Ministra nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez instytuty był wystarczający. Pozytywnie ocenić należy systematyczne sporządzanie przez Departament Budżetu szczegółowych analiz porównawczych na temat dynamiki zmian w sytuacji finansowej instytutów oraz objęcie tego obszaru kontrolą resortową.

IV. Wnioski

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli*¹⁷, wnosi o:

- 1) prowadzenie systemowego nadzoru nad instytucjami zdolnego do oceny skuteczności i efektywności ich działań, w tym rozważenie uwzględnienia rekomendacji określonych w *Analizie wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*, zwłaszcza dotyczących opracowania polityki nadzorczej;
- 2) przeprowadzenie kontroli instytucji dotychczas nieocenionych przez Ministra w celu dokonania ich oceny we wszystkich ustawowo ustalonych obszarach;
- 3) uwzględnianie przy dokonywaniu oceny jakości pracy instytucji, w miarę możliwości w oparciu o zobiektywizowane kryteria, stopnia wywiązywania się przez nie z obowiązku realizacji wszystkich trzech zadań podstawowych określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o *instytucjach*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 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 3 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Dyrektor
Piotr Prokopczyk



¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.