



KRR 430.5.2023

Nr ewid. 90/2023/P/23/035/KRR

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE PAŃSTWOWYCH
INSTYTUTÓW BADAWCZYCH
NADZOROWANYCH PRZEZ MINISTRA
ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Wsi



Marek Adamiak

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Piotr Miklis

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 12.08.2024r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA.....	12
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	14
4. WNIOSKI	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Realizacja zadań nadzoru nad państwowymi instytutami badawczymi	25
5.1.1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi	25
5.1.2. Realizacja kompetencji nadzorczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad państwowymi instytutami badawczymi.....	29
5.2. Realizacja przez instytuty zadań w zakresie działalności naukowo-badawczej.....	43
5.3. Gospodarka finansowa i zarządzanie majątkiem instytutów	55
6. ZAŁĄCZNIKI	65
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	65
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	67
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	72
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	85
6.4. Zestawienia i tabele.....	87
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	89
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli.....	90
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	98

Zdjęcie na okładce:

© tong2530,

© hunter76,

© ChemiQ ,

© Gorodenkoff,

© BlackMediaHouse

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

B+R	Działalność badawczo-rozwojowa.
Badania naukowe	Badania naukowe są działalnością obejmującą 1) badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne; 2) badania aplikacyjne rozumiane jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.
Działalność naukowa	Działalność obejmująca badania naukowe, prace rozwojowe oraz twórczość artystyczną.
Efektywność jednostek naukowych	Mierzona jest za pomocą efektów działalności naukowej i badawczo-rozwojowej (w tym wdrożeniowej) wyrażonych m.in.: liczbą publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych, liczbą cytowań publikacji pracowników oraz nagród za działalność naukową (przypadających na jednego pracownika prowadzącego badania naukowe w poszczególnych latach), liczbą patentów, praw ochronnych na wzory użytkowe, praw z rejestracji wzorów przemysłowych oraz przychodów z tytułu wdrożeń wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Mierniki te są wykorzystywane przez Komisję Ewaluacji Nauki przy ministrze właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki podczas kompleksowej oceny jakości działalności naukowej i badawczo-rozwojowej jednostek naukowych. Do oceny efektywności funkcjonowania instytutów badawczych należy również określić relację między ustalonymi nakładami a maksymalnym, możliwym do osiągnięcia wynikiem lub minimalnymi nakładami, jakie powinny być użyte, aby założony wynik osiągnąć. W przypadku działalności badawczej i rozwojowej, na ogół finansowanej ze środków publicznych, istotne jest dokonanie oceny ilościowej.
Horyzont 2020	Program finansowania badań naukowych i innowacji w Unii Europejskiej, z budżetem na lata 2014–2020 w wysokości ok. 80 mld euro.
Instituty, instytuty badawcze	Państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działające na podstawie ustawy o instytutach badawczych, będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi, wyodrębnionymi pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, prowadzące badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce.
IBPRS-PIB	Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.
IERGŻ-PIB	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.
IHAR-PB	Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie.
IOR-PIB	Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu.
IO-PIB	Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach.
IRŚ-PIB	Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut Badawczy w Olsztynie.
ITP-PIB	Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach.

IUNG-PIB	Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach.
IWNZRZ-PIB	Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu.
IZ-PIB	Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie.
Komercjalizacja	Komercjalizacja wiedzy, to całokształt działań związanych z przekształcaniem wiedzy w nowe produkty, technologie i rozwiązania organizacyjne. W węższym znaczeniu przyjmuje się komercjalizację jako udostępnienie innym podmiotom, głównie przedsiębiorcom, nowego produktu, metody czy rozwiązania, w celu uzyskania korzyści majątkowych na zasadach rynkowych. W jednostkach naukowych komercjalizacją określa się udostępnienie praw do konkretnych wyników badań naukowych lub prac rozwojowych innym podmiotom, przede wszystkim przedsiębiorcom w celu osiągnięcia korzyści majątkowych. W prawie polskim nie ma zdefiniowanego pojęcia komercjalizacji B+R (badania i rozwój). Komercjalizacja może być bezpośrednia (np. poprzez sprzedaż wyników lub oddanie do użytkowania tych wyników na podstawie umowy licencyjnej, najmu oraz dzierżawy) lub pośrednia (poprzez nabywanie udziałów lub akcji w instytutach w celu wdrożenia wyników badań naukowych).
Komisja Ewaluacji Nauki, KEN	Komisja powoływana przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki na okres czterech lat, do której zadań należy: przeprowadzanie ewaluacji jakości działalności naukowej, przygotowanie projektu wykazu wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe oraz wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, przedstawienie ministrowi propozycji kategorii naukowych dla podmiotów poddanych ewaluacji, sporządzanie opinii i ocen w sprawach określonych przez ministra lub z własnej inicjatywy, dokonanie ewaluacji jakości kształcenia w szkole doktorskiej, sporządzanie analiz w zakresie ewaluacji jakości działalności naukowej i jakości kształcenia w szkołach doktorskich, a także współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się ewaluacją jakości działalności naukowej.
Kontrola ustawowa	Okresowa kontrola instytutów przeprowadzana przez ministra nadzorującego, nie rzadziej niż raz na 3 lata, stosownie do art. 36 ustawy o instytutach badawczych.
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności to program finansowany z europejskiego Funduszu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. RRF) służącego odbudowie gospodarki po epidemii koronawirusa, składający się z 54 inwestycji i 48 reform. Polski KPO został zatwierdzony przez Komisję Europejską 1 czerwca 2022 r. i 17 czerwca 2022 r. zaakceptowany przez Radę Unii Europejskiej.
MIR-PIB	Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni.
MRiRW, Ministerstwo	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
Minister, Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi kierujący działami administracji rządowej: rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne i rybołówstwo, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. poz. 716).
Minister EiN	Minister Edukacji i Nauki powołany 19 października 2020 r., kierujący działami administracji rządowej – szkolnictwo wyższe i nauka oraz oświata i wychowanie, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz. U. z 2022 r. poz. 18, ze zm.). Kierowanie działem szkolnictwo wyższe i nauka, Minister EiN

przejął od Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Ilekroć w Informacji jest mowa o Ministrze EiN należy przez to rozumieć również Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, o ile nie ma w tym zakresie szczególnych zapisów. Uchwałą Sejmu RP z 12 grudnia 2023 r. powołany został Minister Nauki (M.P. poz. 1381). Obsługę Ministra Nauki do dnia 31 grudnia 2023 r. zapewniało Ministerstwo Edukacji i Nauki, a od dnia 1 stycznia 2024 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stosownie do § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki¹.

- Ministerstwo EiN** Ministerstwo Edukacji i Nauki powołane 1 stycznia 2021 r. w miejsce zlikwidowanych Ministerstw: Edukacji Narodowej oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego². Ministerstwo EiN do dnia 31 grudnia 2023 r. zapewniało obsługę Ministra Nauki powołanego 12 grudnia 2023 r. Od 1 stycznia 2024 r. obsługę Ministra Nauki zapewnia Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stosownie do § 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zostało utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2023 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego³.
- PIB** Państwowy instytut badawczy, status nadany instytutowi przez Radę Ministrów na podstawie art. 21 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych celem zlecenia mu do realizacji w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 tej ustawy.
- PIW-PIB** Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach.
- Prace rozwojowe** Działalność obejmująca nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym w zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń.
- Prawo budowlane** Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce** Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).
- Prawo własności intelektualnej** Prawo własności do wyników badań lub prac rozwojowych będących wynalazkiem, wzorem użytkowym, wzorem przemysłowym lub topografią układu scalonego lub informacją związaną z tymi wynikami, w szczególności *know-how*.
- Prawo zamówień publicznych** Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.) oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
- Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce** Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).

¹ Dz. U. poz. 2716.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2334).

³ Dz. U. poz. 2695.

Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 620, ze zm.).
Wdrożenie	Udokumentowane, praktyczne wykorzystanie wyniku badań naukowych lub prac rozwojowych przez podmiot inny niż jednostka naukowa, która wykonała dane badanie naukowe lub pracę rozwojową. Efekty wdrożenia mogą mieć wymiar finansowy, gospodarczy lub społeczny.
Ustawa o instytutach badawczych	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498, ze zm.).
Ustawa kominowa	Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
Ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym	Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.).
Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa	Zadania zlecane państwowym instytutom badawczym, określone w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych, szczególnie ważne 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.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi funkcjonowały prawidłowo i czy nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad nimi był rzetelny, a zarządzanie majątkiem przez instytuty było gospodarne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo i rzetelnie wykonywał nadzór nad państwowymi instytutami badawczymi?
2. Czy instytuty prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania w zakresie działalności naukowo-badawczej?
3. Czy instytuty prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową i gospodarnie zarządzały majątkiem?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
 Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie
 Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach
 Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach
 Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach

Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2023 (I kwartał), z uwzględnieniem dowodów powstałych przed okresem objętym kontrolą i po nim

Instytuty działające na podstawie ustawy o instytutach badawczych stanowią istotną część systemu nauki. Instytuty są nadzorowane przez właściwych ministrów, a jakość ich działalności naukowej podlega co cztery lata ocenie Komisji Ewaluacji Nauki działającej przy Ministrze Edukacji i Nauki. Minister RiRW sprawuje nadzór nad 12 państwowymi instytutami badawczymi.

Infografika nr 1

Państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi



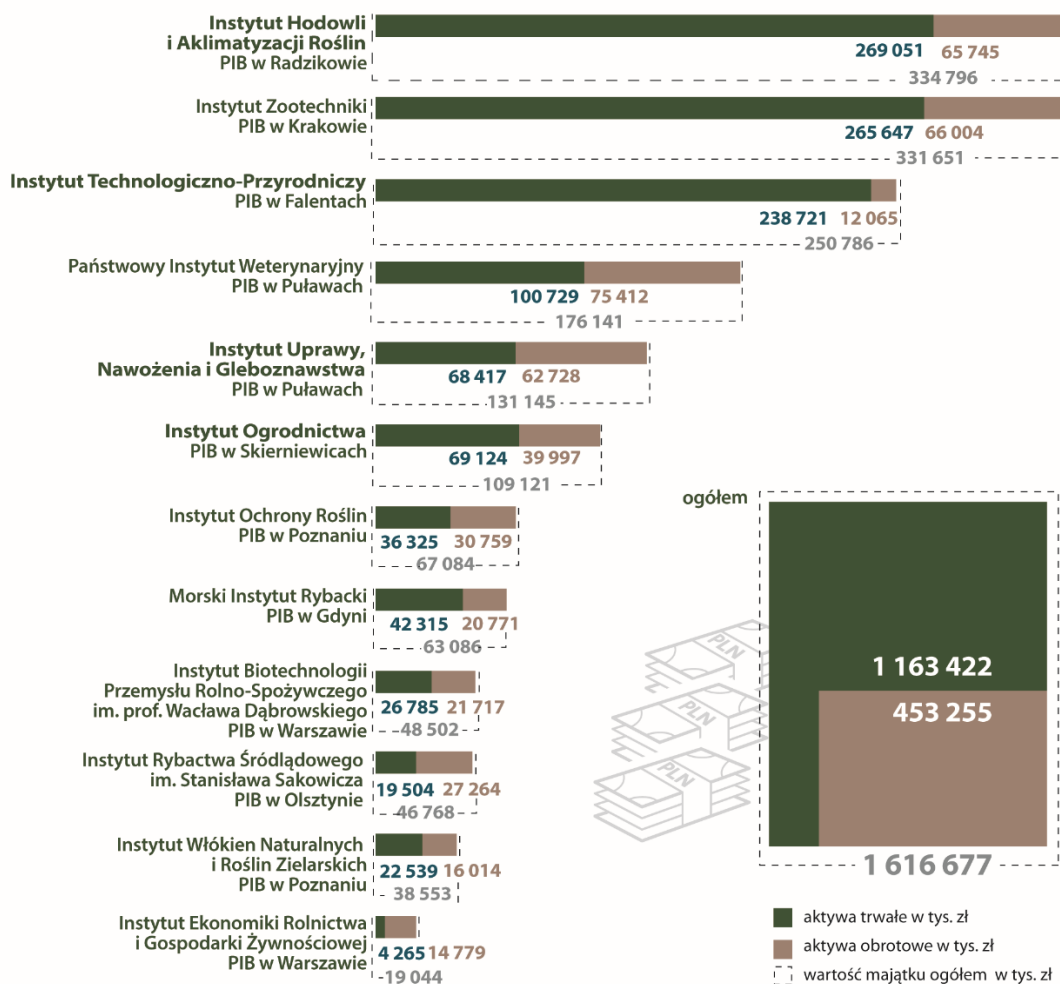
Źródło: opracowanie własne NIK.

Instytuty nadzorowane przez Ministra RiRW realizują w różnym zakresie zadania istotne z punktu widzenia programowania efektywnej polityki rolnej i rybackiej państwa (opracowania standardów w zakresie gospodarki żywnościowej, standardów produktów, procesów i usług, warunków przestrzegania tych standardów oraz monitoringu i zapobiegania zjawiskom stwarzającym zagrożenia publiczne). Działalność naukowa instytutów powinna odgrywać ważną rolę w procesie monitorowania zjawisk zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich, na rynkach rolnych i w rybołówstwie. Ponadto instytuty powinny dostarczać aktualnych oraz prognostycznych danych niezbędnych do realizacji polityki rolnej i rybackiej zarówno na szczeblu krajowym, jak i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej Unii Europejskiej. Ważną rolą zaplecza naukowo-badawczego MRiRW jest wspieranie administracji centralnej (MRiRW oraz innych ministerstw i instytucji) w kreowaniu i wdrażaniu krajowej oraz unijnej polityki rolnej, rybackiej i żywnościowej. Równie ważne jest wdrażanie wyników badań naukowych do praktycznego wykorzystania przez rolników. Część instytutów, współpracując z analogicznymi jednostkami innych resortów, powinna angażować się coraz intensywniej w realizację celów polityki energetycznej, klimatycznej, środowiskowej oraz rozwoju społecznego i terytorialnego.

Majątek instytucji nadzorowanych przez Ministra RiRW według stanu na koniec 2022 r. wyniósł 1 616 677 tys. zł⁴.

Infografika nr 2

Majątek instytucji nadzorowanych przez Ministra RiRW na dzień 31 grudnia 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań finansowych instytucji

Na koniec 2022 r. zysk netto na łączną kwotę 30 544,7 tys. zł osiągnęło osiem instytucji (IO-PIB, IZ-PIB, IBPRS-PIB, IERGŻ-PIB, IUNG-PIB, IHAR-PIB, ITP-PIB, MIR-PIB), a stratę netto na łączną kwotę 7372,2 tys. zł poniosły cztery instytucje (PIW-PIB, IOR-PIB, IWNRR-PIB, IRŚ-PIB)⁵.

W latach 2020–2023 (I kwartał), Minister RiRW oraz Minister EiN przyznali ww. instytucjom dotacje celowe, podmiotowe i subwencje w łącznej wysokości 752 934 tys. zł, z tego Minister RiRW – 476 181 tys. zł i Minister EiN – 276 753 tys. zł.

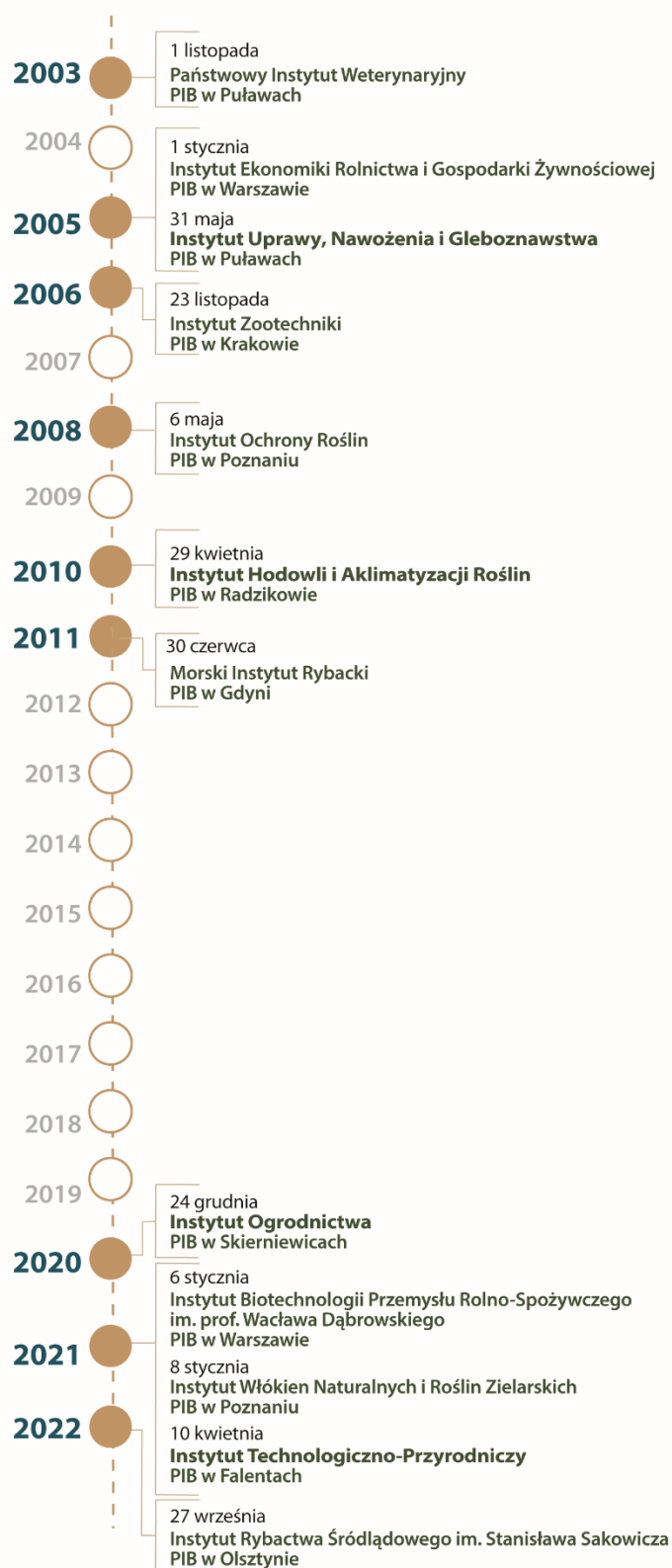
Instytucje nadzorowane przez Ministra RiRW uzyskały status państwowych instytucji badawczych w latach 2003–2022.

⁴ Dane dotyczące majątku państwowych instytucji badawczych zaprezentowano na podstawie ich sprawozdań finansowych zamieszczonych na stronie internetowej MRiRW. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-finansowe-instytutow-badawczych>. Majątek poszczególnych 12 instytucji nadzorowanych przez Ministra RiRW w latach 2020–2022 prezentuje tabela 2. załącznika 6.4 do Informacji.

⁵ Przychody, koszty i wynik finansowy netto w latach 2020–2022 instytucji nadzorowanych przez Ministra RiRW prezentuje tabela 1. zamieszczona w zał. 6.4 do Informacji.

Infografika nr 3

Daty wejścia w życie rozporządzeń Rady Ministrów nadających status PIB instytutom badawczym nadzorowanym przez Ministra RiRW



Źródło: opracowanie własne NIK.

Uzasadnieniem do podjęcia niniejszej kontroli były wyniki dotychczasowych kontroli NIK obejmujących działalność instytutów badawczych i sprawowany nad nimi nadzór. W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2014 r. „Efekty działalności instytutów badawczych” (P/14/070), stwierdzono, że nadzór ministrów nad takimi jednostkami ograniczał się do kwestii finansowych i organizacyjnych, a wpływ na niepełne wykorzystanie ich potencjału badawczego miało nieokreślenie kierunków działalności oraz zaangażowanie ich potencjału w działalność usługową. Ministrowie w sposób nierzetelny realizowali obowiązek kontroli instytutów (w tym Minister RiRW), co uniemożliwiało dokonanie kompleksowej oceny ich działalności. Z kolei w wyniku kontroli P/20/014 „Gospodarka finansowa instytutów badawczych” wnioskowano o zwiększenie wykorzystania potencjału oraz określenie celów i uregulowanie zasad nadzoru instytutów badawczych.

Kontrola została przeprowadzona w MRiRW oraz w czterech instytutach badawczych IO-PIB, IHAR-PIB, IUNG-PIB i ITP-PIB nadzorowanych przez Ministra RiRW celem udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące nadzoru Ministra nad działalnością państwowych instytutów badawczych, prowadzenia przez instytuty działalności naukowej, badawczej oraz rozwojowej, gospodarki finansowej oraz zarządzania majątkiem.

2. OCENA OGÓLNA

Państwowe instytuty badawcze nie zawsze funkcjonowały prawidłowo a zarządzanie majątkiem nie było w pełni gospodarne. Nadzór Ministra nie był również rzetelny.

Państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zawsze funkcjonowały prawidłowo w zakresie działalności naukowo-badawczej, zarządzanie majątkiem przez instytuty nie było w pełni gospodarne, a nadzór Ministra nad instytutami nie był rzetelny.

I. Zasady organizacji działań nadzorczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w stosunku do państwowych instytutów badawczych, do kwietnia 2023 r. określone były w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w opisach stanowisk pracy dla poszczególnych pracowników resortu.

Dopiero 12 kwietnia 2023 r. został wprowadzony przez Ministra RiRW dokument pt. „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” określający standardy nadzoru nad instytutami, rekomendowane jeszcze w 2012 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁶. Zauważyć należy, że w dokumencie tym nie określono dla instytutów nadzorowanych przez Ministra jednolitych terminów opracowania przez te jednostki wymaganych przez Ministra RiRW dokumentów, takich jak strategia rozwoju instytutu, projekt perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, a także okresu ich obowiązywania. Nie sformułowano również jednolitych definicji i wymagań co do zasad prezentacji danych w zakresie realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Skutkiem tego instytuty badawcze prezentowały zróżnicowane dane, a to z kolei pozbawiało Ministra możliwości analizy porównywalnych danych o wynikach ich działalności, a tym samym ograniczało sprawowanie efektywnego nadzoru nad instytutami.

Minister RiRW w trzech nadzorowanych instytutach nie przeprowadził kontroli w terminach wynikających z przepisów art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, tj. nie rzadziej niż raz na trzy lata, a w dziewięciu jednostkach kontrole prowadzono w sposób przewlekły, tj. przez okres od ponad dziewięciu do blisko 19 miesięcy.

Minister nie wykonywał także prawidłowo kontroli uchwał rad naukowych, wynikającej z art. 35a ustawy o instytutach badawczych, dotyczącej zgodności działań instytutów z przepisami prawa i statutami. Brak było bowiem w MRiRW wykazu wszystkich uchwał przekazanych przez rady naukowe instytutów badawczych, a nawet nie potrafiiono wskazać ich dokładnej liczby. Było to niezgodne z wewnętrznym regulaminem komórki organizacyjnej MRiRW odpowiedzialnej za kontrolę tych uchwał. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kontrola uchwał rad naukowych jest jednym z narzędzi sprawowania przez Ministra nadzoru nad działalnością instytutów. Realizacja kompetencji Ministra nadzorującego w zakresie zgodności działań instytutów z przepisami prawa lub statutem instytutów mogła być zatem ograniczona.

Ponadto Minister nie podjął działań w celu aktualizacji katalogu zadań szczególnie ważnych dla realizacji polityki państwa dla siedmiu z 12 nadzorowanych państwowych instytutów badawczych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że ustalenie takiego katalogu jest istotne ze względu na szczególny charakter tych zadań, a których wykonywanie uprawnia instytut do posiadania statusu państwowego instytutu badawczego i otrzymywania corocznie dotacji celowych na ich realizację. Zdaniem NIK niedokonanie aktualizacji katalogu zadań może doprowadzić do utraty przez nie statusu państwowego instytutu badawczego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo rozliczał środki dotacji celowych przekazanych instytutom na realizację zadań, w tym szczególnie

⁶ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej (Warszawa 2012 r.), bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf.

ważnych dla polityki państwa i terminowo zatwierdzał sprawozdania finansowe instytutów.

II. Spośród czterech skontrolowanych instytutów badawczych, dwa (ITP-PIB i IHAR-PIB) nie posiadały, wymaganych ustawą o instytutach badawczych, perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, co mogło mieć wpływ na niepełne wykorzystanie potencjału naukowego i bieżące monitorowanie aktualnych zjawisk zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

W latach 2020–2023 (I kwartał) wszystkie skontrolowane instytuty (ITP-PIB, IHAR-PIB, IO-PIB, IUNG-PIB) prowadziły badania naukowe i prace rozwojowe oraz realizowały w sposób ciągły powierzone im w drodze umów dotacji zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, w tym do 2020 r. w ramach programów wieloletnich.

Instytuty upowszechniały wyniki badań w celu ich wykorzystywania przez rolników i producentów rolnych. Minister RiRW także wykorzystywał wyniki badań naukowych do opracowywania aktów prawnych oraz do programowania i ewaluacji Wspólnej Polityki Rolnej na poziomie krajowym. Skontrolowane instytuty publikowały wyniki badań naukowych i podejmowały działania na rzecz ochrony wyników badań, w tym uzyskiwania patentów, praw do wzorów użytkowych itp., a tylko w jednym instytucie (ITP-PIB) stwierdzono brak regulaminu zarządzania prawami autorskimi.

Gospodarka finansowa skontrolowanych instytutów nie zawsze prowadzona była prawidłowo. W trzech (ITP-PIB, IUNG-PIB, IO-PIB) na cztery skontrolowane instytuty nie dokonywano zmian planów finansowych, w sytuacji gdy wykonane koszty przekraczały wartości ustalone w planach finansowych, a w dwóch instytutach (ITP-PIB, IUNG-PIB) plany finansowe na lata 2020–2022 nie zawierały wszystkich pozycji wymaganych ustawą o instytutach badawczych.

W latach 2020–2022 skontrolowane instytuty wypracowały zysk netto, z wyjątkiem ITP-PIB, w którym w 2021 r. wystąpiła strata. Analiza struktury wyników finansowych instytutów wykazała jednak, że osiągnięcie dodatnich wyników możliwe było dzięki zyskom na pozostałej działalności operacyjnej i działalności finansowej. W zakresie podstawowej działalności operacyjnej⁷ trzy z czterech instytutów odnotowały bowiem stratę w ww. okresie odpowiednio w wysokości 24 013,2 tys. zł, 14 428,4 tys. zł i 5052,7 tys. zł. W przypadku dwóch z tych instytutów – ITP-PIB i IO-PIB – strata w 2022 r. w porównaniu do 2020 r. zwiększyła się odpowiednio o 760,9 tys. zł (o 11,4 %) i o 839,6 tys. zł (o 17,9 %). Zdaniem NIK, oznacza to, że podstawą uzyskiwania przez instytuty dodatniego wyniku finansowego nie była podstawowa działalność operacyjna związana z ich statutowymi zadaniami.

Instytuty gospodarnie i celowo wydatkowały środki finansowe w badanym zakresie. Tylko w jednym ze skontrolowanych instytutów, tj. ITP-PIB, nieterminowo regulowano zobowiązania, co skutkowało zapłatą odsetek karnych w kwocie 35,4 tys. zł. Ponadto dwa instytuty (IUNG-PIB, IO-PIB) spośród czterech skontrolowanych nie utrzymywały obiektów budowlanych w należytych stanie technicznym. Nie realizowały zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego (rocznych i pięcioletnich), a jeden z instytutów (IHAR-PIB) nie dokonywał sprawdzenia stanu technicznego budynków.

⁷ Działalność operacyjna to podstawowa, statutowa działalność instytutu związana ze sprzedażą produktów, usług i towarów, w tym dotyczących działalności naukowo-badawczej. Wynik działalności operacyjnej stanowi różnicę między przychodami netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów, z uwzględnieniem dotacji, opustów, rabatów i innych zwiększeń lub zmniejszeń, bez podatku od towarów i usług oraz innych podatków bezpośrednio związanych z obrotem, oraz pozostałymi przychodami operacyjnymi a wartością sprzedanych produktów, towarów i materiałów wycenionych w kosztach wytworzenia albo cenach nabycia, albo zakupu, powiększoną o całość poniesionych od początku roku obrotowego kosztów ogólnych zarządu, sprzedaży produktów, towarów i materiałów oraz pozostałych kosztów operacyjnych – art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prawidłowa organizacja nadzoru nad instytutami w regulaminach organizacyjnych w MRiRW

Organizacja nadzoru w MRiRW nad państwowymi instytutami badawczymi określona została w regulaminie organizacyjnym MRiRW, jak również w wewnętrznych regulaminach poszczególnych komórek organizacyjnych MRiRW. Zadania związane z nadzorem Ministra RiRW zostały powierzone m.in.:

- Departamentowi Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy, w tym m.in. w zakresie określania priorytetów badawczych i badawczo-wdrożeniowych, we współpracy z innymi departamentami, finansowania i organizacji instytutów badawczych, koordynacji opiniowania planów i sprawozdań z działalności instytutów, bieżącego monitorowania działalności instytutów, przeprowadzania kontroli zgodności działań instytutu z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowości wydatkowania środków publicznych,
- Departamentowi Budżetu – m.in. w zakresie oceny sytuacji finansowej instytutów badawczych, przygotowywania projektów postanowień Ministra o zatwierdzeniu sprawozdań finansowych instytutów i podziale zysku,
- Departamentowi Nieruchomości i Infrastruktury Wsi – w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi w zakresie wykonywania przez nie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach kapitałowych
- Departamentowi Kontroli i Audytu – przeprowadzanie kontroli instytutów.

W pozostałych departamentach, zgodnie z ich kompetencjami, prowadzone były m. in. sprawy związane z nadzorem nad merytoryczną działalnością instytutów badawczych. Zadania pracowników ww. komórek organizacyjnych w zakresie nadzoru nad instytutami określone zostały w opisach stanowisk. Dodatkowo, w latach 2022–2023, Sekretarz Stanu w MRiRW ustalał pisemnie wykaz departamentów odpowiedzialnych za zawieranie z instytutami i rozliczanie umów dotacji.

Infografika nr 4

Departamenty w MRiRW odpowiedzialne za zawieranie w 2023 r. umów dotacji z instytutami badawczymi i rozliczanie dotacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MRiRW.

Brak w okresie objętym kontrolą dokumentu określającego zasady nadzoru Ministra RiRW nad instytutami

Minister RiRW w okresie objętym kontrolą tj. od 2020 r. do I kwartału 2023 r. nie wprowadził dokumentu określającego politykę nadzorczą wobec instytutów, zgodnie z rekomendacją Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wynikająca z „Analizy wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej” z marca 2012 r., tj. dokumentu określającego m.in. zasady i tryb nadzoru nad instytutami, a nadzór sprawowany był na podstawie przyjętej praktyki oraz regulacji zawartych w przepisach prawa. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że celem wprowadzenia standardów nadzoru jest wykorzystanie w pełni narzędzi nadzorczych przewidzianych w istniejących regulacjach prawnych, a tym samym efektywny nadzór nad instytutami. [str. 28]

Zasady nadzoru Ministra RiRW nie w pełni precyzyjnie wymagania wobec instytutów

Dokument określający zasady nadzoru pn. „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” został zatwierdzony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 12 kwietnia 2023 r., tj. po okresie objętym kontrolą. Dokument ten jednak nie określał m.in. terminów opracowania przez instytuty wymaganych przez MRiRW dokumentów, takich jak strategia rozwoju instytutu, projekt perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, okresu ich obowiązywania. Nie określono również, co powinny zawierać tworzone przez instytuty dokumenty, w szczególności w zakresie definicji i sposobu postępowania w zakresie prezentacji w sprawozdaniach realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Brak doprecyzowania wymagań wobec instytutów może powodować dowolność postępowania instytutów w zakresie prezentacji danych w dokumentach wymaganych ww. opracowaniem, terminów sporządzania oraz okresu ich obowiązywania. [str. 28–29]

Nieprawidłowości w zakresie kontroli ustawowej instytutów

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło 14 kontroli w instytutach, z tego dziewięć zrealizowano na podstawie planu kontroli, w związku z art. 35 oraz art. 36 ustawy o instytutach badawczych, dwie kontrole dotyczyły wybranych zadań⁸, a trzy kontrole miały charakter doraźny. Siedem kontroli planowych było w trakcie trwania. W dwóch przypadkach odstąpiono od kontroli⁹.

Zakres przeprowadzanych kontroli był zgodny z zakresem, o którym mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. W toku kontroli dokonywano ustaleń, które umożliwiały ocenę działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy, a także zarządzania instytutem.

W trzech przypadkach okres pomiędzy przeprowadzonymi kontrolami przez Ministra RiRW w instytutach badawczych wynosił powyżej 3 lat. Powyższe działanie było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy, który stanowi, że minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu. Ponadto w przypadku dziewięciu kontroli, w okresie od 2020 r. do I kwartału 2023 r., przekroczony został czas na ich przeprowadzenie, który zgodnie z planami kontroli MRiRW wynosił od trzech do pięciu miesięcy. Czas pomiędzy rozpoczęciem kontroli, a podpisaniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpienia pokontrolnego wynosił bowiem od ponad 9 miesięcy¹⁰ do blisko 19 miesięcy¹¹ (średnio blisko 13,5 miesiąca). [str. 30–31]

Nieokreślenie katalogu zadań szczególnie ważnych

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podejmował działań zmierzających do zmiany rozporządzeń Rady Ministrów nadających status PIB siedmiu instytutom, tj. IERGŻ-PIB, IHAR-PIB, IOR-PIB, IUNG-PIB, IZ-PIB, MIR-PIB, PIW-PIB, które otrzymały status PIB w latach 2003–2011, w celu określenia w tych

⁸ Kontrole realizowane w zaplanowanym zakresie, tj. prawidłowość i zasadność wykorzystania dotacji udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na pokrycie kosztów badań podstawowych na rzecz rolnictwa ekologicznego w 2019 r. oraz terminowość prowadzenia analiz pozostałości środków ochrony roślin realizowanych w ramach zadania 1.7 programu wieloletniego pod nazwą „Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska”.

⁹ Odstąpienie od kontroli nastąpiło na podstawie art. 50 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

¹⁰ Kontrola przeprowadzona w okresie od 26 września 2019 r. do 2 lipca 2020 r. w PIW-PIB.

¹¹ Kontrola przeprowadzona w okresie od 17 lutego 2020 r. do 31 sierpnia 2021 r. w IOR-PIB.

rozporządzeniach katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych. Określenie dla powyższych instytutów katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa w rozporządzeniach nadającym im status PIB, analogicznie jak dla pozostałych pięciu instytutów nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (IBPRS-PIB, IO-PIB, IRŚ-PIB, ITP-PIB, IWNZR-PIB), jest istotne ze względu na szczególny charakter tych zadań, a także wobec faktu, że realizacja tych zadań uprawnia instytut do posiadania statusu PIB i otrzymywania corocznie dotacji celowych na ich realizację. Zdaniem NIK, niedokonanie aktualizacji katalogu zadań może doprowadzić do utraty przez ww. siedem instytutów statusu PIB. [str. 31–33]

Niezlecenie przez Ministra RiRW zadań szczególnie ważnych do ich ciągłej realizacji przez MIR-PIB

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zlecił w 2022 r. MIR-PIB do ciągłej realizacji zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, stosownie do art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych. W 2022 r. MIR-PIB realizował w ramach dwóch umów dotacji zawartych z Ministrem RiRW zadania: „Gromadzenie danych na potrzeby zarządzania rybołówstwem” oraz „Tworzenie warunków dla wspierania rybactwa śródlądowego”. Zadania te nie były zlecone przez Ministra RiRW jako zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, gdyż Minister RiRW nie spowodował zaplanowania w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 4 lutego 2022 r.¹² środków na ww. zadania dla tego instytutu. Jest to wymóg art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych. [str. 33]

Nieprawidłowa kontrola ustawowa uchwał rad naukowych

Minister RiRW, nie wykonywał prawidłowo kontroli uchwał rad naukowych, wynikającej z art. 35 a ustawy o instytutach naukowych. Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy, któremu powierzono ww. zadanie na podstawie § 12 pkt 1 lit. c wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIW, nie posiadał wszystkich uchwał przekazywanych do Ministra RiRW przez przewodniczących rad naukowych. W wykazie uchwał sporządzonym przez DIW nie ujęto bowiem uchwał, dotyczących opinii rad naukowych w sprawie sprawozdania dyrektora z wykonania zadań, wymaganych art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych (z wyjątkiem uchwały 21/III/2022 z 31 maja 2022 r. w przedmiocie opinii Rady Naukowej MIR-PIB dotyczącej sprawozdania dyrektora z wykonania zadań w roku 2021).

Należy zauważyć, że kontrola uchwał rady naukowych jest jednym z narzędzi sprawowania nadzoru przez Ministra RiRW. Nieprawidłowe wykonywanie zadań w tym zakresie czyniło ten nadzór nierzetelnym. [str. 34]

Nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, w tym realizowane w ramach programów wieloletnich, a także wskazywane do wykonania w oparciu o art. 37 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, Minister zlecał w ramach umów dotacji celowych. Realizacja programów wieloletnich zakończyła się w 2020 r. i była efektem decyzji podjętej przez Ministra RiRW o zmianie finansowania zadań instytutów badawczych na roczne dotacje celowe.

Minister RiRW prawidłowo sprawował nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przekazanych instytutom w ramach ww. umów. Weryfikował sprawozdania i zatwierdzał rozliczenia przedkładane przez instytuty z wykorzystanych dotacji i zrealizowanych zadań.

W latach 2020–2022, Minister RiRW przekazał 12 nadzorowanym instytutom badawczym dotacje celowe na łączną kwotę 476 181 tys. zł (dotacje na wydatki bieżące 452 416 tys. zł i na wydatki majątkowe 23 765 tys. zł). Najwyższe kwoty dotacji celowych Minister RiRW przyznał IERiGŻ-PIB (130 569 tys. zł) i PIW-PIB (98 452 tys. zł), najniższe IBPRS-PIB (4648 tys. zł). [str. 36]

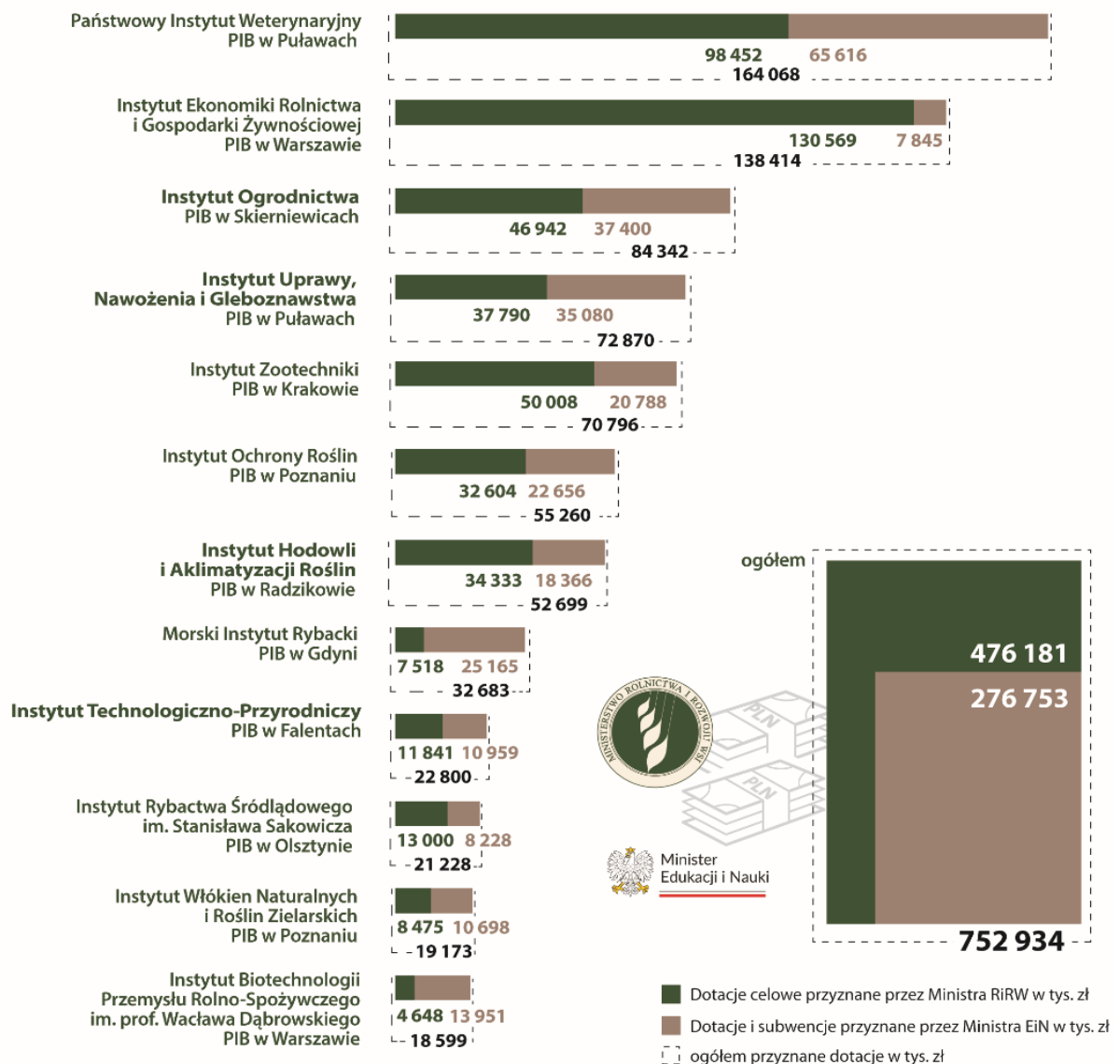
Dotacje i subwencje przyznane przez Ministra EiN instytutom badawczym nadzorowanym przez Ministra RiRW

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki instytutom badawczym nadzorowanym przez Ministra RiRW przyznano subwencje i dotacje w łącznej kwocie 276 753 tys. zł. W formie subwencji przyznano i przekazano 203 673 tys. zł, a w formie dotacji 73 080 tys. zł.

¹² Dz. U. poz. 270.

Infografika nr 5

Dotacje celowe, podmiotowe i subwencje przyznane 12 państwowym instytutom badawczym przez Ministra RiRW i Ministra EiN w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z MRiRW i MEiN.

[str. 37–38]

Zatwierdzanie sprawozdań finansowych przez Ministra RiRW

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w latach 2020–2022, terminowo zatwierdzał sprawozdania finansowe nadzorowanych instytutów badawczych, wraz z wnioskami w sprawie podziału zysku bilansowego, co było zgodne z art. 18 ust. 13 oraz art. 19 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych. [str. 38–39]

Powoływanie na stanowisko dyrektora bądź zastępcy instytutu

Powołane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi osoby na stanowiska dyrektora instytutu oraz zastępcy dyrektora instytutu ds. naukowych spełniały wymogi formalne określone w przepisach art. 24 ust. 6 pkt 1–5 oraz art. 27 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. Ponadto nie został przekroczony maksymalny okres sześciu miesięcy pełnienia obowiązków dyrektora instytutu określony w art. 26 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. [str. 39]

Brak dokumentów dotyczących perspektywicznych kierunków rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej oraz strategii rozwoju

Dwa z czterech skontrolowanych instytutów, tj. IHAR-PIB i ITP-PIB nie posiadały wymaganego ustawą dokumentu dotyczącego perspektywicznych kierunków rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej i rozwoju, co mogło wpłynąć na niepełne wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego i monitorowanie bieżących zjawisk zachodzących z rolnictwie i obszarach wiejskich.

Projekt dokumentu „Perspektywiczne Kierunki Działalności Naukowej, Rozwojowej i Wdrożeniowej IHAR-PIB na lata 2023–2025” Instytut przekazał w dniu 2 czerwca 2023 r. do zaopiniowania przez Ministra RiRW, jednak do czasu zakończenia kontroli nie został przyjęty przez Instytut do realizacji.

Z kolei w ITP-PIB, jako przedmiotowy dokument, Instytut wskazał „Ramową strategię rozwoju Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego na lata 2021–2027”, którą pozytywnie zaopiniowała Rada Naukowa 21 grudnia 2021 r. Należy jednak zauważyć, że w dokumencie tym, nie określono precyzyjnie perspektywicznych kierunków działalności naukowej i badawczo-rozwojowej w obszarach właściwych dla funkcjonowania Instytutu. [str. 43–44]

Opóźnienia w przyjmowaniu rocznych planów działalności instytutów

W dwu przypadkach (IHAR-PIB, ITP-PIB) roczne plany działalności, wymagane art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych, opiniowane były przez Rady Naukowe z wielomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do początku roku, którego dotyczyły. Opóźnienia w przyjęciu planów skutkowały tym, że instytuty prowadziły działalność nie posiadając przyjętych do realizacji planów swojej działalności określających zadania do realizacji w danym roku.

W IHAR-PIB, Rada Naukowa zaopiniowała Plany badań naukowych na rok 2020 w dniu 30 kwietnia 2020 r., na rok 2021 w dniu 16 grudnia 2021 r., na rok 2022 w dniu 14 października 2022 r., na rok 2023 w dniu 22 czerwca 2023 r. Z kolei w ITP-PIB uchwały Rady Naukowej dotyczące zaopiniowania Planów badań naukowych i prac rozwojowych Instytutu na lata 2020–2022 podjęto odpowiednio: 20 czerwca 2020 r., 13 maja 2021 r. oraz 30 czerwca 2022 r. [str. 44–45]

Realizacja zadań podstawowych i szczególnie ważnych dla polityki państwa

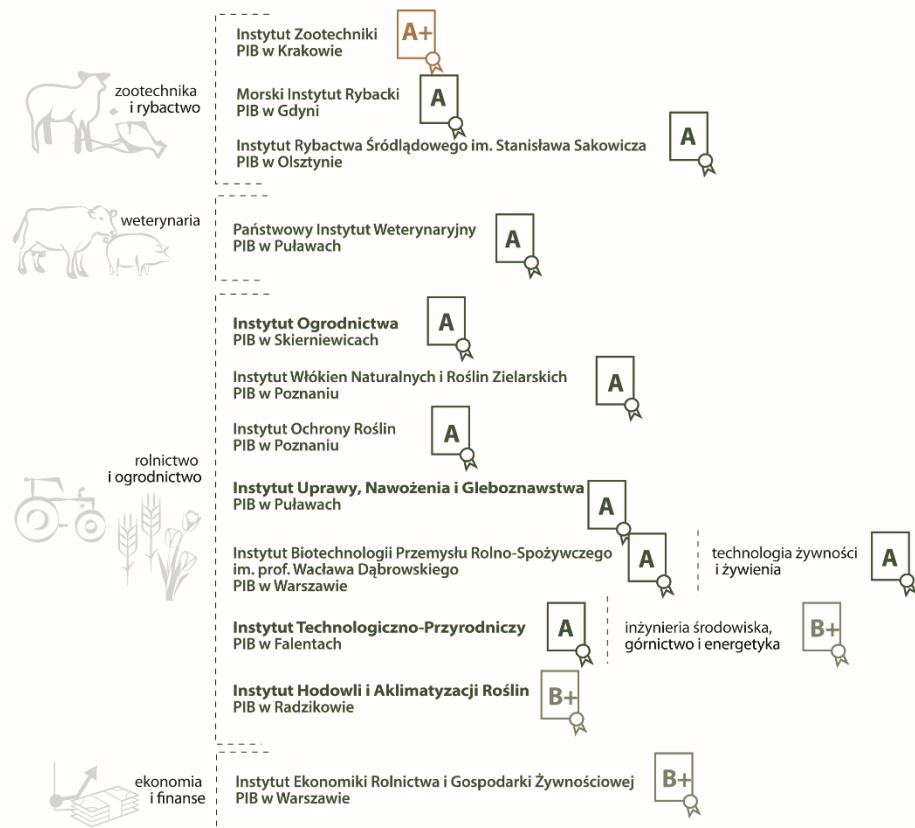
Skontrolowane instytuty realizowały zadania podstawowe (badania naukowe i prace rozwojowe) oraz w sposób ciągły powierzone im w drodze umów dotacji zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, w tym programy wieloletnie. Wyniki badań przekazywane były szerokiemu gronu odbiorców, począwszy od rolników poprzez przedsiębiorstwa z otoczenia rolnictwa. Istotnym odbiorcą wyników prac naukowych i rozwojowych był Minister RiRW, który wykorzystywał je do bieżącej legislacji oraz do programowania i ewaluacji Wspólnej Polityki Rolnej, na poziomie krajowym.

Poziom działalności naukowo-badawczej i rozwojowej potwierdziła ewaluacja jakości działalności naukowej obejmująca lata 2017–2021, przeprowadzona w 2022 r. przez Komisję Ewaluacji Nauki. Na podstawie wyników tej oceny, Minister Edukacji i Nauki przyznał trzem skontrolowanym instytutom (IO-PIB, IUNG-PIB, ITP-PIB) w dyscyplinie rolnictwo i ogrodnictwo, kategorię naukową A, a IHAR-PIB kategorię B+. Ponadto ITP-PIB otrzymał dodatkowo kategorię B+ w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka¹³.

¹³ Minister EiN, biorąc pod uwagę uchwałę KEN może przyznać w drodze decyzji administracyjnej kategorię naukową A+, A, B+, B albo C, przy czym kategoria A+ to kategoria najwyższa, a kategoria C – najniższa.

Infografika nr 6

Kategorie naukowe przyznane przez Komisję Ewaluacji Nauki 12 instytutom badawczym nadzorowanym przez Ministra RiRW w sześciu dziedzinach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z MEiN

[str. 39–42, 46–48]

Publikacje naukowe, ochrona wyników badań

Instytuty publikowały wyniki badań, w tym w czasopismach ujętych w wykazie Ministra Edukacji i Nauki, opracowywały monografie lub podręczniki autorskich. Jednak nie we wszystkich jednostkach odnotowano rosnącą tendencję w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą, odnotowano spadek liczby publikacji w IUNG-PIB i IHAR-PIB, podczas gdy w ITP-PIB liczba publikacji uległa podwojeniu.

W okresie 2020–2023 (I kwartał) instytuty dokonały 35 zgłoszeń o udzielenie ochrony na wynalazek, z tego w 2020 r. – 16, w 2021 r. – trzy, w 2022 r. – 13 i w I kwartale 2023 r. – trzy. Nie dokonywano zgłoszeń dotyczących ochrony wynalazku za granicą. Liczba udzielonych instytutom patentów kontrolowanym instytutom wyniosła 37 i miała tendencję malejącą, i tak w 2020 r. instytutom udzielono 16 patentów, w 2021 r. i 2022 r. po 10 patentów i w I kwartale 2023 r. – jeden patent. Dwa instytuty IHAR-PIB i ITP-PIB posiadały patenty zagraniczne. [str. 48–49]

Brak w ITP-PIB regulaminu zasad zarządzania prawami autorskimi

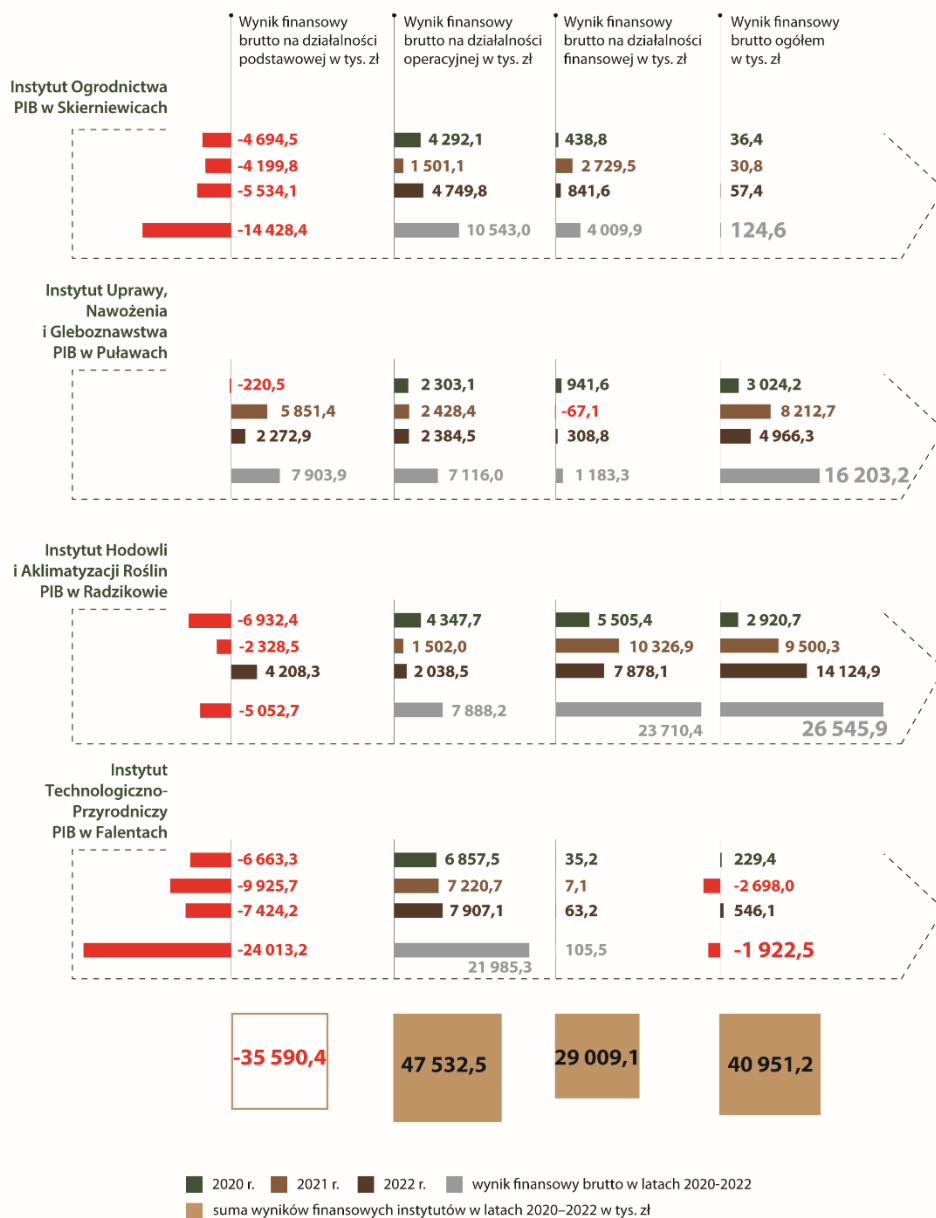
W ITP-PIB, Dyrektor Instytutu nie określił regulaminu zasad zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi, prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych, co było niezgodne z art. 24 ust. 1a ustawy o instytutach badawczych. Zauważyć należy, że opracowanie wymaganego ustawą o instytutach badawczych ww. regulaminu, jest niezbędne w celu zabezpieczenia skutecznego zarządzania własnością intelektualną oraz poszanowania praw twórców. [str. 49]

Rzetelne prowadzenie konkursów w zakresie zatrudniania pracowników naukowych	Konkursy dotyczące zatrudniania pracowników naukowych przeprowadzane były zgodnie z kryteriami i trybem określonymi w statutach skontrolowanych instytutów badawczych. Ogłoszenia o konkursach zostały rzetelnie sformułowane i opublikowane m.in. na stronach instytutów. Powołane komisje działały prawidłowo. Osoby zatrudnione w instytucie, posiadały wymagania określone ustawą o instytutach badawczych. [str. 51]
Prawidłowa ocena dorobku pracowników naukowych	Rady Naukowe w trzech instytutach (IHAR-PIB, IO-PIB, IUNG-PIB) dokonywały oceny dorobku naukowego pracowników, co cztery lata zgodnie z art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o instytutach, na podstawie opracowanych w tym celu regulaminach. [str. 51–52]
Niedokonywanie oceny dorobku pracowników naukowych w ITP-PIB	Dyrektor ITP-PIB nie ustanowił regulaminu przeprowadzania okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych, co było niezgodne z art. 44 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych. W efekcie Rada Naukowa ITP-PIB w latach 2018–2023 (I kwartał) nie dokonywała okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych, co było niezgodne z art. 29 ust. 2 pkt 1 oraz art. 44 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. Rada Naukowa powinna przeprowadzać takie oceny nie rzadziej niż co cztery lata (art. 44 ust. 4 ww. ustawy), a oceny takiej nie dokonywała co najmniej od 2018 r. [str. 52]
Brak dwóch umów o zakazie konkurencji w IUNG-PIB	W trzech z czterech kontrolowanych instytutach (ITP-PIB, IHAR-PIB, IO-PIB) Dyrektorzy podpisali z pracownikami umowy o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec instytutu. W IUNG-PIB, według stanu na 31 marca 2023 r., Dyrektor Instytutu nie zawarł dwóch umów o zakazie konkurencji z pracownikami naukowymi. Było to niezgodne z art. 47 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych. [str. 52]
Nieprawidłowości w opracowywaniu planów finansowych	W dwóch z czterech kontrolowanych instytutów ustalono, że plany finansowe na lata 2020–2022 były ustalone przez dyrektorów instytutów i opiniowane przez Rady Naukowe z opóźnieniem kilkumiesięcznym w stosunku do początku okresu, którego dotyczyły. W efekcie, w tym okresie instytuty badawcze prowadziły działalność bez ustalonego planu finansowego na dany rok. Plan finansowy ITP-PIB na 2020 r. został zaopiniowany pozytywnie przez Radę Naukową 25 czerwca 2020 r., plan finansowy na 2021 r. – 29 czerwca 2021 r., a plan finansowy na 2022 r. – 19 września 2022 r. Plany finansowe IHAR-PIB na poszczególne lata 2020–2022, opiniowane były uchwałami Rady Naukowej z 15 czerwca 2020 r., 28 czerwca 2021 r. i 7 czerwca 2022 r. Ponadto plany finansowe dwóch z czterech instytutów, tj. IUNG-PIB na lata 2020–2022 i ITP-PIB na 2022 r. nie zawierały pozycji wymaganych art. 19 ust. 11 pkt 3 lit. b i c ustawy o instytutach badawczych. Plany finansowe IUNG-PIB nie obejmowały płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz kosztów majątkowych. Pozycje dotyczące kosztów majątkowych nie obejmował również plan finansowy ITP-PIB. [str. 55]
Niedokonywanie zmian planów finansowych	Trzy na cztery skontrolowane instytuty nie dokonywały w trakcie roku zmian planów finansowych w sytuacji, gdy wykonane koszty przekraczały wartości ustalone w planach finansowych na dany rok. Było to działanie nierzetelne. [str. 55–56]
Straty na podstawowej działalności operacyjnej	Trzy z czterech skontrolowanych instytutów, tj. ITP-PIB, IO-PIB, IHAR-PIB odnotowały w okresie 2020–2022 straty z działalności operacyjnej (statutowej). Najwyższą stratę odnotował ITP-PIB w wysokości 24 013,2 tys. zł, a straty w poszczególnych latach miały tendencję rosnącą i wyniosły: w 2020 r. – 6663,3 tys. zł, w 2021 r. – 9925,7 tys. zł i w 2022 r. – 7424,2 tys. zł. Również IO-PIB w okresie 2020–2022 odnotował stratę w wysokości 14 428,4 tys. zł, a w każdym z lat straty miały tendencję rosnącą, i tak: w 2020 r. – 4694,5 tys. zł, w 2021 r. – 4199,8 tys. zł i w 2022 r. – 5534,1 tys. zł. Jedynie w IHAR-PIB pomimo wystąpienia w okresie 2020–2022 straty w łącznej wysokości 5052,7 tys. zł, wynik finansowy brutto na podstawowej działalności operacyjnej ulegał systematycznej poprawie i tak w 2020 r. i w 2021 r. straty instytutu malały

i wyniosły odpowiednio 6932,4 tys. zł i 2328,5 tys. zł, a w 2022 r. osiągnięto na działalności podstawowej zysk w kwocie 4208,3 tys. zł. Jak z powyższego wynika, podstawowa działalność statutowa instytutów, była nierentowna i wymaga podjęcia działań w celu uzyskania efektów finansowych z tej działalności.

Infografika nr 7

Struktura wyniku finansowego brutto za lata 2020–2022 w czterech skontrolowanych państwowych instytutach badawczych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w skontrolowanych instytutach.

[str. 56–57]

Prawidłowe dochodzenie należności

Działania instytutów mające na celu odzyskiwanie należności były prawidłowe. Instytuty podejmowały działania wobec dłużników zmierzające do dobrowolnego uregulowania wierzytelności, a w przypadku braku spłat kierowały sprawy na drogę postępowania sądowego.

[str. 60]

<p>Przestrzeganie ustawy kominowej</p>	<p>Wysokość wynagrodzeń miesięcznych osób kierujących kontrolowanymi instytutami, tj. Dyrektora jego Zastępcy i Głównych Księgowych nie przekroczyła w latach 2020–2023 (I kwartał) limitów określonych w art. 8 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹⁴, tj. sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹⁵. [str. 61]</p>
<p>Prawidłowe wydatkowanie środków</p>	<p>W trzech z czterech skontrolowanych instytutach badawczych stwierdzono, że wydatki instytutów zostały poniesione w sposób legalny i gospodarny. Były celowe i niezbędne dla kontrolowanej działalności. Zostały rzetelnie skalkulowane, zrealizowane i opłacone terminowo. W czwartym ze skontrolowanych instytutów badawczych – ITP-PIB, stwierdzono nieterminowe regulowanie zobowiązań, w efekcie czego instytut zapłacił odsetki karne w łącznej kwocie 35,4 tys. zł. [str. 61–62]</p>
<p>Nieprawidłowości w rozliczaniu umów cywilnoprawnych</p>	<p>Trzy z czterech instytutów prawidłowo dokonywały rozliczeń w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. Nieprawidłowości wystąpiły w IUNG-PIB, gdzie na 22 rachunkach do 10 umów zleceń na łączną kwotę 314,9 tys. zł, brak było daty ich wystawienia. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Ponadto w zakresie sześciu umów cywilnoprawnych zawartych z Dyrektorem Instytutu oraz jego Zastępcą o łącznej wartości 218 tys. zł, nie prowadzono ewidencji czasu pracy poświęconego na wykonanie przedmiotu umowy. [str. 62]</p>
<p>Prawidłowe udzielanie zamówień publicznych i przypadek nieterminowego przekazania sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych</p>	<p>Skontrolowane instytuty prawidłowo udzielały zamówień publicznych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. W IHAR-PIB sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych za 2022 r. zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 27 kwietnia 2023 r., z naruszeniem terminu określonego w art. 82 wyznaczonego na 1 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. [str. 62]</p>
<p>Brak zakładowego planu kont w IUNG-PIB</p>	<p>W polityce rachunkowości IUNG-PIB nie określono zakładowego planu kont, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości oraz § 1 zarządzenia Dyrektora Instytutu nr 1/DFK/2002 z 20 maja 2002 r. w sprawie przyjętych zasad polityki prowadzenia rachunkowości. [str. 62]</p>
<p>Nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązków wynikających z Prawa budowlanego oraz niewykonania zaleceń przeglądów okresowych</p>	<p>W IHAR-PIB stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonywaniu przeglądów okresowych (rocznych i pięcioletnich) 45 z 296 obiektów (tj. 15,2 % liczby posiadanych obiektów przez IHAR-PIB) za lata 2020–2022, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego¹⁸. Powodem niewykonania przeglądów okresowych były zmiany personalne w jednostce oraz planowana likwidacja budynków. Brakujące przeglądy wykonano w maju 2023 r. Ponadto w IUNG-PIB i IO-PIB stwierdzono brak realizacji zaleceń sformułowanych po przeglądach okresowych i utrzymywanie obiektów w nienależytym stanie technicznym. [str. 63–64]</p>

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

¹⁵ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale 2019 r. wyniosło 4918,7 zł, w czwartym kwartale 2020 r. wyniosło 5456,81 zł, w czwartym kwartale 2021 r. – 5994,06 zł, w czwartym kwartale 2022 r. – 6732,95 zł.
<https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-bez-wyplat-nagrod-z-zysku-w-czwartym-kwartale-2021-roku,272,9.html>.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm. – wejście w życie 1 stycznia 2021 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

**Nieprawidłowość
w sprzedaży
działki w jednym
instytucie**

W jednym instytucie badawczym (IUNG-PIB), stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą transakcji sprzedaży nieruchomości. Na dzień dokonywania sprzedaży działki zlokalizowanej w Białymstoku (17 maja 2021 r.), IUNG-PIB nie uzyskał od rzeczoznawcy majątkowego potwierdzenia aktualności operatu szacunkowego sporządzonego 18 marca 2020 r. i w dniu podpisania umowy sprzedaży operat szacunkowy był nieaktualny od dwóch miesięcy. Było to niezgodne z art. 156 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹ stanowiącym, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, a po upływie tego okresu może być wykorzystany po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. [str. 62–63]

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

4. WNIOSKI

Działalność państwowych instytutów badawczych w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich ma istotne znaczenie dla wsparcia polityki rolnej prowadzonej, w ramach kompetencji przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ze względu na dalszy rozwój sektora rolno-żywnościowego i funkcjonowania rynków rolnych, wobec zmian zachodzących w rolnictwie, biorąc pod uwagę wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

1. Wzmocnienia nadzoru nad państwowymi instytutami badawczymi, w szczególności w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału naukowego i wdrożeniowego instytutów celem wsparcia bieżącej polityki rolnej.
2. Podjęcia działań w celu doprowadzenia do aktualizacji aktów wykonawczych nadających status państwowego instytutu badawczego w zakresie katalogu zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa poprzez dostosowanie ich do zgodności z wymogami ustawy o instytutach badawczych. Niedokonanie aktualizacji ww. regulacji doprowadzi do utraty przez instytuty statusu państwowego instytutu badawczego.
3. Określenia w dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” definicji i sposobu prezentacji realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych.
Zdaniem NIK określenie jednolitych wymagań w tym zakresie wobec wszystkich nadzorowanych instytutów badawczych pozwoli efektywniej korzystać z wyników działalności instytutów i sprawniej prowadzić nadzór nad nimi.

Dyrektorzy państwowych instytutów badawczych

1. Utrzymania w należyтым stanie technicznym użytkowanych obiektów budowlanych celem niedopuszczenia do pogorszenia ich właściwości użytkowych oraz technicznych, w tym zapewnienia wykonywania obowiązkowych kontroli wymaganych prawem budowlanym.
2. Podjęcia działań umożliwiających uzyskanie efektów finansowych podstawowej działalności operacyjnej.
3. Spowodowania dokonywania zmian planów finansowych w ciągu roku, w przypadku realizacji kosztów wyższych od planowanych.
4. Podjęcia działań w celu ustalenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań nadzoru nad państwowymi instytutami badawczymi

Nadzór Ministra RiRW nad państwowymi instytutami badawczymi nie był w pełni rzetelny.

5.1.1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi

**Prawidłowa
organizacja nadzoru
nad instytutami
w regulaminie
organizacyjnym
Ministerstwa RiRW**

W latach 2020–2023 (I kwartał), w Ministerstwie RiRW obowiązywało kolejno pięć regulaminów organizacyjnych MRiRW²⁰ oraz kilkakrotnie zmieniane wewnętrzne regulaminy organizacyjne departamentów. Zmiany te dotyczyły również zadań związanych z nadzorem Ministra RiRW nad instytutami badawczymi. Na podstawie analizy zasad organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi wynikających z regulaminu organizacyjnego MRiRW wprowadzonego zarządzeniem nr 2 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lutego 2022 r. oraz wewnętrznych regulaminów organizacyjnych, obowiązujących podczas przeprowadzania kontroli, ustalono, że obowiązki Ministra RiRW związane z pełnionym nadzorem nad instytutami, wynikające z ustawy o instytutach badawczych, zostały przypisane określonym komórkom organizacyjnym MRiRW i poszczególnym pracownikom.

Główne zadania w ww. zakresie zostały powierzone Departamentowi Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy (dalej również DIW), utworzonemu na podstawie zarządzenia nr 32 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2022 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi²¹. Departamentowi temu powierzono do realizacji zadania Ministra dotyczące innowacji, cyfryzacji oraz transferu wiedzy w obszarze rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i rybołówstwa, badań, współpracy naukowej oraz nadzoru nad instytutami badawczymi nieobjęte zakresem działania innych departamentów²².

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MRiRW (§ 14a) do zadań DIW należało również m.in.:

- opracowywanie rozwiązań systemowych i prowadzenia działań dotyczących rozwoju badań i współpracy naukowej w obszarze rolnictwa oraz rozwoju instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra,
- określanie priorytetów badawczych i badawczo-wdrożeniowych, we współpracy z innymi departamentami,
- koordynacja spraw i udziału w inicjatywach, programach i projektach na rzecz badań naukowych i transferu wiedzy,
- współpraca międzynarodowa w zakresie innowacji, cyfryzacji, badań i doradztwa rolniczego, w tym w ramach wspólnotowych programów ramowych Horyzont 2020 i Horyzont Europa,
- organizacja i funkcjonowanie instytutów badawczych, a także koordynacja zawierania umów dotacji dla instytutów badawczych.

²⁰ Zarządzenia Ministra RiRW w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: nr 11 z 1 sierpnia 2019 r. (Dz. Urz. MRiRW poz. 14), nr 10 z dnia 12 marca 2020 r. (Dz. Urz. MRiRW poz. 9, ze zm.), nr 8 z dnia 11 marca 2021 r. (Dz. Urz. MRiRW poz.9), nr 13 z dnia 27 kwietnia 2021 r. (Dz. Urz. MRiRW poz. 15, ze zm.) oraz nr 2 z 11 lutego 2022 r. (Dz. Urz. MRiRW poz.2).

²¹ Dz. Urz. MRiRW poz. 43.

²² Do 26 lipca 2022 r. zadania Ministra RiRW dotyczące innowacyjności w obszarze rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i rybołówstwa, cyfryzacji, nauki oraz nadzoru nad instytutami badawczymi nieobjętego zakresem działania innych departamentów realizował Departament Strategii i Rozwoju (dalej DSR), na podstawie § 25 regulaminu organizacyjnego MRiRW.

Zadania w ww. zakresie wykonywały w DIW w szczególności Wydział Organizacji i Finansowania Instytutów Badawczych²³ oraz Zespół Kontroli i Nadzoru.

Do zadań Wydziału Organizacji i Finansowania Instytutów Badawczych (§ 10 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIW), należało m.in. prowadzenie spraw związanych z:

- finansowaniem instytutów badawczych w zakresie właściwości Ministra RiRW, w tym określanie priorytetów badawczych i badawczo-wdrożeniowych przy współdziałaniu właściwych komórek organizacyjnych w MRiRW oraz we współpracy z Wydziałem Transferu Wiedzy i Doradztwa DIW, przygotowywanie projektów decyzji, umów i aneksów do umów dotyczących przyznania dotacji oraz rozliczania przyznanych dotacji, projektowania zmian w zasadach finansowania instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra;
- organizacją instytutów badawczych dotyczącą m.in. projektowania, oceny i monitorowania realizacji zasad organizacji instytutów badawczych, koordynacji opiniowania planów i sprawozdań z działalności instytutów oraz bieżące monitorowanie ich działalności, dokonywanie, przy współdziałaniu właściwych komórek organizacyjnych w MRiRW, merytorycznej oceny działalności instytutów badawczych z wyłączeniem oceny poziomu działalności naukowej instytutów, projektowanie zasad komercjalizacji wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz *know-how*.

Do zadań Zespołu Kontroli i Nadzoru (§ 12 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIW) należało prowadzenie spraw związanych m.in. z:

- pełnionym nadzorem nad instytutami badawczymi w zakresie właściwości Ministra, w tym w szczególności dotyczących przeprowadzania kontroli – we współpracy z Departamentem Kontroli i Audytu – instytutów badawczych w zakresie zgodności działań instytutu z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowością wydatkowania środków publicznych, mającej na celu ocenę jakości zarządzania, organizacji i jakości pracy oraz działalności finansowej instytutu, prowadzenia spraw z zakresu kontroli ustawowej uchwał rad naukowych, powoływania i odwoływania członków rad naukowych instytutów badawczych, współpraca z Biurem Dyrektora Generalnego w zakresie opiniowania projektów statutów instytutów badawczych;
- kontrolą mienia instytutów badawczych w zakresie właściwości Ministra, w tym w szczególności dotyczących przygotowywania projektów zgód i stanowisk Ministra dotyczących dokonywania przez instytuty badawcze czynności prawnych w zakresie rozporządzenia mieniem;
- współpracą z Departamentem Nieruchomości i Infrastruktury Wsi w zakresie opiniowania spraw dotyczących spółek instytutów badawczych;

Kolejnym departamentem, któremu przypisano zadania z zakresu nadzoru nad instytutami badawczymi był Departament Budżetu w MRiRW. Zgodnie z § 13 regulaminu organizacyjnego MRiRW oraz § 10 i § 14 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu z 21 października 2022 r. do jego zadań należało m.in. prowadzenie spraw:

- związanych z planowaniem i realizacją wydatków oraz dochodów instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW, polegających m.in. na: ocenie sytuacji finansowej instytutów badawczych, przygotowywaniu projektów postanowień Ministra o zatwierdzeniu sprawozdań finansowych instytutów badawczych i podziale zysku, prowadzeniu spraw związanych z wyborem firm audytorskich do badania sprawozdań finansowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra, współdziałanie w przygotowywaniu umów dotacji na realizację przez instytuty badawcze zadań z zakresu współpracy rozwojowej, finansowanej z budżetu państwa,

²³ Zgodnie z § 5 regulaminu organizacyjnego MRiRW szczegółową organizację departamentów oraz zakres działania komórek organizacyjnych oraz stanowisk samodzielnych i sekretariatów w departamentach ustalali ich dyrektorzy w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Wewnętrzny regulamin DIW obowiązujący w trakcie kontroli zatwierdzony został przez Dyrektora Generalnego w MRiRW 20 stycznia 2023 r.

uruchamianiu środków na ten cel, analizie poniesionych wydatków, udziału w rozliczaniu dotacji;

- w zakresie zapewnienia finansowania i funkcjonowania Systemu Monitoringu Suszy Rolniczej²⁴, które to zadanie powierzono IUNG-PIB oraz nadzoru nad IERGŻ-PIB jako agencją łącznikową do spraw Polskiego FADN²⁵, w tym zapewnienie finansowania FADN, monitoring wydatków, rozliczanie pod względem formalno-rachunkowym dotacji.

Departament Nieruchomości i Infrastruktury Wsi, na podstawie § 17 regulaminu organizacyjnego MRiRW, realizował zadania Ministra dotyczące nadzoru nad instytutami badawczymi w zakresie wykonywania przez nie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach kapitałowych. Zadanie to powierzono Wydziałowi Nadzoru Właścicielskiego tego Departamentu.

Departament Kontroli i Audytu (dalej DKA), na podstawie § 16 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego miał za zadanie m.in. przeprowadzanie kontroli jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra RiRW, w tym instytutów samodzielnie lub we współpracy z departamentami, w szczególności w zakresie prawidłowości działania lub wykonywania zadań.

Ponadto zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego MRiRW, regulaminów wewnętrznych departamentów oraz opisów stanowisk pracy, w realizację zadań dotyczących nadzoru, w tym w szczególności merytorycznego nad instytutami badawczymi zaangażowani byli pracownicy: Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich, Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin, Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, Departamentu Rybołówstwa, Departamentu Płatności Bezpośrednich, Departamentu Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności, Departamentu Wspólnej Polityki Rolnej, Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Biura Dyrektora Generalnego.

Niezależnie od powyższych uregulowań, w latach 2022–2023 (pismem z 2 marca 2022 r. i 7 stycznia 2023 r.) Sekretarz Stanu w MRiRW wskazywał komórki organizacyjne odpowiedzialne za zawieranie umów dotacji celowych z nadzorowanymi instytutami badawczymi oraz późniejsze ich rozliczanie. Przykładowo, w 2023 r. odpowiedzialne w tym zakresie były następujące departamenty MRiRW: Departament Hodowli i Ochrony Roślin (IHAR-PIB, IOR-PIB, IO-PIB, IWNZR-PIB), Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich (IBPRS-PIB), Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii (IZ-PIB, PIW-PIB), Departament Rybołówstwa (IRŚ-PIB, MIR-PIB) oraz Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy (IERGŻ-PIB, ITP-PIB, IUNG-PIB).

Pracownicy MRiRW realizujący zadania związane z nadzorem nad instytutami

Pracownikom MRiRW prowadzącym sprawy dotyczące nadzoru nad instytutami badawczymi określono stosowne zadania w opisach stanowisk. Pracownicy nie byli związani stosunkiem pracy lub na podstawie innej umowy z instytutami badawczymi.

W okresie objętym kontrolą, średniorocznie 94 osoby realizowały zadania związane z nadzorem (w tym nadzorem merytorycznym) nad instytutami badawczymi, tj. od 88 w 2020 r. do 100 w 2022 r. W niektórych komórkach organizacyjnych MRiRW w poszczególnych latach sprawami nadzoru nad

²⁴ System ma za zadanie wskazać obszary, na których wystąpiły straty spowodowane suszą w uprawach uwzględnionych w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2019 r. poz. 477). System zawiera aplikacje komputerowe integrujące dane meteorologiczne potrzebne do obliczenia klimatycznego bilansu wodnego oraz dane z cyfrowej mapy glebowo-rolniczej obrazującej przestrzenne zróżnicowanie retencji wodnej różnych kategorii agronomicznych gleb. Informacje dotyczące wystąpienia suszy – w postaci dekadowych raportów – są przekazywane Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz publikowane w serwisie internetowym IUNG-PIB – <https://susza.iung.pulawy.pl/system/>.

²⁵ FADN (ang. Farm Accountancy Data Network) to system zbierania i wykorzystania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych. Dane gromadzone w ramach tej struktury wykorzystywane są przede wszystkim do corocznego określania dochodów gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej, analizy działalności gospodarstw rolnych, oceny skutków projektowanych zmian dotyczących rolnictwa Unii Europejskiej.

instytutami zajmowało się od 13 do 22 osób (np. Departament Hodowli i Ochrony Roślin, Departament Płatności Bezpośrednich), a w niektórych jedna osoba (Departament Rybołówstwa, Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich, Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności). W 2022 r. w DIW zadaniami z zakresu nadzoru zajmowało się dziewięć osób, a w DKA – siedem osób.

W okresie objętym kontrolą, w MRiRW występowały okresowe niedobory osobowe pracowników zajmujących się nadzorem nad instytutami badawczymi, które spowodowane były przede wszystkim fluktuacją kadr związaną z przemieszczaniem się pracowników zarówno pomiędzy komórkami organizacyjnymi w MRiRW, innymi podmiotami, jak również przechodzeniem pracowników na emeryturę. Dyrektor DIW wyjaśniła, że w przypadku wolnych stanowisk podejmowano niezwłoczne działania w celu ich obsadzenia w możliwie jak najkrótszym czasie.

Brak w okresie objętym kontrolą dokumentu normującego zasady nadzoru Ministra RiRW nad instytutami

W MRiRW w okresie objętym kontrolą, tj. od 2020 r. do I kwartału 2023 r. nie wprowadzono polityki nadzorczej wobec instytutów badawczych, zgodnie z rekomendacją Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wynikającą z „Analizy wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”²⁶, tj. dokumentu określającego m.in. zasady i tryb nadzoru nad instytutami. Dokument taki został wprowadzony dopiero 12 kwietnia 2023 r.

Na potrzebę stworzenia uregulowań w ww. zakresie uwagę zwracał w czerwcu 2022 r. audyt wewnętrzny w MRiRW w sprawozdaniu z audytu „Nadzór nad merytoryczną działalnością instytutów badawczych”, formułując zalecenie zaktualizowania, uzupełnienia i zatwierdzenia istniejących procedur nadzorczych nad instytutami, a także rozważenia opracowania kompleksowej procedury nadzorczej w ww. zakresie.

W związku z brakiem wprowadzenia w okresie kontrolnym polityki nadzorczej wobec instytutów Minister RiRW wyjaśnił, że do czasu wejścia w życie dokumentu z 12 kwietnia 2023 r., nadzór sprawowany był na podstawie przyjętej wówczas w urzędzie praktyki oraz regulacji zawartych w przepisach prawa. Dodał również, że po zmianach organizacyjnych w MRiRW w II połowie 2022 r., po dokonaniu analizy obowiązujących praktyk, uznano za konieczne systemowe uregulowanie kwestii nadzoru nad instytutami oraz wprowadzenie jednolitych procedur postępowania w celu efektywnego osiągnięcia celów nadzorczych i zapewnienia jeszcze skuteczniejszej realizacji zadań publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli podziela zdanie Ministra, że przyjęcie i wdrożenie ww. polityki powinno przyczynić się do poprawy nadzoru nad instytutami.

Wprowadzenie standardów polityki nadzoru nad instytutami

Wprowadzony 12 kwietnia 2023 r. przez Ministra RiRW dokument pt.: „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” normował sposób sprawowania nadzoru nad instytutami w obszarach: personalnym (m.in. powoływanie i odwoływanie dyrektora oraz zastępcy dyrektora instytutu, zasady i tryb sporządzania oceny okresowej dyrektora instytutu oraz przyznawanie nagrody rocznej dla dyrektora instytutu), formalno-prawnym (dokonanie połączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia lub likwidacji instytutu, nadawanie statutu instytutu, udzielanie zgody na tworzenie spółek kapitałowych oraz kontroli instytutu), finansowym (dokonywanie wyboru firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego instytutu oraz zatwierdzanie sprawozdań finansowych) oraz merytorycznym (m.in. strategia rozwoju instytutu, perspektywiczne kierunki oraz plan działalności instytutu, sprawozdawczość i ocena działalności instytutu oraz przyznawanie, realizacja i rozliczanie dotacji).

²⁶ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej (Warszawa 2012 r.), bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf.

Brak precyzyjnych wymagań wobec instytutów w dokumencie normującym zasady nadzoru Ministra RiRW nad instytutami

Dokument „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” nie określał m.in. terminów opracowania przez instytuty wymaganych przez MRiRW dokumentów, takich jak strategia rozwoju instytutu, projekt perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, a także okresu ich obowiązywania. Nie określono również, co powinny zawierać tworzone przez instytuty dokumenty, w szczególności w zakresie definicji i sposobu postępowania w zakresie prezentacji w opracowywanych dokumentach, wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych, należących do podstawowej działalności instytutów, obok prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych.

W sprawie doprecyzowania uregulowań wobec instytutów, Minister RiRW wyjaśnił, że trwają prace nad wytycznymi dla sporządzania dokumentów o charakterze planistycznym, strategicznym oraz sprawozdawczym, wymienionych w wewnętrznym dokumencie MRiRW pn. „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych”. Z kolei Dyrektor DIW wyjaśniła m.in., że trwają prace nad wytycznymi dotyczącymi sporządzania przez instytuty badawcze dokumentów, w celu określenia zakresu czasowego, jaki te dokumenty mają obejmować oraz terminów w jakich mają być sporządzane.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że doprecyzowanie wskazanych powyżej elementów w przyjętym 12 kwietnia 2023 r. dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” pozwoli ujednoczyć wymagania wobec instytutów m.in. co do terminów przekazywania dokumentów, prezentacji danych przez instytuty, w tym w zakresie zrealizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych.

5.1.2. Realizacja kompetencji nadzorczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad państwowymi instytutami badawczymi

Nadzór nad realizacją zadań podstawowych instytutów

W okresie objętym kontrolą Minister RiRW podejmował czynności nadzorcze dotyczące prowadzenia działalności podstawowej przez instytuty badawcze, określonej w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

Ministerstwo, od 2021 r. zobowiązało instytuty do przekazywania do MRiRW planów działalności, sprawozdań z ich realizacji oraz tabel statystycznych. Sprawozdania z działalności instytutów przekazywane były co roku i zawierały m.in. informacje o realizowanych przez te podmioty badaniach naukowych i pracach rozwojowych. W tabelach, instytuty przedstawiały informacje dotyczące prowadzonej działalności podstawowej, a także m.in. dane kadrowe oraz ekonomiczne, według stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

Otrzymywane przez MRiRW sprawozdania oraz tabele statystyczne były wykorzystywane w MRiRW na potrzeby bieżących prac i analiz prowadzonych w MRiRW, tj. na potrzeby analizy przedkontrolnej dokonywanej przed rozpoczęciem w instytucie kontroli, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, opracowania zestawień dotyczących stanu zatrudnienia w instytutach badawczych w poszczególnych latach, określenia źródeł finansowania działalności instytutów, wysokości uzyskiwanych środków finansowych, współpracy międzynarodowej, itp. Informacje te umieszczane były w materiałach przygotowywanych m.in. dla kierownictwa MRiRW w związku z uczestnictwem członków kierownictwa w różnych spotkaniach, zarówno wewnętrznych, np. posiedzenia kierownictwa MRiRW, jak i zewnętrznych, np. wizyty w instytutach, konferencje.

Ponadto, instytuty badawcze, w których od 2017 r. przeprowadzona została kontrola Ministra RiRW, określona w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, zostały zobligowane do opracowywania i przedkładania Ministrowi RiRW do zaopiniowania dokumentu określającego strategię rozwoju.

Proces opiniowania przedmiotowych dokumentów koordynowany był przez DIW we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi. Uzgodniony dokument podlegał następnie ocenie RN, która podejmowała stosowną uchwałę w tym zakresie.

Instytuty, w których została przeprowadzona kontrola ustawowa Ministra RiRW, zobowiązywano również do przedkładania Ministrowi do zaopiniowania dokumentu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych, określającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

Kontrole instytutów przez Ministra RiRW

W MRiRW w okresie objętym kontrolą obowiązywały regulacje wewnętrzne określające zasady przeprowadzania kontroli, tj. obowiązujące do 22 czerwca 2021 r. – zarządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie koordynowania w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, obiegu dokumentów kontroli przeprowadzonych przez krajowe organy kontroli zewnętrznej oraz realizacji zadań, obowiązujące w okresie od 22 czerwca 2021 r. do 23 grudnia 2022 r. – zarządzenie nr 13 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie koordynowania w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zadań kontrolnych oraz obowiązujące od 23 grudnia 2022 r. – zarządzenie nr 26 Dyrektora Generalnego MRiRW z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie koordynowania zadań kontrolnych oraz realizacji kontroli wewnętrznych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Departament Kontroli Audytu opracowywał plan kontroli MRiRW na podstawie planów kontroli sporządzonych przez departamenty merytoryczne. Plany komórek organizacyjnych tworzone były w oparciu o analizę ryzyka z uwzględnieniem ustawowego obowiązku realizacji kontroli instytutu nie rzadziej niż raz na trzy lata.

W okresie objętym kontrolą MRiRW przeprowadziło 14 kontroli w instytutach, z tego dziewięć zrealizowano na podstawie planu kontroli w związku z art. 35 oraz art. 36 ustawy o instytutach badawczych, dwie kontrole dotyczyły wybranych zadań²⁷, a trzy kontrole miały charakter doraźny. Siedem kontroli planowych było w trakcie trwania. W dwóch przypadkach odstąpiono od kontroli²⁸.

Zakres przeprowadzanych kontroli był zgodny z zakresem, o którym mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. W toku kontroli dokonywano ustaleń, które umożliwiały ocenę działalności finansowej instytutu, organizacji i jakości pracy, a także zarządzania instytutem.

Stan realizacji zaleceń pokontrolnych był na bieżąco monitorowany. Każdorazowo po uzyskaniu z kontrolowanego instytutu informacji na temat realizacji zaleceń pokontrolnych sporządzana była karta monitoringu realizacji zaleceń pokontrolnych. Dodatkowo w podczas następnej kontroli weryfikowany był stan wykonania zaleceń i wniosków pokontrolnych.

Nieprawidłowości w kontrolowaniu instytutów przez MRiRW

W trzech przypadkach okres pomiędzy przeprowadzonymi kontrolami przez Ministra RiRW w instytutach badawczych wynosił powyżej 3 lat. Powyższe działanie było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy, który stanowi, że minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu.

W IERiGŻ-PIB kontrolę rozpoczęto 21 grudnia 2022 r., a poprzednia kontrola zakończyła się 28 kwietnia 2016 r. W IOR-PIB kontrola rozpoczęła się 17 lutego 2020 r. a poprzednia kontrola zakończyła się 15 stycznia 2016 r. W IWNZR-PIB

²⁷ Kontrole realizowane w zaplanowanym zakresie, tj. prawidłowość i zasadność wykorzystania dotacji udzielonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na pokrycie kosztów badań podstawowych na rzecz rolnictwa ekologicznego w 2019 r. oraz terminowość prowadzenia analiz pozostałości środków ochrony roślin realizowanych w ramach zadania 1.7 programu wieloletniego pod nazwą „Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska”.

²⁸ Odstąpienie od kontroli nastąpiło na podstawie art. 50 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

kontrola rozpoczęła 20 września 2021 r., a poprzednia kontrola zakończyła się 26 maja 2017 r.

Głównymi powodami przeprowadzenia kontroli w trzech instytutach z częstotliwością rzadziej niż raz na 3 lata były zmiany organizacyjne w Ministerstwie, braki i rotacje kadrowe oraz sytuacja epidemiologiczna.

W przypadku dziewięciu kontroli, w okresie od 2020 r. do I kwartału 2023 r., przekroczony został czas na ich przeprowadzenie, który zgodnie z planami kontroli MRiRW wynosił od trzech do pięciu miesięcy. Czas pomiędzy rozpoczęciem kontroli, a podpisaniem przez Ministra RiRW wystąpienia pokontrolnego wynosił od ponad 9 miesięcy do blisko 19 miesięcy (średnio blisko 13,5 miesiąca).

Minister RiRW wyjaśnił, że głównym powodem wydłużających się postępowań kontrolnych była duża liczba jednostek podległych (24 jednostki) oraz nadzorowanych przez niego (79 jednostek), przy ograniczonych zasobach kadrowych Ministerstwa w zakresie osób realizujących kontrole. Występowało zatem znaczne obciążenie kontrolerów pracą i konieczność realizacji kilku kontroli jednocześnie. Dodał również, że ustawowa kontrola instytutów obejmuje praktycznie całokształt ich działalności, co wpływa na czasochłonność i pracochłonność kontroli.

Jednocześnie Minister RiRW poinformował, że od 1 stycznia 2023 r. MRiRW wdrożyło narzędzia związane z monitorowaniem czasu trwania kontroli. Wszystkie kontrole monitorowane są w ramach kontroli zarządczej, a każde naruszenie terminu realizacji wymaga przedstawienia powodów takiej sytuacji na etapie sporządzania sprawozdania.

Status państwowego instytutu badawczego

Na podstawie wniosków złożonych przez Ministra RiRW do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, pięć z 12 (tj. 42 %) nadzorowanych instytutów badawczych uzyskało w okresie objętym kontrolą status państwowego instytutu badawczego, tj. IO-PIB, IWNRR-PIB, IBPRS-PIB, ITP-PIB oraz IRŚ-PIB²⁹. W § 3 rozporządzeń o nadaniu statusu PIB ww. instytutom, określone zostały zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, które instytuty miały realizować w związku z nadaniem im statusu PIB. Do końca 2022 r. wszystkie nadzorowane przez Ministra RiRW instytuty badawcze otrzymały status państwowych instytutów badawczych.

Nieokreślenie katalogu zadań szczególnie ważnych

W przypadku siedmiu instytutów, którym status PIB został nadany w latach 2003–2011 na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych³⁰, (IERGŻ-PIB, IHAR-PIB, IOR-PIB, IUNG-PIB, IZ-PIB, MIR-PIB, PIW-PIB), w rozporządzeniach Rady Ministrów o nadaniu statusu PIB³¹

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Instytutowi Ogrodnictwa w Skierniewicach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. poz. 2342), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Instytutowi Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 28), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Instytutowi Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 18), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie nadania Instytutowi Techniczno-Przyrodniczemu w Falentach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 667), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2022 r. w sprawie nadania Instytutowi Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. poz. 1993).

³⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 159 poz. 993, uchylona z dniem 30 września 2010 r., dalej ustawa o jbr.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie nadania Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 243 poz. 2428), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 61 poz. 377), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Roślin w Poznaniu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 66 poz. 403), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie nadania Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 85 poz. 730), rozporządzenie

nie wskazano katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych, analogicznie jak w przypadku § 3 rozporządzeń Rady Ministrów o nadaniu statusu PIB pozostałym pięciu instytutom (IBPRS-PIB, IO-PIB, IRŚ-PIB, ITP-PIB, IWNZRZ-PIB).

Minister RiRW nie podejmował działań zmierzających do zmiany rozporządzeń Rady Ministrów nadających status PIB siedmiu instytutom, tj. IERiGŻ-PIB, IHAR-PIB, IO-PIB, IUNG-PIB, IZ-PIB, MIR-PIB PIW-PIB, które otrzymały status PIB w latach 2003–2011, w celu określenia w tych rozporządzeniach katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych.

Tryb nadawania instytutowi badawczemu statusu państwowego instytutu badawczego uregulowany został w ust. 2 i 5 art. 21 ustawy o instytutach badawczych. Przepisy te stanowią, że Rada Ministrów, na wniosek ministra nadzorującego, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych nadaje instytutowi badawczemu w drodze rozporządzenia status państwowego instytutu badawczego, uwzględniając w szczególności wymagania, o których mowa w art. 4, oraz określając zakres zadań tego instytutu, źródła finansowania i wskazując dysponentów środków budżetowych przeznaczonych na realizację tych zadań. Z art. 5 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych wynika, że rozporządzenie o utworzeniu instytutu określa przedmiot i zakres działania instytutu, w związku zatem ze zmianą statusu instytutu na państwowy instytut badawczy następuje także zmiana zakresu jego zadań (stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Okoliczność ta powinna więc zostać uwzględniona w treści rozporządzenia nadającego instytutowi badawczemu status państwowego instytutu badawczego. W związku z powyższym wymóg określenia w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów zakresu zadań państwowego instytutu badawczego, dotyczy zatem również zadań, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

W toku kontroli Minister podzielił stanowisko NIK wskazujące na potrzebę dostosowania rozporządzeń nadających status PIB siedmiu instytutom do aktualnych wymagań prawnych m.in. z powodu powołania się w ich treści na zakończone już programy wieloletnie ustalające zakres zadań instytutu.

Zgodnie bowiem z ustawą o jbr zakres zadań państwowego instytutu badawczego, szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, ustalany był przez Radę Ministrów w wieloletnich programach (art. 12b ust. 2), ustanawianych na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Takie rozwiązanie pozwalało na niewymienianie w treści rozporządzenia Rady Ministrów nadającego instytutowi status PIB katalogu zleconych mu zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, a jedynie odwołanie się do treści konkretnego, wieloletniego programu.

Zdaniem NIK, niedokonanie aktualizacji wskazanych wyżej rozporządzeń, może, wobec zakończenia realizacji programów wieloletnich i niewskazania w treści rozporządzeń innych, poza wymienionymi w programach zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, prowadzić do sytuacji, w której funkcjonowanie instytutu w formie PIB, nie będzie miało formalnych podstaw.

Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie nadania Instytutowi Zootechniki w Krakowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 202 poz. 1484), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Morskiemu Instytutowi Rybackiemu w Gdyni statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 124 poz. 699), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2003 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 185 poz. 1803).

Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa

Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych, zlecane były państwowym instytutom przez Ministra RiRW na podstawie umów dotacji, w tym dotyczących realizacji programów wieloletnich. Umowy zawierano z instytutami, na podstawie art. 21 ust. 6 tej ustawy. W trakcie kontroli, stwierdzono jeden przypadek (MIR-PIB) niezlecenia do ciągłej realizacji zadań szczególnie ważnych, co pisano w dalszej części Informacji.

Umowy dotacji celowej na realizację zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa określały zasady nadzoru Ministra RiRW nad realizacją tych zadań. Oceny stopnia realizacji zadań i prawidłowości wykorzystania dotacji, MRiRW dokonywało dwukrotnie, na podstawie rozliczenia okresowego i końcowego oraz na podstawie rocznego sprawozdania z wykonania miernika w układzie zadaniowym.

W przypadku czterech skontrolowanych instytutów badawczych (ITP-PIB, IO-PIB, IUNG-PIB, IHAR-PIB), Minister RiRW, w okresie objętym kontrolą, zlecił do realizacji 76 zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa.

Niezlecenie przez Ministra RiRW zadań szczególnie ważnych do ich ciągłej realizacji przez MIR-PIB

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zlecił w 2022 r. MIR-PIB do ciągłej realizacji zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 i ust. 6 ustawy o instytutach badawczych.

Minister RiRW wyjaśnił m.in., że MIR-PIB realizował w okresie kontrolnym zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, ale zadania te były zlecane bez wskazywania w zawieranych umowach, jako podstawy prawnej art. 22 ustawy o instytutach badawczych. Dodał, że uzależnienie od wysokości środków dostępnych w planie finansowym MRiRW, brak możliwości wskazania stałego zakresu umowy oraz czasu obowiązywania umowy, powodują, że wskazywana jest inna podstawa prawna zawieranych umów poza art. 22 ustawy o instytutach badawczych.

W 2022 r. Minister RRW zlecił MIR-PIB dwa zadania: „Gromadzenia danych na potrzeby zarządzania rybołówstwem” oraz „Tworzenie warunków dla wspierania rybactwa śródlądowego”, na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych oraz art. 150 ustawy o finansach publicznych. Nie można jednak uznać, że były to zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, gdyż nie zaplanowano środków na te zadania, w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 4 lutego 2022 r., stosownie do art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych. Środki budżetowe na dotacje celowe ujęte w ustawie budżetowej na rok 2022 w części 62 – Rybołówstwo, dotyczyły bowiem wyłącznie zadania zarybiania polskich obszarów morskich, zleconego przez Ministra RiRW w 2022 r. IRŚ-PIB.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zagwarantowanie formalnej poprawności procesu zlecania instytutom zadań ma kluczowe, dla ich kwalifikacji znaczenie. O tym bowiem, czy dane zadanie będzie mogło zostać zakwalifikowane jako szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, decydować będzie spełnienie przy jego zleceniu wymogów ustawowych uregulowanych w art. 21 i 22 ustawy o instytutach badawczych.

Ponadto należy zauważyć, że w przypadku ustania przyczyn uzasadniających nadanie MIR-PIB statusu państwowego instytutu badawczego, Minister RiRW powinien rozważyć potrzebę podjęcia działań zmierzających do pozbawienia Instytutu ww. statusu, stosownie do art. 21 ust. 7 ustawy o instytutach badawczych.

Nieprawidłowa realizacja zadań przez DIW w zakresie kontroli ustawowej uchwał rad naukowych

Uchwały rad naukowych przekazywane do MRiRW stosownie do art. 35a ustawy o instytutach badawczych były opiniowane pod względem zgodności działań instytutów z przepisami prawa i statutem. W badanym okresie Minister RiRW nie uchylił żadnej z przesłanych mu uchwał rad naukowych instytutów badawczych.

Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy, nie wykonywał jednak prawidłowo kontroli ustawowej uchwał rad naukowych, które to zgodnie

z § 12 pkt 1 lit. c wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIW, należało do jego kompetencji, wobec nieposiadania przez ten Departament wszystkich uchwał przekazywanych do MRiRW przez przewodniczących rad naukowych.

W wykazie uchwał posiadanym przez DIW nie ujęto bowiem uchwał dotyczących opinii rad naukowych w sprawie sprawozdania dyrektora z wykonania zadań, wymaganych art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych (z wyjątkiem uchwały z 31 maja 2022 r. w przedmiocie opinii Rady Naukowej MIR-PIB dotyczącej sprawozdania dyrektora z wykonania zadań w roku 2021).

Powodem nieposiadania wszystkich uchwał przez DIW było przekazywanie przez kancelarię MRiRW uchwał rad naukowych, do innych komórek organizacyjnych, zgodnie z właściwością merytoryczną, co spowodowało, że część uchwał trafiała bezpośrednio do departamentów merytorycznych, zamiast do DIW.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że DIW powinien dołożyć starań, aby wszystkie uchwały były przekazywane do tego Departamentu, tak, aby mógł prawidłowo wykonywać zadanie kontroli uchwał rad naukowych, o którym mowa w art. 35a ustawy o instytutach badawczych.

Powoływanie pracowników MRiRW w skład rad naukowych

W ramach sprawowanego nadzoru nad podstawową działalnością instytutów badawczych, Minister powołał w skład rad naukowych dziewięciu instytutów badawczych, 11 pracowników MRiRW na kadencję obejmującą okres 2021–2025.

Według stanu na 16 czerwca 2023 r. do prac w radach naukowych powołani zostali: Sekretarz Stanu w MRiRW (PIW-PIB), Dyrektor Departamentu Budżetu oraz Dyrektor Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich (IERGŻ-PIB), Dyrektor Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Wspólnej Polityki Rolnej (IUNG-PIB), Zastępca Dyrektora Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin (IO-PIB), Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Białkowego i Zasobów Genowych w Departamencie Hodowli i Ochrony Roślin (IHAR-PIB), Naczelnik Wydziału Kwarantanny i Ochrony Roślin w Departamencie Hodowli i Ochrony Roślin (IOR-PIB), Naczelnik Wydziału Hodowli Roślin i Nasiennictwa w Departamencie Hodowli i Ochrony Roślin (IWNRR-PIB), Główny specjalista w Wydziale Rybactwa Rynku i Przetwórstwa Rybnego (IRŚ-PIB), a także Radca w Departamencie Rybołówstwa (MIR-PIB).

Przedstawiciele MRiRW nie zostali powołani w skład rad naukowych trzech instytutów: ITP-PIB, IBPRS-PIB oraz w IZ-PIB. Brak możliwości oddelegowania do rady naukowej przedstawiciela będącego pracownikiem MRiRW, wynikał z faktu, że od czasu powołania rad naukowych w instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW (kadencji na lata 2021–2025) w ww. trzech instytutach badawczych nie było przypadków rezygnacji z pełnienia funkcji członka rady naukowej.

Powołani przedstawiciele MRiRW brali udział w posiedzeniach rad naukowych oraz podejmowali uchwały w radach. Uchwały te następnie były opiniowane i akceptowane w MRiRW, m.in. także przez powołanych do rad naukowych pracowników.

Izba zauważa, że o ile wzmocnienie nadzoru MRiRW nad instytutami może być realizowane m.in. poprzez uczestnictwo pracowników MRiRW w podejmowaniu uchwał rad naukowych instytutów (realizacja kompetencji zarządczych), to weryfikacji tychże uchwał (działania nadzorcze, kontrolne) w danej komórce organizacyjnej, powinno następować przez pracowników nie będących członkami tych rad, czyli powinno wystąpić rozdzielenie kompetencji zarządczych od kontrolnych.

Zgody na utworzenie spółek przez instytuty i wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 17 ust. 5, 6 i 7 ustawy o instytutach badawczych pismem z 14 marca 2023 r., Minister RiRW wydał zgodę na utworzenie przez IO-PIB, spółki pod nazwą InHortGo sp. z o.o., z siedzibą w Skierniewicach. Minister RiRW wydawał również zgody nadzorowanym instytucjom na wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach kapitałowych na podstawie art. 17 ust. 7 ustawy z o instytutach badawczych.

Nieuzasadniona zwłoka w rozpatrzeniu wniosku o wyrażenie zgody na najem nieruchomości

W trakcie kontroli stwierdzono, że blisko dwa miesiące od przekazania kompletnego wniosku (19 października 2021 r.) oraz blisko trzy miesiące od daty jego złożenia (28 września 2021 r.), Minister RiRW nie wydawał rozstrzygnięcia w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na najmie nieruchomości należącej do IERGŻ-PIB. Powyższe działanie było niezgodne z art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³², wskazującym, że rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca od dnia doręczenia organowi właściwemu wnioskowi spełniającego wymagania.

Dyrektor IERGŻ-PIB 28 września 2021 r. wystąpił do Ministra RiRW o wyrażenie zgody na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na najmie nieruchomości należącej do IERGŻ-PIB. Podczas opiniowania wniosku Departament Wspólnej Polityki Rolnej, Departament Budżetu i Finansów oraz Departament Nieruchomości nie wniosły uwag, z wyjątkiem wykazania błędu rachunkowego (podania błędnie wyliczonej stawki czynszu i VAT). Projekt umowy z prawidłowymi stawkami czynszu oraz VAT został przekazany przez Dyrektora IERGŻ-PIB, w odpowiedzi na pismo MRiRW z 18 października 2021 r., 19 października 2021 r. Po tym terminie, Instytut nie przedkładał MRiRW innej dokumentacji.

Pismem z 26 października 2021 r. MRiRW poinformowało Dyrektora Instytutu o wydłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy, wskazując jako przyczynę „konieczność przeanalizowania uzupełnienia do dokumentacji złożonego wniosku”. Zgodę na dokonanie ww. czynności prawnej przez IERiGŻ-PIB Minister RiRW wyraził pismem z 17 grudnia 2021 r.

Minister RiRW wyjaśnił m.in., że z uwagi na położenie nieruchomości w centrum Warszawy, podjęto decyzję o dokonaniu ponownej analizy całości dokumentacji, w tym zmodyfikowanego przez Instytut projektu umowy ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących na rynku nieruchomości stawek czynszu wynajmu lokali biurowych w dzielnicy Śródmieście.

Zdaniem NIK zebrany materiał dowodowy nie wskazywał na to, że sprawa była szczególnie skomplikowana i że wymagała dodatkowych analiz, co potwierdzał m.in. brak uwag merytorycznych do wniosku, ze strony departamentów MRiRW. Ponadto należy zauważyć, że wobec przedłużającego się procesu wydawania decyzji potencjalny najemca będący stroną umowy, na początku grudnia 2021 r., zrezygnował z jej podpisania. Jednak zmienił zdanie i w dniu 16 grudnia 2021 r. Dyrektor Instytutu poinformował MRiRW, że potencjalny najemca jest nadal zainteresowany podpisaniem umowy.

Nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Minister RiRW sprawował nadzór nad prawidłowością wykorzystania środków publicznych przez Instytuty. W umowach dotacji zawieranych przez Ministra RiRW z instytutami, określano cele i zadania instytutów, w tym w zakresie programów wieloletnich. Nadzór nad instytutami realizowany był wówczas w oparciu o sprawozdania i rozliczenia przedkładane przez instytuty z wykorzystanych dotacji i zrealizowanych zadań.

W latach 2020–2022, Minister RiRW zawarł z nadzorowanymi instytutami badawczymi umowy dotacji celowych na łączną kwotę 476 180,8 tys. zł (dotacje na wydatki bieżące 452 416,1 tys. zł i na wydatki majątkowe 23 764,7 tys. zł). W ww. okresie instytuty nadzorowane nie otrzymywały od Ministra RiRW dotacji podmiotowych.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.

W ramach umów dotacji celowych Minister RiRW zlecał w szczególności realizację zadań szczególnie ważnych polityki państwa, a także nakładał na instytuty obowiązek wprowadzenia do planu zadania lub wyznaczenia zadań poza planem, w oparciu o art. 37 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

W 2020 r. kwota przyznanych przez Ministra RiRW dotacji celowych wyniosła 146 618 tys. zł (141 525,3 tys. zł – dotacje na wydatki bieżące i 5092,7 tys. zł – dotacje na wydatki majątkowe), a instytuty wykorzystały ją w 96,2 % tj. w wysokości 140 991,5 tys. zł (135 911,1 tys. zł na wydatki bieżące i 5080,4 tys. zł na wydatki majątkowe).

W 2021 r. kwota przyznanych dotacji celowych wyniosła 161 529,2 tys. zł (151 159,2 tys. zł – dotacje na wydatki bieżące i 10 370 tys. zł – dotacje na wydatki majątkowe), a instytuty wykorzystały ją w 95 % tj. w wysokości 153 123,7 tys. zł (143 485,2 tys. zł na wydatki bieżące i 9638,5 tys. zł na wydatki majątkowe).

W 2022 r. kwota przyznanych dotacji celowych wyniosła 168 033,6 tys. zł (159 731,6 tys. zł – dotacje na wydatki bieżące i 8302 tys. zł – dotacje na wydatki majątkowe), a instytuty wykorzystały ją w 97,4 % tj. w wysokości 163 643,4 tys. zł (155 985,1 tys. zł na wydatki bieżące i 7658,3 tys. zł na wydatki majątkowe).

W I kwartale 2023 r. Minister RiRW nie zawierał umów dotacji celowych.

W latach 2020–2023 (I kwartał) Minister RiRW udzielił również dotacji przedmiotowych na dofinansowanie: kosztów postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, kosztów badań podstawowych na rzecz postępu biologicznego w produkcji roślinnej oraz kosztów badań na rzecz rolnictwa ekologicznego, na podstawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa³³. Łączna kwota udzielonych instytutom dotacji przedmiotowych w ww. okresie wyniosła 39 085,6 tys. zł, z czego instytuty wykorzystały 35 639,1 tys. zł, z tego w 2020 r. – 12 457,2 tys. zł, w 2021 r. – 11 225 tys. zł i w 2022 r. – 11 956,9 tys. zł.

Środki na dotacje celowe i przedmiotowe dla instytutów ujęte były w częściach budżetowych 32 – Rolnictwo i 62 – Rybołówstwo, których dysponentem był Minister RiRW.

Programy wieloletnie

W okresie objętym kontrolą instytuty nadzorowane przez Ministra RiRW realizowały dziewięć programów wieloletnich:

1. Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego (IO-PIB),
2. Tworzenie naukowych podstaw postępu biologicznego i ochrona roślinnych zasobów genowych źródłem innowacji i wsparcia zrównoważonego rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju (IHAR-PIB),
3. Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju (IUNG-PIB, ITP-PIB, Instytut Genetyki Roślin Państwowej Akademii Nauk w Poznaniu, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu),
4. Wspieranie działań w zakresie ochrony i racjonalnego wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce oraz kształtowania jakości surowców roślinnych na lata 2016–2020 (IUNG-PIB),
5. Odbudowa i zrównoważony rozwój produkcji oraz przetwórstwa naturalnych surowców włóknistych dla potrzeb rolnictwa i gospodarki (IWNRRZ-PIB),
6. Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich (ITP-PIB),
7. Ochrona i zarządzanie krajowymi zasobami genetycznymi zwierząt gospodarskich w warunkach zrównoważonego użytkowania (IZ-PIB),

³³ Dz. U. poz. 1170, ze zm.

8. Ochrona roślin uprawnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywności oraz ograniczenia strat w plonach i zagrożeń dla zdrowia ludzi, zwierząt domowych i środowiska (IOR-PIB),
9. Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego (PIW-PIB).

Programy wieloletnie były ustanawiane przez Radę Ministrów w drodze uchwał (art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴). Realizacja ośmiu programów zakończyła się w 2020 r. zgodnie z ramami czasowymi ich obowiązywania. Program wieloletni pn. Ochrona zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego realizowany był w latach 2019–2023.

Zakończenie zlecenia zadań instytutom w formie programów wieloletnich było efektem decyzji podjętej w MRiRW o zmianie formuły zlecenia i finansowania zadań na ich finansowanie w ramach jednorocznych dotacji celowych. Jak wyjaśnił Minister RiRW wpływ na ww. decyzję miał fakt, iż programy wieloletnie podlegały procesowi legislacyjnemu, a w związku z tym wymagało to prowadzenia prac nad tymi programami trwających nawet kilkanaście miesięcy.

Zadania programów wieloletnich dotyczyły takich dziedzin, jak: zachowanie zasobów genowych roślin użytkowych, hodowla i genetyka roślin, badania żywieniowe, agrotechnika upraw rolniczych i ogrodniczych oraz ochrona roślin uprawnych (również pod kątem ekologicznych metod produkcji) i bezpieczeństwa żywności.

Większość zadań realizowanych w ramach programów wieloletnich, od 2021 r. kontynuowana i rozwijana były w ramach zawieranych przez Ministra RiRW corocznych umów dotacji celowych z poszczególnymi instytutami.

**Subwencje i dotacje
przyznane
instytutom przez
Ministra Edukacji
i Nauki**

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. ze środków pozostających w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki instytutom badawczym nadzorowanym przez Ministra RiRW przyznano subwencje i dotacje w łącznej kwocie 276 752,9 tys. zł.

W formie subwencji przyznano i przekazano finansowanie na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym dodatkowe zwiększenia ze środków własnych i rezerw celowych. Łącznie, Minister EiN przyznał i przekazał w ww. okresie subwencje w wysokości 203 672,9 tys. zł, z tego w 2020 r. – 63 830,8 tys. zł, w 2021 r. – 70 863,6 tys. zł i w 2022 r. – 68 978,5 tys. zł. Najwyższe kwoty subwencji zostały przyznane PIW-PIB (44 327,4 tys. zł), IO-PIB (27 719,9 tys. zł) i IZ-PIB (20 788,3 tys. zł).

Subwencje przeznaczono m.in. dla: PIW-PIB na finansowanie badań nad zakażeniami wirusami SARS-CoV-2 u zwierząt hodowlanych i towarzyszących człowiekowi oraz wirusem grypy ptaków, a także na realizację badań naukowych dotyczących zakażeń afrykańskim pomorem świń (ASF), grypy ptaków, laseczkami jadu kiełbasianego oraz możliwością pojawienia się w Polsce nowych patogenów (np. wirusa gorączki Zachodniego Nilu); IBPRS-PIB jako podmiotu prowadzącego szkoły doktorskie; IOR-PIB na zakup chromatografu cieczowego wyposażonego w spektrometr masowy; IO-PIB na realizację projektu pn. „Wzmocnienie odporności pszczół miodnych i zapewnienie najwyższej jakości produktów pszczelich”; IRŚ-PIB – na pokrycie kosztów usunięcia skutków awarii stropu; IWNZRZ-PIB na pokrycie kosztów usunięcia skutków gwałtownych burz i wyładowań atmosferycznych.

W ramach środków finansowych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki na finansowanie inwestycji związanych z działalnością naukową, instytutom nadzorowanym przez Ministra RiRW, w okresie 2020–2022 przyznana została łączna kwota dotacji celowych 29 129,7 tys. zł dla czterech instytutów: PIW-PIB – 18 624,3 tys. zł, IO-PIB – 8180,4 tys. zł, IUNG-PIB – 1360 tys. zł, oraz IHAR-PIB – 965 tys. zł.

Powyższe środki przeznaczone były m.in. na zakup sprzętu specjalistycznego, przebudowę i rozbudowę budynków, w tym zniszczonych na skutek

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

niesprzyjających zjawisk atmosferycznych, stworzenie infrastruktury informatycznej do badań naukowych.

Ponadto w okresie 2020–2022 Minister EiN przyznał sześciu instytutom dotacje podmiotowe na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej w łącznej wysokości 38 083,4 tys. zł, z tego MIR-PIB – 14 950,4 tys. zł, IUNG-PIB – 13 787,4 tys. zł, IOR-PIB – 3012 tys. zł, IBPRS-PIB – 2919,6 tys. zł, PIW-PIB – 2664 tys. zł i IHAR-PIB – 750 tys. zł.

Powyższe środki przeznaczono m.in. dla Innowacyjno-Naukowego Centrum Badań Rolniczych w Puławach (IUNG-PIB – 12 597,4 tys. zł) oraz na utrzymanie statku badawczego „Baltica” (MIR-PIB – 12 535,4 tys. zł).

W ramach programu Ministra EiN pn. „Inkubator Innowacyjności 4.0” finansowanego ze środków europejskich w ramach projektu pozakonkursowego „Wsparcie zarządzania badaniami naukowymi i komercjalizacja wyników prac B+R w jednostkach naukowych i przedsiębiorstwach” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020, udzielono dotacji ze środków Unii Europejskiej dwóm instytutom nadzorowanym przez Ministra RiRW – IBPRS-PIB oraz IWNZR-PIB odpowiednio w kwotach 1895,6 tys. zł i 2471,3 tys. zł.

Ponadto w dniu 17 sierpnia 2022 r. Minister EiN zlecił IO-PIB realizację w latach 2022–2023 zadania pn. „Przechowywanie nasienia trutni pszczoły miodnej gwarancją utrzymania puli genowej pszczoł o najwyższej wartości hodowlanej i użytkowej”, polegającego na opracowaniu efektywnej metody konserwacji nasienia trutni w warunkach chłodniczych i głębokiego mrożenia. Zadanie zostało zlecone w trybie art. 404 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³⁵, a jego łączny koszt w latach 2022–2023 ustalono na 1500 tys. zł. Koszt realizacji zadania w roku 2022 wyniósł 550 tys. zł.

Zatwierdzenie sprawozdań finansowych przez Ministra RiRW

Minister RiRW zatwierdzał sprawozdania finansowych nadzorowanych instytutów badawczych, wraz z wnioskami w sprawie podziału zysku bilansowego, zgodnie z art. 18 ust. 13 oraz art. 19 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

Sprawozdania finansowe instytutów za lata 2020–2021, Minister RiRW zatwierdzał terminowo, do końca września roku następnego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów³⁶ wydanym na podstawie art. 15zzh ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁷, sześciomiesięczny termin zatwierdzenia sprawozdań finansowych od dnia bilansowego, wynikający z art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości, został wydłużony o trzy miesiące. Sprawozdania były zatwierdzane w drodze postanowień Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Sprawozdania finansowe instytutów podlegały obowiązkowemu badaniu przez biegłego rewidenta, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Biegli rewidenci nie zgłosili zastrzeżeń do badanych sprawozdań finansowych za lata 2020–2022.

Departament Budżetu w MRiRW opiniował sprawozdania finansowe instytutów oraz wnioski dyrektorów instytutów w sprawie podziału zysku, przed ich zatwierdzeniem przez Ministra RiRW. Departament sporządzał również informacje dotyczące sytuacji finansowej poszczególnych instytutów badawczych. Informacje te wraz z projektami postanowień o zatwierdzeniu

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1836, ze zm.).

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

poszczególnych sprawozdań finansowych przekazywane były do akceptacji Ministra, a także m. in. do wiadomości właściwych departamentów.

Informacje o sytuacji finansowej instytutów zawierały m. in. podstawowe wskaźniki analizy finansowej, tj. wskaźniki płynności³⁸ oraz rentowności³⁹.

W latach 2020–2022 pogorszenie sytuacji finansowej dotyczyło dziewięciu z 12 nadzorowanych instytutów badawczych (tj. 75 %), i tak IBPRS-PIB odnotował ujemny wynik finansowy w 2020 r. (strata netto 568 tys. zł), dwa instytuty w 2021 r.: IOR-PIB (strata netto 3083 tys. zł) oraz ITP-PIB (strata netto 2698 tys. zł) oraz cztery instytuty w 2022 r.: PIW-PIB (strata netto 2823 tys. zł), IOR-PIB (strata netto 1983 tys. zł), IWNZR-PIB (strata netto 182 tys. zł), IRS-PIB (strata netto 2384 tys. zł). Jak z powyższego wynika w jednym instytucie, tj. IOR-PIB strata netto wystąpiła w ciągów dwóch lat z rzędu (2021–2022), niemniej jednak w 2022 r. była o 36 % niższa.

Główny Księgowy Resortu wyjaśniła, że na pogorszenie sytuacji finansowej instytutów miał wpływ kryzys związany z pandemią COVID-19. Pandemia wpłynęła na zmniejszenie liczby realizowanych projektów komercyjnych oraz utrudniła prowadzenie wielu badań co było spowodowane m. in. nieobecnością pracowników. Wyjaśniła ponadto, że nie było możliwości organizowania konferencji naukowych przez co kontakty w środowisku naukowym zostały ograniczone. Dodała, że Instytuty musiały ponieść nieplanowane wydatki związane z bezpieczeństwem pracy, oprócz tego zwiększyły się koszty funkcjonowania instytutów na co miał wpływ m. in.: wzrost kosztów nośników energii, wzrost płacy minimalnej, wzrost kosztów zakupu materiałów.

W sprawie podejmowanych działań wobec pogorszenia sytuacji finansowej instytutów, Główny Księgowy Resortu wyjaśniła, że instytuty „nie generują ciągłych, wieloletnich strat”, a obszar działalności finansowej podlega kontroli Ministra RiRW stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. Wyjaśniła również, że w okresie objętym kontrolą nie nastąpiły zmiany personalne w instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z powodu pogorszenia się wyników ekonomicznych jednostki.

Roczne sprawozdania finansowe instytutów oraz informacja o zarządzaniu składnikami mienia trwałego instytutu podawana była do informacji publicznej na stronie internetowej MRiRW w Biuletynie Informacji Publicznej – niezwłocznie po zatwierdzeniu sprawozdania przez Ministra RiRW.

Spełnianie wymogów przez osoby powoływane na stanowisko dyrektora bądź zastępcy instytutu

Powołane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, osoby na stanowiska dyrektora instytutu bądź zastępcy dyrektora instytutu ds. naukowych spełniały wymogi formalne określone w przepisach art. 24 ust. 6 pkt 1–5 oraz art. 27 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. W okresie kontrolnym nie został przekroczony maksymalny okres sześciu miesięcy pełnienia obowiązków dyrektora instytutu określony w art. 26 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych.

Wykorzystanie wybranych wyników zadań zleczanych instytutom

Zadania realizowane przez instytuty, a zlecane im przez Ministra RiRW, stanowiły w szczególności wsparcie w wypełnianiu obowiązków nałożonych na Ministra RiRW wynikających z dokumentów strategicznych, w tym Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030⁴⁰, przepisów prawa polskiego i Unii Europejskiej dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej. Nie wszystkie badania naukowe instytutów miały swoje bezpośrednie przełożenie na praktykę rolniczą, a były wykorzystywane np. do projektowania rozwiązań prawnych związanych m.in. z realizacją instrumentów pomocowych Unii Europejskiej dla polskiego rolnictwa i rybactwa.

W okresie objętym kontrolą wyniki prac instytutów badawczych były wykorzystywane np. w konstruowaniu Planu Strategicznego dla Wspólnej

³⁸ Wskaźniki płynności: bieżący, szybki, natychmiastowy.

³⁹ Wskaźniki rentowności: netto, majątku, kapitału własnego.

⁴⁰ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 15 października 2019 r. i jest podstawowym dokumentem strategicznym polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich państwa prezentującym cele, kierunki interwencji oraz działania, jakie powinny zostać podjęte w perspektywie roku 2030.

Polityki Rolnej na lata 2023–2027⁴¹ (dalej PS WPR 2023–2027) w postaci np. analiz i ekspertyz, a także w negocjacjach z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Na podstawie wyników prac opracowano kalkulację stawek płatności w ramach poszczególnych płatności, przygotowano regulacje prawne definiujące podstawę wsparcia oraz regulujące szczegółowe warunki i szczegółowy tryb przyznawania i wypłaty płatności określonych w PS WPR 2023–2027, przygotowano materiały informacyjne dla rolników i doradców, przygotowano raporty i prognozy na potrzeby przekazywania danych przez Ministra RiRW do Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, który sporządza szczegółowe krajowe raporty inwentaryzacyjne dla Polski w zakresie zobowiązań redukcji emisji gazów cieplarnianych.

W 2022 r. w ramach umów dotacji zawartych przez Ministra RiRW z IUNG-PIB i ITP-PIB, instytuty te realizowały po jednym zadaniu dotyczącym aktualizacji diagnozy krajowej w związku z aktualizacją „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”. Efektem tych prac była częściowa aktualizacja ww. diagnozy (w zakresie wskazanym w poszczególnych umowach dotacji). Przedstawiciele trzech instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW, tj. IZ-PIB, IWNZR-PIB i IOR-PIB uczestniczyli również w pracach nad zaktualizowaniem ww. Strategii w ramach powołanych przez wojewodów zespołów analizujących szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w województwach. Głównym zadaniem zespołów było zaktualizowanie diagnoz regionalnych.

Efektami pracy IUNG-PIB zleconej przez Ministra RiRW była m.in. ocena stanu zagrożenia suszą rolniczą w Polsce dla poszczególnych okresów realizowana w formie „Komentarza Agrometeorologa”, rozwój i utrzymanie systemu informatycznego monitoringu suszy rolniczej i wilgotności gleby, opracowanie bieżącej oceny zagrożenia suszą rolniczą realizowanej według kryteriów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Sporządzano raporty dotyczące np. udostępniania do publicznej wiadomości wskaźników klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb, które mogły być wykorzystywane przez instytucje ubezpieczeniowe, organy administracji państwowej i samorządowej, służby doradztwa rolniczego oraz rolników w celu uzyskania informacji o zagrożeniu suszą.

Z kolei zadaniem IERGŻ-PIB było m.in. dostarczanie oraz sukcesywne zbieranie danych rachunkowych w gospodarstwach rolnych osób fizycznych w celu wywiązania się z zobowiązań nałożonych na Polskę przez Komisję Europejską⁴².

Dane uzyskane w wyniku realizacji zadań Ministra RiRW w kilku instytutach badawczych zasilają Platformę Sygnalizacji Agrofagów⁴³ czyli bezpłatnie dostępną w Internecie bazę wiedzy o organizmach szkodliwych. Na Platformie Sygnalizacji Agrofagów, ale również na stronach internetowych instytutów, znajdują się liczne metodyki, poradniki, instrukcje oraz inne materiały informacyjne, wykorzystywane przez rolników, doradztwo rolnicze i producentów rolnych.

Ponadto, efekty działalności naukowo-badawczej instytutów, skierowane były również do producentów ekologicznych oraz struktur doradztwa poprzez bezpłatne opracowania naukowe, metodyki i rozwiązania, które mogą bezpośrednio wykorzystać w swoich gospodarstwach. Informacje o dostępnych materiałach przekazywane są na bieżąco również podczas wydarzeń branżowych, targowych, konferencji i szkoleń, a także informowane są o nich struktury doradztwa.

⁴¹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 to dokument stanowiący podstawę do wsparcia finansowego (w tym ze środków Unii Europejskiej) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

⁴² System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych został określony w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1215).

⁴³ <https://www.agrofagi.com.pl/>

W 2022 r. IBPRS-PIB wspólnie z podmiotami biotechnologicznymi rozpoczął prace badawcze w zakresie biopreparatów do ograniczania emisji azotu i poprawy właściwości mechanicznych nawozów organicznych. Preparat został wdrożony do rolnictwa.

Instytuty działające w obszarze rybactwa i rybołówstwa, wykonywały zadania zlecone przez Ministra RiRW określone ustawą z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim, w tym związane z utrzymaniem i odtwarzaniem stanu zasobów ryb w polskich obszarach morskich. MIR-PIB prowadził badania naukowe w zakresie oceny stanu zasobów ryb w celu racjonalnego gospodarowania żywymi zasobami morza. Takie badania stanu zasobów były prowadzone w kontrolowanym okresie na obszarze Zatoki Puckiej, Zalewu Wiślanego, Zalewu Szczecińskiego, Jeziora Dąbie i Zatoki Pomorskiej. Wyniki i wnioski z tych badań stanowiły rekomendację do zarządzania żywymi zasobami w polskich obszarach morskich. IRŚ-PIB realizował na zlecenie Ministra RiRW zarybianie polskich obszarów morskich.

Ponadto MIR-PIB, na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie wskazania instytutu realizującego programy zbierania danych niezbędnych do realizacji wspólnej polityki rybołówstwa Unii Europejskiej⁴⁴ został wyznaczony do realizacji zadania pn. Wieloletni Program Zbioru Danych Rybackich, które jest prawnym zobowiązaniem Polski wynikającym z przepisów Unii Europejskiej⁴⁵. Celem programu jest poprawa i dostarczanie wiedzy naukowej oraz gromadzenie danych i zarządzanie nimi w ramach wspierania doradztwa naukowego dla potrzeb wspólnej polityki rybołówstwa. Planowanym efektem realizacji zadania jest zebranie i zgromadzenie danych biologicznych, ekonomicznych i ekosystemowych z rybołówstwa komercyjnego, rejsów badawczych, jak również koordynacja badań dla opisu i oceny sektora rybackiego.

Do efektów realizowanych zleczanych przez Ministra RiRW zadań w ramach programów wieloletnich oraz określanych w umowach dotacji celowych zaliczyć należy również m.in. upowszechnianie najnowszych osiągnięć badań, w tym z zakresu zapewnienia postępu biologicznego w produkcji zwierząt oraz roślin, racjonalizacji zużycia wody w rolnictwie, organizację spotkań, szkoleń, warsztatów, konferencji, stoisk edukacyjnych podczas targów lub wystaw branżowych. Ponadto uczestniczono w krajowych i międzynarodowych wystawach i konferencjach, przygotowywano materiały filmowe, wydawnictwa informacyjne oraz wdrożeniowe. Publikowane były artykuły w czasopismach wydawanych przez instytuty i inne podmioty. Udostępniano liczne darmowe publikacje w Internecie (głównie na stronach instytutów i MRiRW), w tym instrukcje, zalecenia, monografie i materiały informacyjne, jak również serie poradników, metodyk i instrukcji dedykowanych konkretnym zagadnieniom.

Wiedza oparta na badaniach i osiągnięciach instytutów badawczych została wykorzystana m.in. w przygotowanych w 2021 r. publikacjach „Kodeks dobrych praktyk wodnych w rolnictwie” (przygotowany przez naukowców z IUNG-PIB i ITO-PIB), „Kodeks dobrych praktyk wodnych w ogrodnictwie” (przygotowany przez IO-PIB), poradnik „Gospodarowanie wodą w obliczu susz” (praca naukowców z ITP-PIB, IUNG-PIB, IO-PIB).

Odbiorcami ww. działań byli w szczególności rolnicy, hodowcy zwierząt, pracownicy ośrodków doradztwa rolniczego, uczniowie szkół rolniczych i studenci.

⁴⁴ Dz. U. poz. 883.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 (Dz. Urz. UE L 149 z 20.05.2014, s. 1, ze zm.), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1004 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie ustanowienia unijnych ram gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz w sprawie wspierania doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 199/2008 (Dz. Urz. UE L 157 z 20.06.2017, s.1, ze zm.).

**Pomoc dla instytutów
w ramach KPO**

Od lipca 2020 r. Minister RiRW włączył nadzorowane instytuty w prace nad KPO celem wypracowania rozwiązań w zakresie finansowego wsparcia instytutów.

W efekcie, w polskim Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności przewidziana została inwestycja A2.4.1, której celem jest m.in. włączenie jednostek podległych i nadzorowanych przez MRiRW (w tym instytutów) we wsparcie polityki gospodarczej państwa poprzez dokonywanie prognoz trendów i projektowanie rozwiązań technologicznych lub organizacyjnych, które mogą mieć silny wpływ również na odbudowę gospodarki po pandemii COVID-19 i budowę odporności podmiotów na kryzysy. Wsparciem zostały objęte inwestycje ww. jednostek obejmujące modernizację lub utworzenie specjalistycznych laboratoriów dedykowanych m.in. analizie cech jakościowych produktów roślinnych przeznaczonych na cele żywnościowe i nieżywnościowe oraz jakości środków ochrony roślin, badaniom skażeń środkami ochrony roślin gleb i wód oraz oznaczeniom pozostałości pestycydów w żywności i środowisku, badaniom jakości produktów pszczelich oraz dedykowane dla badań nad zwierzętami gospodarskimi, w tym infrastruktury dla pozyskiwania i przechowywania długoterminowego materiału biologicznego, analiz genomowych i proteomicznych, analiz jakościowych produktów zwierzęcych i pasz oraz bazy doświadczalnej dla utrzymania i badania zwierząt.

W dniach od 22 marca do 25 kwietnia 2023 r. odbył się nabór wniosków w ramach części inwestycji A2.4.1 KPO dot. budowy lub modernizacji laboratoriów instytutów nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z kolei od 2 czerwca 2023 r. do 2 lipca 2023 r. wnioskodawcy mogli składać wnioski w ramach części inwestycji A2.4.1 KPO dot. wsparcia inwestycji rozbudowy publicznego zaplecza analityczno-laboratoryjnego w sektorze hodowli roślin⁴⁶.

W dniu 28 lipca 2023 r. Minister RiRW powołał zespoły, których zadaniem była ocena strategiczna ww. wniosków polegająca na weryfikacji spełniania przez nie szczegółowego kryterium wyboru przedsięwzięć i przekazanie Ministrowi RiRW uchwały w sprawie wyniku ocen wraz z rekomendacją dotyczącą objęcia lub odmowy objęcia wniosku wsparciem⁴⁷.

Zlecenia płatności dla ostatecznych odbiorów wsparcia w ramach inwestycji A2.4.1 będą realizowane ze środków prefinansowania KPO będących w dyspozycji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.⁴⁸

⁴⁶ Informacja według stanu na 3 października 2023 r. ze strony internetowej MRiRW <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/informacje-o-zakonczonej-naborach>.

⁴⁷ Zarządzenie nr 25 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie powołania Zespołów do spraw oceny strategicznej wniosków o objęcie wsparciem z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w odniesieniu do części inwestycji pn. A2.4.1. Inwestycje w rozbudowę potencjału gospodarczego (Dz. Urz. MRiRW poz. 38).

⁴⁸ Zarządzenie nr 38 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 października 2022 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur dotyczących systemu reform i inwestycji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (Dz. Urz. MRiRW poz. 59, ze zm.).

5.2. Realizacja przez instytuty zadań w zakresie działalności naukowo-badawczej

	<p>Państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zawsze funkcjonowały prawidłowo i rzetelnie w zakresie działalności naukowo-badawczej.</p> <p>Jednym z kluczowych dokumentów określających cele i kierunki działalności instytutów był dokument perspektywiczne kierunki rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej i rozwoju instytutu (dalej perspektywiczne kierunki), który zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych, podlegał zatwierdzeniu przez Radę Naukową instytutu. Perspektywiczne kierunki posiadały jednak tylko dwa z czterech kontrolowanych instytutów, tj. IO-PIB i IUNG-PIB.</p> <p>IO-PIB posiadał „Strategię średniookresową Rozwoju Instytutu Ogrodnictwa Państwowego Instytutu Badawczego w Skierniewicach na lata 2021–2025”, która zawierała perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej, wdrożeniowej. Dokument ten został zatwierdzony przez Radę Naukową Instytutu 6 października 2021 r. W dokumencie wyznaczone zostały cele strategiczne Instytutu na lata 2021–2025 (m.in. podniesienie i dalszy rozwój potencjału badawczego Instytutu, utrzymanie wiodącej na terenie kraju roli Instytutu jako głównego ośrodka nauk ogrodniczych, wzmocnienie międzynarodowej roli Instytutu). Strategia zawierała odniesienia do strategicznych dokumentów rządowych, jak np. Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, Horyzont – Europa i Europejski Zielony Ład.</p> <p>Perspektywiczne kierunki IUNG-PIB na lata 2021–2030 zostały zatwierdzone przez RN 23 grudnia 2020 r., a aktualizacje dokumentu – 30 marca 2021 r. i 12 maja 2021 r. Perspektywiczne kierunki korespondowały z celami strategii sektorowej, tj. Strategii na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa do roku 2030, która uszczegóławiała cele Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).</p> <p>Realizacja obszarów i kierunków określonych w perspektywicznych kierunkach opracowanych przez instytuty podlegała monitorowaniu poprzez raporty, sprawozdania oraz potwierdzenie przyjęcia i rozliczenia prac. Sprawozdania w ww. zakresie prezentowane były na posiedzeniach RN.</p>
<p>Brak dokumentów dotyczących perspektywicznych kierunków rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej oraz strategii rozwoju</p>	<p>Pozostałe dwa instytuty, tj. IHAR-IB i ITP-PIB, w okresie objętym kontrolą, nie posiadały perspektywicznych kierunków. Jeden z tych instytutów nie posiadał również strategii rozwoju wymaganej przez Ministra RiRW.</p> <p>W IHAR-PIB nie opracowano w okresie objętym kontrolą dokumentu perspektywicznych kierunków rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej i rozwoju instytutu. Dyrektor wyjaśnił, że pomimo, iż instytut, formalnie nie posiadał zdefiniowanych celów strategicznych to działalność instytutu koncentrowała się na sprawach nauki, upowszechniania, wdrażania i komercjalizacji. Dodał, że projekt Pięcioletniej Strategii Instytutu przygotowany został w 2019 r., jednak nie został formalnie przyjęty, w konsekwencji tego nie opracowano dokumentu określającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.</p> <p>Projekt dokumentu „Perspektywiczne Kierunki Działalności Naukowej, Rozwojowej i Wdrożeniowej IHAR-PIB na lata 2023–2025” Instytut przesłał w dniu 2 czerwca 2023 r. do zaopiniowania przez MRiRW, jednak do czasu zakończenia kontroli nie został przyjęty przez Instytut do realizacji.</p> <p>Z kolei strategia rozwoju, której opracowanie stanowiło jedno z zaleceń Ministra RiRW została przyjęta w trakcie trwania kontroli NIK. Strategia rozwoju IHAR-</p>

PIB na lata 2023–2027 uzyskała pozytywną opinię RN w dniu 22 czerwca 2023 r. i wprowadzona została zarządzeniem Dyrektora Instytutu z 23 czerwca 2023 r.⁴⁹

W ITP-PIB również nie opracowano dokumentu określającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Jako dokument spełniający wymogi w tym zakresie, Instytut wskazał „Ramową strategię rozwoju Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego na lata 2021–2027”, którą pozytywnie zaopiniowała Rada Naukowa 21 grudnia 2021 r. Należy jednak zauważyć, że w dokumencie tym, jak ustaliło MRiRW podczas kontroli przeprowadzonej w Instytucie na przełomie lat 2021/2022, nie określono precyzyjnie perspektywicznych kierunków działalności naukowej i badawczo-rozwojowej w obszarach właściwych dla funkcjonowania Instytutu. W związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym z 4 lipca 2023 r. Minister RiRW zalecił opracowanie dwóch spójnych dokumentów, tj. strategii rozwoju instytutu oraz perspektywicznych kierunków działalności naukowej i badawczo-rozwojowej.

Dyrektor ITP-PIB poinformował, że w kwietniu 2023 r. rozpoczęto prace na rzecz sformułowania celów Instytutu dla każdego rodzaju działalności w jednym dokumencie. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor ITP-PIB podał, że perspektywiczne kierunki zostaną opracowane i przedłożone RN w 2023 r.

Przyjmowanie rocznych planów działalności instytutów z opóźnieniem

Wszystkie kontrolowane instytuty posiadały roczne plany działalności, wymagane art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych, niemniej jednak w dwu przypadkach dokumenty te opiniowane były przez Rady Naukowe z opóźnieniem w stosunku do początku okresu, którego dotyczyły. Skutkowało to tym, że instytuty prowadziły działalność nie posiadając przyjętych do realizacji planów swojej działalności.

W IHAR-PIB, Rada Naukowa zaopiniowała Plany badań naukowych na rok 2020 w dniu 30 kwietnia 2020 r., na rok 2021 w dniu 16 grudnia 2021 r., na rok 2022 w dniu 14 października 2022 r., na rok 2023 w dniu 22 czerwca 2023 r.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że robocze plany na poszczególne lata objęte kontrolą były przygotowywane w grudniu roku poprzedzającego. Nie były one opiniowane przez Radę Naukową Instytutu w styczniu danego roku ze względu na prace związane z opracowaniem umów dotyczących badań w ramach dotacji celowej oraz badań w ramach dotacji przedmiotowych na postęp biologiczny na rzecz produkcji roślinnej, udzielanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dokumenty dotyczące planów badawczych były opiniowane przez RN dopiero po podpisaniu umów i aneksów do umów dotacji przez MRiRW. Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że dotychczasowa praktyka nie była prawidłowa i zasadne będzie opiniowanie planów badawczych na kolejne lata na początku każdego roku z możliwością modyfikacji w dalszej części roku.

Z kolei w ITP-PIB uchwały Rady Naukowej dotyczące zaopiniowania Planów badań naukowych i prac rozwojowych Instytutu na lata 2020–2022 podjęto odpowiednio: 20 czerwca 2020 r., 13 maja 2021 r. oraz 30 czerwca 2022 r. Ponadto, na koniec I kwartału 2023 r., w Instytucie nie było ustalonego planu badań naukowych i prac rozwojowych na 2023 r.

Dyrektor ITP-PIB wyjaśnił, że roczne plany badań naukowych i prac rozwojowych Instytutu były opiniowane przez Radę Naukową na najbliższym, po ich przekazaniu, posiedzeniu. Były tworzone wcześniej, ale odstępy między posiedzeniami Rady Naukowej, ze względu na okres pandemii, były 3–4 miesięczne. Przyczyną opóźnienia przekazania planów do zaopiniowania były również nierozstrzygnięte kwestie merytoryczno-finansowe związane z dotacją celową na dany rok otrzymywaną od Ministra RiRW. Dodał również, że termin opracowania rocznych planów badań nie jest sprecyzowany.

⁴⁹ Zalecenie opracowania strategii rozwoju oraz perspektywicznych kierunków rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej i rozwojowej instytutu, a następnie uzgodnienie ich treści z MRiRW, Minister RiRW sformułował w wystąpieniu pokontrolnym z 19 stycznia 2023 r. skierowanym do Dyrektora IHAR-PIB po kontroli ustawowej przeprowadzonej w terminie od 18 października do 31 grudnia 2021 r.

Niesporządzanie sprawozdań z wykonania zadań przez dyrektora jednego z instytutów

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo braku ustawowych terminów w zakresie tworzenia planu badań i prac rozwojowych, jego opracowanie i zatwierdzenie powinno nastąpić w terminie umożliwiającym jego faktyczne wprowadzenie od początku roku, w przeciwnym razie staje się dokumentem o charakterze formalnym a nie planistycznym.

Dyrektor ITP-PIB nie sporządzał w latach 2020–2022 rocznych sprawozdań dyrektora z wykonywania zadań, wymaganych art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych. Jako roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań Dyrektor wskazał dla 2020 r. Sprawozdanie z działalności Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego, a od 2021 roku Sprawozdania z działalności Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego – Państwowego Instytutu Badawczego – dotyczące badań naukowych i prac rozwojowych. Wskazane ww. dokumenty były jednak sprawozdaniami z działalności Instytutu w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych, nie obejmowały sprawozdania z zadań Dyrektora wskazanych w art. 24 ust. 1 i 1a ustawy o instytutach badawczych, tj. m.in. w zakresie polityki kadrowej i zarządzania mieniem. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor poinformował, że od 2023 r. sprawozdania Dyrektora z wykonania zadań obejmował będą wszystkie niezbędne aspekty w tym zakresie.

Działalność podstawowa instytutów

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych do podstawowej działalności instytutów należało prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, a także wdrażanie badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 -3 ustawy o instytutach badawczych).

Liczba realizowanych projektów przez kontrolowane instytuty (samodzielnie lub z udziałem innych podmiotów), w tym projektów badawczych i rozwojowych, w okresie 2020–2022 wykazywała tendencję rosnącą. W 2020 r. realizowanych było 291 projektów o wartości całkowitej 430 764,9 tys. zł i wartości dofinansowania dla instytutów w wysokości 122 024,7 tys. zł, w 2021 r. 314 projektów o wartości całkowitej 118 004,7 tys. zł i wartości dofinansowania dla instytutów w wysokości 58 877,4 tys. zł, w 2022 r. 366 projektów o wartości całkowitej 117 412,1 tys. zł i wartości dofinansowania dla instytutów w wysokości 89 036,6 tys. zł.

Projekty finansowane były w szczególności ze środków własnych instytutów, a także z udziałem dotacji celowych i przedmiotowych otrzymanych od Ministra RiRW, dotacji celowych i podmiotowych oraz subwencji od Ministra EiN, środków otrzymanych z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Narodowego Centrum Nauki, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, z Funduszy Norweskich, a także ze środków Unii Europejskiej.

Brak zdefiniowanych działań polegających na przystosowaniu i wdrożeniu badań i prac

Kontrolowane instytuty nie posiadały zdefiniowanych rodzajów działań polegających na przystosowaniu wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, a także na wdrażaniu badań naukowych i prac rozwojowych.

Nieopracowanie procedur w ww. zakresie Dyrektorzy wyjaśnili brakiem takiego obowiązku. Jako powód wskazywali również fakt, że wszystkie wyniki badań realizowanych w instytutach można uznać za przystosowane do potrzeb praktyki, ponieważ były one podstawą publikacji naukowych i popularnonaukowych, zgłoszeń patentowych i wniosków o przyznanie wyłącznego prawa do odmian roślin. Wyniki badań naukowych, zwłaszcza tych finansowanych ze środków budżetowych były na ogół powszechnie dostępne w celu ich wykorzystywania w praktyce poprzez przygotowanie różnego rodzaju ekspertyz, opinii i analiz na potrzeby zróżnicowanego grona odbiorców. Trafiały również do praktyki rolniczej w postaci prac eksperckich, spotkań, wydań książkowych, poradników, metodyk, zaleceń, instrukcji, ulotek itp. Zadania instytutów z uwagi na charakter prowadzonych prac badawczych w Instytucie i odbiorcę (głównie rolnika), nie zawsze wiązało się to z wymiernym efektem finansowym.

Wskazywano zatem, że wdrożenia wyników badań naukowych i prac rozwojowych instytutów miały w większości przypadku charakter gospodarczy i społeczny, a nie finansowy (komercyjny). Dla przykładu IUNG-PIB prowadził System Monitoringu Suszy Rolniczej, monitoring stanu zalań, podtopień na potrzeby wdrożenia ekoschematu dotyczącego retencjonowania wody na trwałych użytkach zielonych i pakietów oraz interwencji przyrodniczych⁵⁰. Opracowanie i prowadzenie systemów monitorowania służyło realizacji dopłat obszarowych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Jednym z głównych odbiorców praktycznych wdrożeń w rolnictwie wyników badań naukowych i prac rozwojowych był Minister RiRW, a za pośrednictwem Ministra inne podmioty jak Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa czy Ośrodki Doradztwa Rolniczego, jak również inne podmioty branżowe oraz rolnicy. Minister RiRW wykorzystywał wyniki prac instytutów do prac legislacyjnych oraz do programowania i ewaluacji Wspólnej Polityki Rolnej na poziomie krajowym.

W latach 2020–2023 (I kwartał) w instytutach nie utworzono funduszu wdrożeń, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o instytutach badawczych.

Prawidłowa realizacja zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa

Instytuty kontrolowane posiadały status państwowych instytutów badawczych, a zatem zobowiązane były do realizacji zadań szczególnie ważnych dla realizacji polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych. Zadania te realizowane były przez instytuty w sposób ciągły w ramach umów dotacji zawieranych corocznie z Ministrem RiRW, w tym na realizację programów wieloletnich. Łączna liczba zadań realizowanych w okresie objętym kontrolą wyniosła 270.

Do zadań tych należały w poszczególnych instytutach objętych kontrolą m.in.:

- ITP-PIB – zadania realizowane w ramach dwóch programów wieloletnich pn. „Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich” oraz „Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju”, a także inne zadania: identyfikacja i opracowanie nowych krajowych wskaźników jednostkowych oraz zrównoważonych metod produkcji dla celów ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu w rolnictwie, racjonalne nawożenie i ochrona gleb użytkowanych rolniczo, monitoring efektów działania rolno-środowiskowo-klimatycznego, wsparcie prac związanych z przygotowaniem planu strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027, kreowanie zrównoważonego rozwoju rolnictwa na obszarach górskich i podgórskich, uwzględniając monitoring uwarunkowań produkcji zwierzęcej na terenach górskich, gospodarowanie wodą na obszarach wiejskich w zakresie działań zapobiegających skutkom suszy i wspomagających małą retencje, monitoring gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza, wsparcie procesu aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
- IUNG-PIB – dwa programy wieloletnie „Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju” oraz „Wspieranie działań w zakresie ochrony i racjonalnego wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce oraz kształtowania jakości surowców roślinnych na lata 2016–2020”, a także inne zadania: nawożenie użytków rolnych, doskonalenie internetowej bazy danych o produktach nawozowych, identyfikacja problemów oraz doskonalenia płodozmianu i gospodarki nawozowej w gospodarstwach ekologicznych o różnych profilach produkcji, upowszechnianie zasad racjonalnego nawożenia i ochrony gleb

⁵⁰ Zadania realizowane w ramach wdrażania Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach PROW 2014–2020 oraz Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

użytkowanych rolniczo, ochrona gleb użytkowanych rolniczo, analiza potencjału podaży biomasy na poziomie krajowym i regionalnym, utrzymanie wysokiej jakości elitarnego materiału sadzonkowego chmielu, monitorowanie uodparniania się agrofagów na środki ochrony roślin, wsparcie prac związanych z przygotowaniem planu strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, wsparcie procesu aktualizacji „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;

- IO-PIB – dwa programy wieloletnie „Tworzenie naukowych podstaw postępu biologicznego i ochrona roślinnych zasobów genowych źródłem innowacji i wsparcia zrównoważonego rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju” oraz „Działania na rzecz poprawy konkurencyjności i innowacyjności sektora ogrodniczego z uwzględnieniem jakości i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska naturalnego”, a także inne zadania realizowane w ramach obszarów: ochrona roślinnych zasobów genowych roślin ogrodniczych, hodowla i nasiennictwo roślin uprawnych, utrzymanie wysokiej jakości elitarnego materiału roślin sadowniczych, racjonalne nawożenie i nawadnianie, ochrona terytorium Polski przed przedostawaniem i rozprzestrzenianiem się organizmów kwarantannowych i innych organizmów stanowiących szczególne zagrożenia, integrowana ochrona roślin oraz ograniczanie ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, sadownictwo i warzywnictwo metodami ekologicznymi, optymalizacja ekologicznej gospodarki pasiecznej celem wzrostu efektywności produkcji pszczelarskiej i poprawy zdrowotności roślin pszczelich, wsparcie prac związanych z przygotowaniem planu strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027;
- IHAR-PIB – program wieloletni pn. „Tworzenie naukowych podstaw postępu biologicznego i ochrona roślinnych zasobów genowych źródłem innowacji i wsparcia zrównoważonego rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju”, a także inne zadania realizowane w ramach obszarów: ochrona roślinnych zasobów genowych roślin rolniczych, wsparcie urzędowej kontroli w zakresie genetycznie zmodyfikowanych organizmów, hodowla i nasiennictwo roślin rolniczych, nowe techniki hodowli roślin jako potencjalne narzędzie wsparcia hodowli twórczej, ochrona roślin, rolnictwo ekologiczne, działania klimatyczne.

Programy wieloletnie, o których mowa w art. 136 ustawy o finansach publicznych realizowane były przez instytuty objęte kontrolą, zgodnie z decyzją Ministra RiRW, do 2020 r. W roku tym instytuty te realizowały pięć programów wieloletnich, na które Minister RiRW przyznał instytutom dotacje celowe w kwocie 38 312 tys. zł, a wykorzystane zostały w wysokości 37 142,8 tys. zł.

Ewaluacja jakości działalności naukowej

W 2022 r., zgodnie z art. 274 ust. 1 pkt 1 oraz art. 324 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Komisja Ewaluacji Nauki działająca przy ministrze właściwym ds. szkolnictwa wyższego i nauki przeprowadziła ewaluację jakości działalności naukowej obejmującą lata 2017–2021. Na podstawie wyników ewaluacji, KEN podejmował uchwałę w sprawie proponowanych kategorii naukowych. Minister EiN, biorąc pod uwagę uchwałę mógł przyznać w drodze decyzji administracyjnej kategorię naukową A+, A, B+, B albo C, przy czym kategoria A+ to kategoria najwyższą, a kategoria C – najniższą. Rodzaje osiągnięć naukowych i artystycznych uwzględnianych w ewaluacji, szczegółowe kryteria i sposób oceny tych osiągnięć, sposób określenia kategorii naukowej oraz sposób przeprowadzenia ewaluacji określone zostały w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej⁵¹.

Minister Edukacji i Nauki przyznał trzem skontrolowanym instytutom (IO-PIB, IUNG-PIB, ITP-PIB) w dyscyplinie rolnictwo i ogrodnictwo, kategorię naukową A,

⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 661.

a IHAR-PIB kategorię B+. Ponadto ITP-PIB otrzymał dodatkowo kategorię B+ w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka.

Publikacje

Kolejnym z przejawów działalności instytutów były publikacje dokonywane przez pracowników instytutów, w tym zamieszczane w czasopismach ujętych w wykazie Ministra Edukacji i Nauki, opracowywanie monografii lub podręczników autorskich. Jednak nie we wszystkich jednostkach odnotowano rosnącą tendencję w tym zakresie.

Przykłady

W IUNG-PIB w latach 2020–2023 (I kwartał) liczba publikacji pracowników Instytutu wyniosła 1753. Liczba publikacji recenzowanych⁵² wyniosła 473, tj. 27 % ogólnej liczby publikacji, z tego w 2020 r. opublikowano 184, w 2021 r. – 135, w 2022 r. – 127 oraz w 2023 r. (I kwartał) – 27. Liczba monografii i podręczników akademickich wyniosła 180, tj. 10,3 % ogółu publikacji, z tego w 2020 r. – 80, w 2021 r. – 46 oraz w 2022 r. – 54. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że tendencja malejąca dotycząca liczby publikacji recenzowanych oraz liczby monografii i podręczników akademickich w latach 2020–2022, była efektem podjętych działań Dyrekcji zmierzających do podniesienia jakości publikacji kosztem ich ilości. Spadek ilościowy monografii i rozdziałów w monografiach wynikał z kolei z zasad oceny jednostek naukowych. Ilość monografii, które mogły być uwzględnione w procesie parametryzacji, a więc dać Instytutowi realne punkty w ocenie, była bardzo ograniczona w stosunku do publikacji naukowych. Maksymalna suma udziałów jednostkowych w monografiach naukowych mogła stanowić tylko 5 % z uwzględnianego dorobku naukowego, w związku z tym pracownicy Instytutu publikowali wyniki badań w czasopismach naukowych.

Również w IHAR-PIB wyniki badań naukowych i prac rozwojowych obrazowane liczbą publikacji wykazywały tendencję spadkową w okresie 2020–2022 i wyniosły odpowiednio: 278, 204, 157 publikacji. Niemniej jednak rosła liczba publikacji w recenzowanych czasopismach, zamieszczonych w wykazie Ministra EiN w liczbie: 102 publikacji w roku 2020, 139 w 2021 r. oraz 105 w 2022 r.

Z kolei w ITP-PIB, w latach 2020–2023 (I kwartał) pracownicy naukowcy dokonali łącznie 192 publikacji o charakterze naukowym, w tym 96 % (184 publikacji) stanowiło publikacje zawarte w wykazie Ministra EiN, a 5 % (osiem publikacji) stanowiło autorstwo monografii lub podręcznika autorskiego. Liczba publikacji pracowników naukowych Instytutu wzrosła blisko dwukrotnie z 36 w 2020 r. do 67 w 2022 r.

Ochrona wyników badań, patenty, prawa do wzorów użytkowych itp.

W okresie 2020–2023 (I kwartał) instytuty dokonały 35 zgłoszeń o udzielenie ochrony na wynalazek, z tego w 2020 r. – 16, w 2021 r. – 3, w 2022 r. – 13 i w I kwartale 2023 r. – 3. Nie dokonywano zgłoszeń dotyczących ochrony wynalazku za granicą. Liczba udzielonych instytutom patentów kontrolowanym instytutom wyniosła 37 i miała tendencję malejącą, i tak w 2020 r. instytutom udzielono 16 patentów, w 2021 r. i 2022 r. po 10 patentów i w I kwartale 2023 r. – 1 patent. Dwa instytuty IHAR-PIB i ITP-PIB posiadały patenty zagraniczne. Łączne wydatki poniesione w związku ze zgłoszeniami patentów wyniosły 25,6 tys. zł.

Liczba zgłoszeń dotyczących pozostałych praw ochronnych, w tym wzorów użytkowych, praw do odmian roślin wyniosła w ww. okresie 26, z tego siedem w 2020 r., 15 w 2021 r. i cztery w 2022 r. W I kwartale 2023 r. nie dokonywano zgłoszeń w tym zakresie. Liczba udzielonych ww. praw ochronnych wyniosła 25 (sześć w 2020 r., 12 w 2021 r., sześć w 2022 r. i jedno w I kwartale 2023 r.) oraz jedno prawo dotyczące zagranicy udzielone w 2022 r. dla IO-PIB.

Przychody własne instytutów z komercjalizacji tytułu patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych oraz wyhodowanej albo odkrytej i wprowadzonej odmiany rośliny wyniosły

⁵² W tym publikacje recenzowane w czasopismach wymienionych na liście Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a w dalszej kolejności Ministra Edukacji i Nauki oraz spoza tej listy.

w okresie 2022–2023 (I kwartał) 2746,6 tys. zł, tj. zaledwie 0,4 % przychodów własnych instytutów. Prawie 92 % tej kwoty stanowiły przychody IO-PIB w wysokości 2526,1 tys. zł. Przychody IUNG-PIB wyniosły 169,5 tys. zł, IHAR-PIB – 50 tys. zł, a ITP-PIB nie uzyskał przychodów z ww. tytułu.

Brak regulaminu zasad zarządzania prawami autorskimi

Dyrektor ITP-PIB nie ustalił regulaminu zasad zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi, prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych, co było niezgodne z art. 24 ust. 1a ustawy o instytutach badawczych. Opracowanie wymaganego ustawą o instytutach badawczych ww. regulaminu, jest niezbędne w celu zabezpieczenia skutecznego zarządzania własnością intelektualną oraz poszanowania praw twórców. Dyrektor ITP-PIB zobowiązał się do ustalenia przedmiotowego regulaminu w 2023 r. i jego przedłożenia do opinii RN.

Zatrudnienie

Łączne zatrudnienie w kontrolowanych instytutach (dane prezentowane są przeliczeniu na pełne etaty) co roku zmniejszało się i wyniosło łącznie na koniec poszczególnych okresów: 1421 etatów w 2020 r., 1367 etatów w 2020 r., 1317 etatów w 2022 r. i 1296 w I kwartale 2023 r. Liczba zatrudnionych w I kwartale 2023 r. była niższa od zatrudnienia w 2020 r. o 125 etatów, tj. o 8,8 %.

Spadek liczby zatrudnionych ogółem na przestrzeni 2020–2023 (I kwartał) dotyczył w szczególności dwu grup – pracowników inżynieryjno-technicznych, których liczba zmniejszyła się o 80 etatów, tj. prawie o 10 % oraz zmniejszyła się liczba pracowników naukowych o 25 etatów, tj. o 7,9 %. Zwiększeniu o 10 etatów uległa natomiast liczba zatrudnionych w grupie pracowników badawczo-technicznych, tj. o 28,7 %.

Największy spadek liczby zatrudnionych odnotowano w ITP-PIB, gdzie liczba ta sukcesywnie zmniejszała się od 223 etatów w 2020 r. do 159 etatów w I kwartale 2023 r., tj. o 64 etaty czyli blisko o 30 %. Było to spowodowane w szczególności zmniejszeniem o 43 etaty (tj. o 37,5 %) pracowników inżynieryjno-technicznych i o 12 etatów (tj. o 40,4 %) pracowników na stanowiskach robotniczych.

Drugim z kolei instytutem z odnotowanym istotnym spadkiem liczby zatrudnionych w ww. okresie był IHAR-PIB, w którym zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 414 etatów, aby w I kwartale 2023 r. osiągnąć poziom 358 etatów, tj. niższy o 56 etatów czyli o 13,6 %. W tym przypadku było to również efektem spadku o 25 liczby zatrudnionych na stanowiskach pracowników inżynieryjno-technicznych (tj. o 20,8 %), ale również zmniejszeniem się o 23 etaty liczby pracowników naukowych (tj. o 20,3 %). Był to najwyższy spadek liczby pracowników naukowych spośród czterech kontrolowanych instytutów i dotyczył przede wszystkim grupy adiunktów (zmniejszenie zatrudnienia o 14 osób) i asystentów (zmniejszenie zatrudnienia o 6 osób). Stan ten spowodowany był w szczególności zmianą organizacyjną w IHAR-PIB. Od 1 stycznia 2022 r. zlikwidowano zakład naukowy Laboratorium Kontroli Genetycznie Modyfikowanych Organizmów i w jego miejsce utworzono jednostkę nienaukową Laboratorium Kontroli Genetycznie Modyfikowanych Organizmów pełniącą rolę laboratorium akredytowanego. Na spadek zatrudnienia kadry naukowej miał również wpływ poziom wynagrodzeń. W związku z tym w IHAR-PIB podejmowano działania mające na celu wzrost wynagrodzeń, w tym m.in. wprowadzono od dnia 1 stycznia 2022 r. nowy regulamin wynagradzania, z wyższymi stawkami wynagrodzeń, a także kolejne podwyżki od dnia 1 stycznia 2023 r., w efekcie czego w grupie pracowników naukowych wynagrodzenie zasadnicze przeciętnie wzrosło o 25 % a w przypadku profesorów o ok. 30 %. Ponadto zmodyfikowane zostały zasady przyznawania premii regulaminowej i uznaniowej oraz wprowadzono szereg dodatkowych świadczeń dla pracowników w postaci premii (publikacyjna, za złożenie wniosku projektowego, za przyznanie projektu), jak i dodatki z tytułu realizacji zadań na rzecz kontrahentów zewnętrznych. Pomimo zmniejszenia liczby pracowników naukowych Instytut podejmował działania, aby działalność naukowa przebiegała płynnie, na co najmniej tym samym poziomie, bez względu na rotację zatrudnienia. Świadczy o tym m.in. uzyskanie w okresie objętym

kontrolą lepszej oceny działalności naukowej, tj. B+, podczas gdy poprzednia ewaluacja przeprowadzona przez KEN skutkowałą oceną B.

W IO-PIB i ITP-PIB liczba pracowników naukowych zmalała o 3 etaty (tj. odpowiednio o 2,3 % oraz o 9,7 % liczby pracowników naukowych ogółem), natomiast w IUNG-PIB liczba pracowników naukowcy wzrosła o 3 etaty, tj. o 3,5 %.

Wzrost zatrudnienia ogółem na koniec I kwartału 2023 r. w stosunku do 2020 r. wystąpił w IO-PIB i wyniósł 6 etatów, tj. 1,6 %. Związane to było ze wzrostem o 7 liczby etatów pracowników inżynieryjno-technicznych.

Według stanu na koniec marca 2023 r. najwyższą liczbę zatrudnionych ogółem wśród kontrolowanych instytutów posiadał IO-PIB – 409 etatów, następnie IUNG-PIB – 370 etatów, IHAR-PIB – 358 etatów oraz ITP-PIB – 159 etatów.

Struktura zatrudnienia ogółem w poszczególnych latach kształtowała się na zbliżonym poziomie. Pracownicy naukowcy stanowili od 23,1 % w 2020 r. do 23,2 % w I kwartale 2023 r. Pracownicy badawczo-techniczni i inżynieryjno-techniczni od 31,1 % w 2020 r. do 28,6 % w I kwartale 2023 r. Liczba pracowników administracyjno-ekonomicznych zmniejszyła się i wyniosła od 28,7 % w 2020 r. do 25,3 % w I kwartale 2023 r. Pozostali pracownicy, w tym na stanowiskach robotniczych stanowili od 29,8 % w 2020 r. do 31,3 % w I kwartale 2023 r. zatrudnionych ogółem.

Pracownicy naukowcy i badawczo- techniczni

Udział poszczególnych grup pracowników w liczbie pracowników ogółem kształtował się w każdym z instytutów odmiennie. Najwyższy udział pracowników naukowych w liczbie pracowników ogółem posiadały IO-PIB (od 27,9 % w 2020 r. do 26,9 % w I kwartale 2023 r.) oraz IHAR-PIB (od 26,9 % w 2020 r. do 24,8 % w I kwartale 2023 r.). Najniższy udział liczby pracowników naukowych odnotowano w ITP-PIB (od 15,2 % do 19,3 % liczby pracowników ogółem), a w IUNG-PIB od 18,5 % w 2020 r. do 19,7 % liczby pracowników ogółem.

W IUNG-PIB udział pracowników badawczo-technicznych w zatrudnieniu ogółem miał tendencję rosnącą i wynosił od 5,2 % na koniec 2020 r. do 8,1 % na koniec I kwartału 2023 r., w IO-PIB kształtował się w tym okresie na poziomie od 3,5 % do 3,4 % ogółu zatrudnionych.

IHAR-PIB i ITP-PIB nie zatrudniały pracowników badawczo-technicznych. Dyrektor IHAR-PIB wyjaśnił, że kwalifikacje wymagane ustawą o instytutach badawczych dla tej grupy pracowników posiadają pracownicy naukowcy.

Zauważyć należy, że grupa pracowników badawczo-technicznych, wymieniona jest w art. 39 ustawy o instytutach badawczych, jako pracownicy zatrudniani w instytucie. Podstawowym ich obowiązkiem jest realizacja celów i zadań instytutu, a w szczególności aktywne współdziałanie w rozwiązywaniu problemów naukowo-technicznych, prowadzenie prac zmierzających do ich praktycznych zastosowań oraz uczestniczenie w ich wdrażaniu i upowszechnianiu. Swoje obowiązki realizują w szczególności poprzez współuczestniczenie w rozwiązywaniu problemów naukowych realizowanych przez instytut, przystosowywanie rezultatów badań do potrzeb praktyki, prowadzenie prac w dziedzinie projektów, konstrukcji, technologii, organizacji, metod leczniczych i udział we wprowadzaniu ich do praktyki, prowadzenie prac doświadczalnych, prowadzenie prac związanych z ochroną własności przemysłowej, praw autorskich i wynalazczości. Pracownicy badawczo-techniczni mogą również wchodzić w skład Rady Naukowej (art. 30 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych).

W okresie objętym kontrolą średnia wieku pracowników naukowych w instytutach objętych kontrolą kształtowała się na poziomie 51–52 lata.

W ITP-PIB w kwartale 2023 r. zmalał, w stosunku do 2020 r., średni wiek pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku profesora zwyczajnego z 76 do 73,3 lat oraz średni wiek pracowników naukowych zatrudnionych

na stanowisku profesora nadzwyczajnego, z 60,4 do 54,3 lat. Nastąpił wzrost średniego wieku pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystentów z 31,9 lat w 2020 r. do 34,8 lat w I kwartale 2023 r. W ww. okresie nastąpił również wzrost średniego wieku osób zatrudnionych na stanowisku adiunkta z 43,7 lat w 2020 r. do 44,3 lat w I kwartale 2023 r.

W IHAR-PIB według stanu na 31 marca 2023 r. średnia wieku pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku profesora wynosiła 63 lata (64 lata w 2020 r.), na stanowisku profesora Instytutu 56 lat (57 lat w 2020 r.), na stanowisku adiunkta wynosiła 50 lat (49 lat w 2020 r.) oraz na stanowisku asystenta 37 lat (bez zmian w stosunku do 2020 r.).

W IUNG-PIB według stanu na 31 marca 2023 r. średnia wieku pracowników naukowych zatrudnionych na stanowisku profesora wynosiła 61,6 lat (61,4 lat w 2020 r.), na stanowisku profesora Instytutu 55,5 lat (54,2 lata w 2020 r.), na stanowisku adiunkta wynosiła 49,6 lat (49,9 lat w 2020 r.) oraz na stanowisku asystenta 41,3 lat (38,6 lat w 2020 r.). Wiek emerytalny w IUNG-PIB osiągnęło 15 pracowników naukowych, tj. 20,5 % ogółu zatrudnionych pracowników naukowych, z tego 11 kobiet i czterech mężczyzn. Do osiągnięcia wieku emerytalnego zbliżało się kolejnych 11 pracowników naukowych, z tego pięć kobiet i sześciu mężczyzn.

W IO-PIB według stanu na 31 marca 2023 r. średnia wieku pracowników naukowych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku profesora wynosiła 63,3 lat (61,3 lat w 2020 r.), na stanowisku profesora Instytutu 58,6 lat (58,3 lata w 2020 r.), na stanowisku adiunkta wynosiła 48,5 lat (48,7 lat w 2020 r.) oraz na stanowisku asystenta 41,5 lat (40 lat w 2020 r.).

Prawidłowe przeprowadzanie konkursów na zatrudnianie pracowników naukowych

Kontrole prawidłowości zatrudniania pracowników naukowych przeprowadzono na próbie szesnastu konkursów, po cztery w każdym kontrolowanym instytucie, nie stwierdzając nieprawidłowości. Konkursy przeprowadzane były zgodnie z kryteriami i trybem określonymi w statutach instytutów. Ogłoszenia o konkursach zostały rzetelnie sformułowane i opublikowane m.in. na stronach instytutów. Powołane komisje działały prawidłowo.

Spełnianie wymogów przez osoby zatrudniane w instytutach na stanowiska naukowe

Kontroli poddano spełnianie wymogów określonych w ustawie o instytutach badawczych, przez osoby zatrudniane w instytucie. Ustalono, że pracownicy naukowcy zatrudnieni w instytutach na stanowisku profesora posiadali tytuł naukowy profesora, na stanowisku adiunkta posiadali co najmniej stopień doktora oraz na stanowisku asystenta, posiadali co najmniej tytuł zawodowy magistra. Było to zgodne z art. 43 ust. 1-5 ustawy o instytutach badawczych. Pracownicy badawczo-techniczni zatrudnieni w Instytucie posiadali wykształcenie wyższe, co było zgodne z art. 49 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. Dodatkowo, w IUNG-PIB pracownicy badawczo-techniczni zatrudnieni na stanowisku starszego specjalisty i głównego specjalisty posiadali stopień naukowy doktora, co było zgodne z regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi zasad zatrudniania.

Ocena dorobku pracowników naukowych

Rady Naukowe w trzech instytutach dokonywały oceny dorobku naukowego pracowników, co cztery lata zgodnie z art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o instytutach badawczych, na podstawie opracowanych w tym celu regulaminach.

Przykłady

W IUNG-PIB opracowano regulamin okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego⁵³. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego regulaminu ocena miała charakter parametryczny i była przeprowadzana na podstawie rocznych kart oceny pracownika, które obejmowały obszary aktywności w zakresie osiągnięć naukowych i twórczych, potencjału naukowego, efektów materialnych działalności naukowej oraz innych form aktywności. W ostatniej ocenie dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych, spośród 69 osób

⁵³ Dokument wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Instytutu nr 020-25/2021 z 29 czerwca 2021 r.

podlegających ocenie, 55 otrzymało ocenę pozytywną, tj. 79,7 % 10 ocenę wyróżniającą, tj. 14,5 % a cztery ocenę negatywną, tj. 5,8 %. Przyczyną negatywnych ocen pracowników naukowych były niskie osiągnięcia w ocenianych obszarach, w tym w przypadku dwóch pracowników miało to związek z dłuższą absencją⁵⁴. W ostatniej ocenie dorobku naukowego i technicznego pracowników badawczo-technicznych, spośród 14 osób podlegających ocenie, 12 otrzymało ocenę pozytywną, jedna wyróżniającą oraz jedna negatywną. Przyczyną negatywnej oceny były niskie osiągnięcia w ocenianych obszarach spowodowane krótkim okresem zatrudnienia w ocenianej grupie⁵⁵.

W IHAR-PIB, regulamin oceny pracowników naukowych określony został zarządzeniem Dyrektora IHAR-PIB z dnia 9 września 2020 r. Ocena uwzględniała kryteria, obejmujące ewaluację jednostek naukowych, prowadzoną przez MEiN na podstawie danych zaraportowanych do systemu POLON⁵⁶. Punktacją objęte były publikacje, patenty, zarejestrowane odmiany roślin, udziały w projektach badawczych (tzw. zdarzenia ewaluacyjne). W okresie 2019–2020 ocenie poddano 101 pracowników naukowych, w kolejnym okresie (rok 2021) – 89. Wśród ocenianych najliczniejszą grupą byli asystenci oraz adiunkci i stanowili oni, odpowiednio, 79,2 % oraz 82 % wszystkich osób poddanych ocenie. Wydano 20 ocen negatywnych za okres 2019–2020 (19,8 % wszystkich ocenianych) oraz 10 ocen negatywnych (11,2 %) za rok 2021. Najliczniej oceny negatywne występowały w grupie adiunktów (40,9 % wszystkich ocenianych adiunktów w okresie 2019–2020 oraz 26,1 % w roku 2021). Najczęstszą przyczyną uzyskiwania ocen negatywnych była niska aktywność naukowa.

Brak regulaminu przeprowadzania okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych oraz niedokonywanie tej oceny w ITP-PIB

Dyrektor ITP-PIB nie ustanowił regulaminu przeprowadzania okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych, co było niezgodne z art. 44 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Instytutu poinformował, że „Regulamin okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych ITP-PIB” jest w trakcie opracowywania przez dyrekcję i będzie przedłożony, wraz z ankietą oceny, Radzie Naukowej do zatwierdzenia w 2023 r.

W efekcie Rada Naukowa ITP-PIB w latach 2018–2023 (I kwartał) nie dokonywała okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych, co było niezgodne z art. 29 ust. 2 pkt 12 oraz art. 44 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. Rada Naukowa powinna przeprowadzać takie oceny nie rzadziej niż co cztery lata (art. 44 ust. 4 ww. ustawy), a oceny takiej nie dokonywała co najmniej od 2018 r. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor ITP-PIB poinformował, że okresowa ocena dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych ITP-PIB za lata 2021–2023 będzie przeprowadzona w pierwszym kwartale 2024 r., po zatwierdzeniu przez Radę Naukową regulaminu w ww. zakresie, który jest w trakcie opracowywania.

Brak dwóch umów o zakazie konkurencji w IUNG-PIB

W trzech z czterech kontrolowanych instytutach Dyrektorzy podpisali z pracownikami umowy o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec instytutu. W IUNG-PIB, według stanu na 31 marca 2023 r., Dyrektor Instytutu nie zawarł dwóch umów o zakazie konkurencji z pracownikami naukowymi. Było to niezgodne z art. 47 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych. Kierownik ds. kadr wyjaśniła, że przyczyną braku zawarcia umów o zakazie konkurencji było przeoczenie. Do zakończenia czynności kontrolnych Dyrektor IUNG-PIB zawarł brakujące umowy z pracownikami.

⁵⁴ Jeden z dwóch pracowników złożył do Dyrektora Instytutu odwołanie, które zostało uznane.

⁵⁵ Pracownik złożył do Dyrektora Instytutu odwołanie, które zostało uznane.

⁵⁶ POLON – Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce dostępny na stronie internetowej <https://polon.nauka.gov.pl>.

Nadawanie stopni naukowych, prowadzone szkoły i szkolenia

Kontrolowane instytuty posiadały uprawnienia do nadawania stopni naukowych. Badaniem prawidłowości nadawania stopni naukowych, objęto w kontrolowanych instytutach losową próbą 33 uchwał oraz decyzji podjętych przez Radę Naukową o nadaniu stopnia naukowego oraz odmowie nadania stopnia naukowego, nie stwierdzając nieprawidłowości. Działania w ww. zakresie wykonano w instytutach rzetelnie, przestrzegając przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz postanowienia uregulowań wewnętrznych.

W okresie objętym kontrolą, ITP-PIB nadał osiem stopni naukowych doktora oraz odmówił nadania jednego stopnia doktora habilitowanego. W latach 2020/2021, 2021/2022 ITP-PIB prowadził studia podyplomowe w zakresie rolnictwa dla absolwentów kierunków nierolniczych. Dyplom ukończenia studiów w ww. latach otrzymało 184 absolwentów. W latach objętych kontrolą ITP-PIB nie prowadził studiów doktoranckich. Wobec reformy szkolnictwa wyższego, ostatnim rokiem funkcjonowania studiów doktoranckich był 2019/2020. Dyrektor ITP-PIB wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce ostatnia rekrutacja na studia doktoranckie mogła być przeprowadzona po raz ostatni w roku akademickim 2018/2019. Nie było jednak w tych latach wystarczającej liczby chętnych do uruchomienia edycji studiów. Wraz z uzyskaniem oceny Ministra EiN w dwóch dyscyplinach, ITP-PIB miał prawo samodzielnie prowadzić szkołę doktorską. Rozważane było jej uruchomienie o ile zgłosi się odpowiednia liczba kandydatów.

ITP-PIB w badanym okresie prowadził również bezpłatne szkolenia w ramach programów wieloletnich oraz szkolenia z zakresu ekspertyz wykonywanych na zlecenie podmiotów zewnętrznych. Powyższe szkolenia ukończyło łącznie 756 osób. W roku 2020/2021 zostało przeprowadzonych 17 szkoleń, w roku 2021/2022 – 16 szkoleń, 2022/2023 (I kwartał) – dziewięć szkoleń.

W IUNG-PIB w okresie objętym kontrolą stopień naukowy doktora nadano 10 osobom, z tego dziewięciu pracownikom Instytutu, a stopień naukowy doktora habilitowanego dziewięciu osobom, z których wszyscy byli pracownikami Instytutu. W latach 2020–2023 (I kwartał) w Instytucie prowadzone były studia doktoranckie, które przygotowywały do uzyskania stopnia doktora nauk rolniczych w dziedzinie nauk rolniczych, w dyscyplinie rolnictwo i ogrodnictwo⁵⁷. Prowadzono również kształcenie w Szkole Doktorskiej Nauk Ścisłych i Przyrodniczych⁵⁸, m.in. w dyscyplinie naukowej rolnictwo i ogrodnictwo. W latach 2020–2023 (I kwartał) w IUNG-PIB prowadzono również studia podyplomowe na kierunku Rolnictwo Ekologiczne, na które przyjęto 143 osoby, a świadectwo ukończenia wydano 141 osobom. Studia te realizowano w związku z wdrażaniem przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poddziałania 2.3. „Wsparcie dla szkolenia doradców” w ramach działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. W grudniu 2020 r. studia zostały czasowo zawieszono ze względu na pandemię i wznowiono we wrześniu 2021 r. Dwie osoby zrezygnowały, nie składając egzaminów z pierwszego semestru. Prowadzono również studia podyplomowe na kierunku Gleboznawstwo, Gleboznawcza Klasyfikacja Gruntów i Kartografia Gleb, na które przyjęto 210 osób, a świadectwo ukończenia wydano 136 osobom.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono również szkolenie dotyczące map glebowo-rolniczych dla pracowników Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

⁵⁷ W związku z reformą szkolnictwa wyższego i zastąpieniem studiów doktoranckich kształceniem doktorantów w szkołach doktorskich, ostatni student studiów doktoranckich ukończył je 31 stycznia 2023 r.

⁵⁸ Szkoła Doktorska, utworzona 23 kwietnia 2019 r., była prowadzona przez Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej (lider) w partnerstwie z IUNG-PIB w Puławach, Instytutem Agrofizyki im. Bohdana Dobrzańskiego Polskiej Akademii Nauk w Lublinie oraz Instytutem Katalizy i Fizykochemii Powierzchni im. Jerzego Habera Polskiej Akademii Nauk w Krakowie.

Kolejny z instytutów – IHAR-PIB posiadał uprawnienia do nadawania stopni naukowych: doktora i doktora habilitowanego w dyscyplinie rolnictwo i ogrodnictwo. W badanym okresie Instytut na mocy decyzji administracyjnych RN Instytutu nadał 18 stopni doktora i jeden doktora habilitowanego. Instytut podejmował działania w celu zwiększenia liczby uzyskiwanych stopni i tytułów naukowych, w tym m.in.: wdrażając projekty projakościowe wspierające rozwój kadry naukowej Instytutu poprzez finansowanie kosztów publikacji naukowych i popularyzacji wyników, jak i przyznawanie premii motywacyjnych dla pracowników wyróżniających się wysoką ilością publikacji, skróceniem okresu od rozpoczęcia przewodu doktorskiego do obrony pracy doktorskiej.

IHAR-PIB nie prowadził w okresie kontrolnym studiów podyplomowych i doktoranckich. Od 2021 r. występował jako współzałożyciel Szkoły Doktorskiej⁵⁹, utworzonej przez instytuty nadzorowane przez Ministra RiRW. Jej zadaniem było kształcenie przyszłych kadr i przygotowanie do uzyskania stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk rolniczych w dyscyplinach: rolnictwo i ogrodnictwo oraz technologia żywności i żywienia.

W okresie objętym kontrolą IHAR-PIB przeprowadził ponadto 37 szkoleń, w których uczestniczyło łącznie 1491 osób. Szkolenia dotyczyły w szczególności Genetycznie Modyfikowanych Organizmów, przepisów ISTA⁶⁰, nasiennictwa i oceny nasion, agrotechniki, upraw buraka i ziemniaka, nawożenia i produkcji ekologicznej.

W IO-PIB czterej pracownicy naukowcy Instytutu otrzymali tytuły profesora (dwa w 2020 r. i dwa w 2023 r. – do dnia 30 kwietnia 2023 r.). W ramach uprawnień Instytutu stopnie naukowe przyznano następującej liczbie osób: doktora habilitowanego: po jednym w 2021 r. w 2022 r. i 2023 r. (do dnia 30 kwietnia 2023 r.), doktora: dwa w 2020 r., pięć w 2021 r., dwa w 2022 r. i dwa w 2023 r. (do dnia 30 kwietnia 2023 r.).

Przy IO-PIB, (podobnie jak w przypadku IHAR-PIB) działała szkoła doktorska AgroBioTech PhD, utworzona przez instytuty nadzorowane przez Ministra RiRW. Od 1 listopada 2020 r. studia rozpoczęło 10 osób, w tym dwie osoby, których promotorami byli pracownicy Instytutu. W 2021 r. w szkole doktorskiej studiowało 18 osób: osiem osób rozpoczęło naukę, promotorem jednej osoby był pracownik Instytutu. W 2022 r. w ramach trzech roczników studiowało 21 doktorantów, w tym pięć osób, których promotorami byli pracownicy Instytutu. W postępowaniu kwalifikacyjnym przeprowadzonym w 2022 r. do szkoły doktorskiej zostało przyjętych dwóch doktorantów, których promotorami byli pracownicy Instytutu. Instytut, w okresie objętym kontrolą nie organizował ani nie prowadził studiów podyplomowych.

⁵⁹ Szkoła Doktorska AgroBioTech PhD powstała w wyniku podpisania umowy między trzema Instytutami: Instytutem Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Waława Dąbrowskiego – PIB w Warszawie, Instytutem Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB w Radzikowie, oraz Instytutem Ogrodnictwa – PIB w Skierniewicach. Od kwietnia 2023 r. Szkoła Doktorska rozpoczęła współpracę z kolejną jednostką współprowadzącą – Instytutem Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu. „Instytutem koordynującym” jest Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. Prof. Waława Dąbrowskiego – PIB w Warszawie, odpowiedzialny za wprowadzanie danych do systemu POL-on oraz upoważniony do otrzymywania środków finansowych na wspólne kształcenie w Szkole Doktorskiej i zarządzania nimi.

⁶⁰ ISTA – Międzynarodowe Przepisy Oceny Nasion.

5.3. Gospodarka finansowa i zarządzanie majątkiem instytutów

Nieprawidłowości w opracowywaniu planów finansowych	<p>Gospodarka finansowa skontrolowanych instytutów nie zawsze prowadzona była prawidłowo.</p> <p>Zgodnie z art. 18 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych podstawą gospodarki finansowej instytutów był roczny plan finansowy. W dwóch z czterech kontrolowanych instytutów ustalono, że plany finansowe na lata 2020–2022 były ustalone przez Dyrektorów Instytutów i opiniowane przez Rady Naukowe w po upływie kilku miesięcy od początku roku.</p> <p>Na powyższe nieterminowe opiniowanie planów finansowych zwracało również uwagę MRiRW w zaleceniach sformułowanych po przeprowadzonych kontrolach ustawowych⁶¹.</p> <p>Późne opracowywanie planów finansowych i przedkładanie Radom Naukowym do opiniowania, Dyrektorzy ww. instytutów wyjaśniali brakiem odpowiednich przepisów w ustawie o instytutach badawczych wskazujących termin opracowania planów finansowych, a także koniecznością ustalenia ostatecznych zadań zleczanych przez Ministra RiRW oraz kwot dotacji budżetowych, które instytuty miały otrzymać na dany rok.</p>
Brak wymaganych pozycji w planach finansowych	<p>Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo braku ustawowych terminów w zakresie tworzenia planu finansowego, jego opracowanie i zatwierdzenie powinno nastąpić w terminie umożliwiającym wprowadzenie od początku roku, w przeciwnym razie staje się dokumentem o charakterze formalnym a nie planistycznym.</p> <p>Przykłady</p> <p>Plan finansowy ITP-PIB na 2020 r. został zaopiniowany pozytywnie przez Radę Naukową 25 czerwca 2020 r., plan finansowy na 2021 r. – 29 czerwca 2021 r., a plan finansowy na 2022 r. – 19 września 2022 r. Z kolei w IHAR-PIB plany finansowe na poszczególne lata 2020–2022, opiniowane były uchwałami Rady Naukowej z 15 czerwca 2020 r., 28 czerwca 2021 r. i 7 czerwca 2022 r.</p> <p>Plan finansowy ITP-PIB na 2023 r. został zaopiniowany przez RN 18 stycznia 2023 r. a w przypadku IHAR-PIB – 22 grudnia 2022 r.</p> <p>W trakcie kontroli ustalono również, że plany finansowe IUNG-PIB na lata 2020–2022 nie zawierały pozycji wymaganych art. 19 ust. 11 pkt 3 lit. b i c ustawy o instytutach badawczych, tj. pozycji obejmującej płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań oraz pozycji koszty majątkowe. Pozycji dotyczącej kosztów majątkowych nie obejmował również plan finansowy ITP-PIB na 2022 r. Dyrektorzy instytutów wyjaśniali powyższe błędami, które zostały usunięte w planach finansowych na 2023 r.</p>
Niedokonywanie zmian planów finansowych w przypadku gdy koszty przekraczały wartości ustalone w planach finansowych na dany rok	<p>Trzy na cztery skontrolowane instytuty nie dokonywały w trakcie roku zmian planów finansowych w sytuacji, gdy wykonane koszty przekraczały wartości ustalone w planach finansowych na dany rok. Było to działaniem nierzetelnym.</p> <p>Na konieczność dokonywania zmian planu finansowego w przypadku, gdy koszty wykonane mogły spowodować przekroczenie ustalonego planu w danej pozycji planu finansowego zwracał również Minister RiRW w trakcie przeprowadzanych kontrolach ustawowych w nadzorowanych instytutach.</p> <p>Jako powód przekroczeń, instytuty wskazywały m.in. wzrost kosztów spowodowany ogólną sytuacją gospodarczą, a także brak w ustawie o instytutach badawczych przepisów regulujących kwestie postępowania w przypadku konieczności dokonania zmian planu finansowego.</p> <p>Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że istotą planu finansowego jest prognostyczny charakter i podczas jego opracowywania zawsze należy opierać się na wiarygodnych (na dzień jego tworzenia) założeniach i informacjach.</p>

⁶¹ Wystąpienie pokontrolne Ministra RiRW z 19 stycznia 2023 r. skierowane do Dyrektora IHAR-PIB oraz wystąpienie pokontrolne Ministra RiRW z 4 lipca 2023 r. skierowane do Dyrektora ITP-PIB.

Niemniej jednak, w trakcie realizacji planu finansowego zawsze należy brać pod uwagę zmieniające uwarunkowania, które mogą weryfikować założenia przyjęte przy jego tworzeniu. Zdaniem NIK, niezbędna jest zatem bieżąca analiza wykonania planu finansowego i odpowiednia reakcja jednostki w tym zakresie, polegająca na wprowadzaniu zmian w ustalonym planie finansowym w szczególności, aby nie dochodziło do przekroczenia planowanych kosztów. Tylko w takiej sytuacji, plan finansowy stanowił będzie właściwą podstawę gospodarki finansowej instytutu i nie będzie pełnił wyłącznie roli dokumentu formalnego.

Przykłady

W ITP-PIB w 2020 r. wykonano koszty ogółem w kwocie 33 276,9 tys. zł, tj. o 5077,8 tys. zł (o 18 %) wyższej od kosztów określonych w planie na 2020 r. (28 199,1 tys. zł), w 2021 r. koszty wykonane wyniosły 32 636,5 tys. zł, tj. o 6970,1 tys. zł (o 27,1 %) więcej od kosztów określonych w planie na 2021 r. (25 666,4 tys. zł) oraz w 2022 r. koszty wykonano w wysokości 37 149,9 tys. zł, tj. o 1764,1 tys. zł (4,9 %) więcej od kosztów określonych w planie na 2022 r. (35 886,2 tys. zł).

Z kolei w IO-PIB koszty z tytułu wynagrodzeń (umowy o pracę) zostały przekroczone w stosunku do planu w 2021 r. o kwotę 990,1 tys. zł, tj. o 4,1 % (plan 24 124,6 tys. zł wykonanie 25 114,7 tys. zł) i w 2022 r. o kwotę 1413,9 tys. zł, tj. o 5,4 % (plan 26 290,2 tys. zł wykonanie 27 704,1 tys. zł).

W IUNG-PIB przekroczenia kosztów wykonanych w stosunku do zaplanowanych w rocznym planie finansowym na 2020 r. dotyczyły pięciu pozycji i wyniosły od 177 tys. zł do 541,7 tys. zł, przekroczenia w rocznym planie finansowym na 2021 r. – sześciu pozycji i wyniosły od 77,5 tys. zł do 1340,3 tys. zł oraz w rocznym planie finansowym na 2022 r. – dotyczyły pięciu pozycji i wyniosły od 25,6 tys. zł do 3880,9 tys. zł.

Straty na działalności operacyjnej w trzech instytutach

Na strukturę wyniku finansowego brutto kontrolowanych instytutów składały się wynik finansowy z działalności podstawowej, wynik na działalności operacyjnej oraz wynik na działalności finansowej. Najwyższe straty instytuty odnotowały na działalności podstawowej, z wyjątkiem jednego ze skontrolowanych instytutów badawczych (IUNG-PIB).

W IUNG-PIB osiągnięty został w okresie 2020–2022 dodatni wynik finansowy brutto na działalności podstawowej i wyniósł 7903,9 tys. zł, z tego w 2020 r. strata 220,5 tys. zł, w 2021 r. zysk – 5851,4 tys. zł i w 2022 r. zysk – 2272,9 tys. zł.

Pozostałe trzy skontrolowane instytuty odnotowały straty na działalności operacyjnej w okresie 2020–2022 w łącznej wysokości 43 494,3 tys. zł. Najwyższą stratę odnotował ITP-PIB w wysokości 24 013,2 tys. zł, a straty w poszczególnych latach miały tendencję rosnącą i wyniosły: w 2020 r. – 6663,3 tys. zł, w 2021 r. 9925,7 tys. zł i w 2022 r. 7424,2 tys. zł. Istotnym czynnikiem, który miał wpływ na osiągnięty wynik była epidemia COVID-19 i związane z tym trudności ze świadczeniem usług na rzecz równych podmiotów gospodarczych, co przełożyło się również na niższy poziom sprzedaży.

Również IO-PIB w okresie 2020–2022 odnotował stratę w wysokości 14 428,4 tys. zł, a w każdym z lat straty miały tendencję rosnącą, i tak: w 2020 r. – 4694,5 tys. zł, w 2021 r. – 4199,8 tys. zł i w 2022 r. 5534,1 tys. zł. Także w tym przypadku spadek przychodów ze sprzedaży związany był z okresem epidemii COVID-19, a co za tym idzie mniejszą liczbę zleceń na badania komercyjne, jak i mniejszą liczbą nowych grantów i programów badawczych.

Jedynie w IHAR-PIB pomimo wystąpienia w okresie 2020–2022 straty w łącznej wysokości 5052,7 tys. zł, wynik finansowy brutto na działalności podstawowej ulegał systematycznej poprawie i tak w 2020 r. i w 2021 r. straty instytutu malały i wyniosły odpowiednio 6932,4 tys. zł i 2328,5 tys. zł, ale już w 2022 r. osiągnięto na działalności podstawowej zysk w kwocie 4208,3 tys. zł.

Wynik finansowy netto

W latach 2020–2022 skontrolowane instytuty wypracowywały zysk netto, z wyjątkiem ITP-PIB, w którym w roku 2021 wystąpiła strata netto w wysokości 2698 tys. zł.

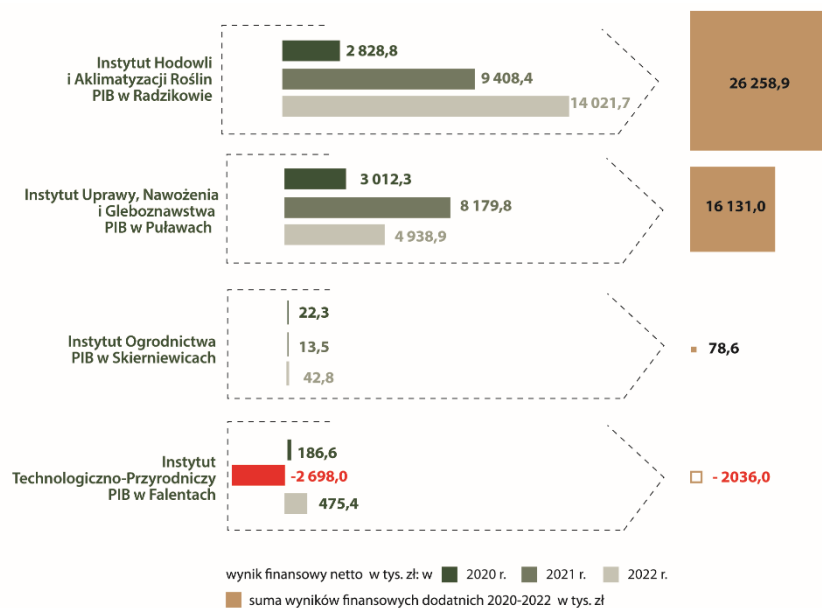
Osiągnięcie przez instytuty zysków netto⁶² w sytuacji wystąpienia strat na działalności operacyjnej, możliwe było wobec uzyskania zysków na pozostałej działalności operacyjnej⁶³ (zysk w łącznej kwocie 40 416,5 tys. zł) oraz finansowej⁶⁴ (zysk w łącznej wysokości 27 825,8 tys. zł).

Przychody z tytułu działalności finansowej pochodziły w szczególności z tytułu dywidend i udziału w zyskach. Najwyższy wynik finansowy brutto z działalności finansowej osiągnął IHAR-PIB i wyniósł łącznie 23 710,4 tys. zł, z tego w 2020 r. – 5505,4 tys. zł, w 2021 r. – 10 326,9 tys. zł i w 2022 r. – 7878,1 tys. zł. Drugim w kolejności instytutem, który osiągnął wysoki poziom wyniku brutto z działalności finansowej w okresie kontrolowanym był IO-PIB, tj. 4009,9 tys. zł, z tego w 2020 r. – 438,8 tys. zł, w 2021 r. – 2729,5 tys. zł i w 2022 r. – 841,6 tys. zł.

Łączny zysk netto czterech instytutów w okresie objętym kontrolą wyniósł 43 130,5 tys. zł, z tego w 2020 r. – 6050 tys. zł, w 2021 r. – 17 601,8 tys. zł i w 2022 r. – 19 478,7 tys. zł. Wypracowany zysk netto przeznaczano na zwiększenie funduszu (kapitału) rezerwowego, zwiększenie funduszu badań własnych, zwiększenia funduszu stypendialnego. Stratę netto w ITP-PIB za 2021 r. pokryto z kapitałów zapasowego i rezerwowego (2145,3 tys. zł) oraz z obniżenia kapitału podstawowego (552,6 tys. zł).

Infografika nr 8

Wynik finansowy netto w skontrolowanych instytutach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

⁶² Wynik finansowy netto to wynik finansowy brutto po uwzględnieniu obowiązkowych odpisów takich jak np. podatek dochodowy.

⁶³ Pozostała działalność operacyjna to działalność pośrednio związana z podstawową działalnością operacyjną. Zalicza się do niej m.in. przychody i koszty związane z działalnością socjalną, ze zbyciem środków trwałych, z odpisaniem należności i zobowiązań przedawnionych, umorzonych, nieściągalnych, z utworzeniem i rozwiązaniem rezerw, z odpisami aktualizującymi wartość aktywów i ich korektami, z odszkodowaniami i karami, z przekazaniem lub otrzymaniem nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny aktywów, a także środków pieniężnych na inne cele niż dopłaty do cen sprzedaży, nabycie lub wytworzenie środków trwałych, ze zdarzeniami losowymi.

⁶⁴ Działalność finansowa to przychody i koszty związane w szczególności z posiadanymi udziałami, akcjami i otrzymanymi odsetkami.

Przychody Instytutów

Łączne zrealizowane przychody 12 instytutów nadzorowanych przez Ministra RiRW w latach 2020–2022 wyniosły 1 916 430,7 tys. zł⁶⁵, z tego w 2020 r. – 588 531,9 tys. zł, w 2021 r. – 619 751,8 tys. zł i w 2022 r. – 708 147 tys. zł. Najwyższe przychody w ww. okresie zrealizował IZ-PIB (287 931,9 tys. zł), najniższe IBPRS-PIB (84 117,1 tys. zł).

Z kwoty przychodów ogółem, 87,6 % (1 678 803,6 tys. zł) stanowiły przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi, 10 % (192 206,1 tys. zł) pozostałe przychody operacyjne i 2,4 % (45 421 tys. zł) przychody finansowe.

Wykonane przychody kontrolowanych czterech instytutów wyniosły w okresie objętym kontrolą łącznie 727 933,5 tys. zł, i tak w 2020 r. – 219 304,8 tys. zł, w 2021 r. – 239 145,2 tys. zł oraz w 2022 r. – 269 483,5 tys. zł.

Instytuty te odnotowywały corocznie wzrost przychodów, z wyjątkiem 2021 r., gdy w ITP-PIB zmniejszenie przychodów w stosunku do uzyskanych w 2020 r. o 10,7 % (o 3567,8 tys. zł).

Najwyższy wzrost przychodów w 2022 r. w stosunku do 2020 r. miał miejsce w IO-PIB (o 25,9 %, tj. o 11 988,7 tys. zł) i IHAR-PIB (o 25,7 %, tj. o 19 196,7 tys. zł), a najniższy w ITP-PIB (o 12,5 %, tj. o 4188,8 tys. zł).

Najwyższy udział w przychodach ogółem uzyskanych w kontrolowanych instytutach w okresie 2020–2022 miały przychody własne, tj. 44,9 % (327 222,2 tys. zł), następnie przychody z tytułu dotacji – 37,9 % (276 104,2 tys. zł). Pozostałe przychody wyniosły 124 607,1 tys. zł i stanowiły 17,1 % przychodów ogółem.

Struktura przychodów kształtowała się jednak odmiennie w poszczególnych kontrolowanych instytutach.

Najwyższy udział przychodów własnych w przychodach ogółem miał miejsce w przypadku IHAR-PIB – od 59,1 % w 2020 r. do 68,2 % w 2022 r., następnie IUNG-PIB odpowiednio 51,6 % i 41,4 % w IO-PIB – 37,6 % i 40,8 %. Najniższy udział przychodów własnych w przychodach ogółem wystąpił w ITP-PIB i wyniósł odpowiednio 11 % i 12,9 %.

Udział przychodów z tytułu otrzymanych dotacji, subwencji i innych dofinansowań w przychodach ogółem kształtował się na poziomie w IO-PIB od 62,4 % w 2020 r. do 59,3 % w 2022 r., w IUNG-PIB od 41,6 % w 2020 r. do 39,5 % w 2022 r., w ITP-PIB od 35,9 % w 2020 r. do 27,6 % w 2022 r. i w IHAR-PIB od 27 % w 2020 r. do 20,7 % w 2022 r.

Wśród przychodów z tytułu dotacji, subwencji i innych dofinansowań znajdowały się środki otrzymane od Ministra RiRW, Ministra EiN (do 18 października 2020 r. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego), Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Narodowego Centrum Nauki, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, samorządu terytorialnego, Komisji Europejskiej, funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i pozostałych funduszy międzynarodowych.

Udział pozostałych przychodów w przychodach ogółem nie przekraczał w okresie 2020–2022 w trzech kontrolowanych instytutach poziomu 16 % a w przypadku ITP-PIB poziom ten wyniósł w 2020 r. – 53 % w 2021 r. – 64,7 % i w 2022 r. – 59,5 %. Przychody te pochodziły w szczególności z najmu pomieszczeń i produkcji rolnej i były największym źródłem przychodów ITP-PIB, stanowiąc w 2020 r. 32,9 % przychodów ogółem tego instytutu (11 032,5 tys. zł), w 2021 r. – 41,8 % (12 523,1 tys. zł) i w 2022 r. – 39,3 % (14 822 tys. zł).

W przychodach kontrolowanych instytutów uzyskanych w latach 2020–2022 wystąpiły również przychody z tytułu dywidend od jednostek powiązanych

⁶⁵ Dane finansowe dotyczące instytutów nadzorowanych przez Ministra RiRW prezentowane są z uwzględnieniem kwot wynikających ze sprawozdań finansowych, zamieszczonych na stronie internetowej MRiRW – <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/sprawozdania-finansowe-instytutow-badawczych>.

i dotyczyły: IHAR-PIB, w którym łączne przychody z tego tytułu w ww. okresie wyniosły 24 163,9 tys. zł oraz IO-PIB – 1675 tys. zł.

Zestawienie przychodów kosztów i wyniku finansowego netto 12 instytutów nadzorowanych przez Ministra RiRW prezentuje tabela nr 1 w załączniku nr 6.4.

Przychody z działalności podstawowej

W związku z prowadzoną działalnością podstawową, instytuty osiągnęły przychody w okresie 2020–2022, w łącznej kwocie 72 247 tys. zł, z tego IO-PIB – 28 561,4 tys. zł, IUNG-PIB – 23 910,4 tys. zł, ITP-PIB – 12 088,2 tys. zł, IHAR-PIB – 7687 tys. zł, stanowiąc odpowiednio 18 % 10,9 % 12 % 3,1 % przychodów instytutów ogółem.

Przychody pochodziły z następujących tytułów.

- wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz *know-how* związanego z tymi wynikami w kwocie 46 045 tys. zł, co stanowiło 6,3 % ich przychodów ogółem w ww. okresie. Przychody z tego tytułu uzyskały: IO-PIB w kwocie 26 035,3 tys. zł, co stanowiło 16,4 % jego przychodów ogółem, ITP-PIB w kwocie 12 088,2 tys. zł, co stanowiło 12 % jego przychodów ogółem, IHAR-PIB w kwocie 7609 tys. zł, tj. 3 % przychodów ogółem i IUNG-PIB – 312,5 tys. zł, tj. 0,1 % przychodów ogółem;
- produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji lub usług w wysokości 23 453,4 tys. zł. Kwota przychodów z tego tytułu została osiągnięta przez IUNG-PIB i stanowiła 10,7 % jego przychodów ogółem.
- patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych oraz wyhodowanej albo odkrytej i wprowadzonej odmiany rośliny w kwocie 2721,6 tys. zł, co stanowiło 0,4 % ich przychodów ogółem w ww. okresie. Przychody z tego tytułu uzyskały trzy instytuty: IO-PIB w kwocie 2526,1 tys. zł, co stanowiło 1,6 % jego przychodów ogółem, IUNG-PIB – 144,5 tys. zł, tj. 0,1 % przychodów ogółem oraz IHAR-PIB w kwocie 51 tys. zł, tj. 0,02 %.
- prac wdrożeniowych w wysokości 27 tys. zł, które uzyskał wyłącznie IHAR-PIB, co stanowiło 0,01 % jego przychodów ogółem.

Działalność z art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych

W okresie 2020–2022 instytuty kontrolowane prowadziły działalność, o której mowa w art. 2 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych. Przychody z tej działalności dotyczyły m.in. usług rolniczych, najmu i dzierżawy pomieszczeń i gruntów, działalności wydawniczej, analiz laboratoryjnych.

Przychody w ww. zakresie wyniosły w okresie objętym kontrolą 121 945,9 tys. zł, z tego w 2020 r. – 36 008,4 tys. zł, w 2021 r. – 39 275,3 tys. zł i w 2022 r. – 46 662,2 tys. zł.

Najwyższe przychody z ww. tytułu osiągnął ITP-PIB – 51 47,1 tys. zł i stanowiły one 50,9 % przychodów ogółem tego instytutu w okresie 2020–2022, a udział w poszczególnych latach kształtował się od 44,3 % (14 859,6 tys. zł) w 2020 r. do 54,3 % (20 453,8 tys. zł) w 2022 r.

W IHAR-PIB ww. przychody w okresie objętym kontrolą wyniosły 33 970,5 tys. zł i stanowiły 13,6 % przychodów ogółem. W IO-PIB udział ten kształtował się na poziomie ok. 18 % (28 561,5 tys. zł) przychodów ogółem. Podczas gdy w IUNG-PIB udział ten był najniższy i wyniósł 3,6 % (7939,4 tys. zł) przychodów ogółem.

Kontrola przychodów instytutów z tytułu otrzymanych dotacji

W zakresie kontroli przychodów uzyskanych przez instytuty badaniem objęto w szczególności dotacje przyznane na wykonywanie zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa:

- w IHAR-PIB – dotacje w łącznej kwocie 20 660 tys. zł przyznane przez Ministra RiRW w ramach dwóch umów na realizację zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, w tym programu wieloletniego (art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych);
- w IO-PIB – dotację w kwocie 16 521 tys. zł przyznaną przez Ministra RiRW w ramach umowy na realizację zadań szczególnie ważnych dla polityki

państwa (art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych) oraz dotację podmiotową w kwocie 8770,3 tys. zł otrzymaną na podstawie decyzji Ministra EiN na utrzymanie potencjału naukowo-badawczego (art. 365 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce);

- w IUNG-PIB – dotację w kwocie 10 525 tys. zł przyznaną przez Ministra RiRW w ramach umowy na realizację zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa (art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych) oraz dotację podmiotową w kwocie 12 597,4 tys. zł otrzymaną na podstawie decyzji Ministra EiN na utrzymanie stanowiska badawczego (art. 365 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce);
- w ITP-PIB – dotacje w łącznej kwocie 9100 tys. zł przyznane przez Ministra RiRW w ramach trzech umów na realizację zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa (art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych).

Kontrola ww. przychodów z tytułu dotacji nie wykazała nieprawidłowości, instytuty zrealizowały powierzone im zadania, terminowo przedłożono Ministrom stosowne rozliczenia oraz sprawozdania z wykonania zadań i zwrócono niewykorzystane środki.

Prawidłowe dochodzenie należności instytutów

Należności netto ogółem (pomniejszone o odpisy aktualizujące) kontrolowanych instytutów, ujęte w sprawozdaniach finansowych wyniosły według stanu na koniec 2020 r. – 20 412,7 tys. zł, na koniec 2021 r. – 21 582,2 tys. zł i na koniec 2022 r. – 31 444,2 tys. zł. Były to w całości należności krótkoterminowe. Główny udział w ww. kwotach stanowiły należności z tytułu dostaw i usług.

Stan odpisów aktualizujących wyniósł na koniec 2020 r. – 8288 tys. zł, na koniec 2021 r. – 8789,4 tys. zł i na koniec 2022 r. – 5775,2 tys. zł.

Najwyższy wzrost należności na koniec 2022 r. w stosunku do 2020 r. nastąpił w przypadku IO-PIB, tj. o 286,4 % (o 6767,5 tys. zł) oraz IHAR-PIB, tj. o 113 % (o 5990,7 tys. zł). W przypadku IUNG-PIB i ITP-PIB należności na koniec 2022 r. zmniejszyły się w stosunku do 2020 r. odpowiednio o 12,6 % (o 1213,5 tys. zł) i o 16,6 % (o 513,3 tys. zł).

Należności wymagalne, w stosunku do których minął termin zapłaty wyniosły w czterech kontrolowanych instytutach łącznie na koniec 2020 r. – 11 155,4 tys. zł, na koniec 2021 r. – 13 887,1 tys. zł i na koniec 2022 r. – 14 419 tys. zł. Ponad 75 % kwoty należności wymagalnych w 2020 r., 83 % w 2021 r. i 77 % w 2022 r., stanowiły należności przeterminowane powyżej 12 miesięcy.

Kontrolą działań instytutów mających na celu odzyskiwanie należności objęto próbę w łącznej kwocie 3662,9 tys. zł nie stwierdzając nieprawidłowości. Instytuty podejmowały działania wobec dłużników zmierzające do dobrowolnego uregulowania wierzytelności, a w przypadku braku spłat kierowały sprawy na drogę postępowania sądowego.

Koszty instytutów

Łączne zrealizowane koszty 12 instytutów nadzorowanych przez Ministra RiRW w latach 2020–2022 wyniosły 1 853 945,2 tys. zł, z tego w 2020 r. – 570 460,1 tys. zł, w 2021 r. – 598 977,3 tys. zł i w 2022 r. – 684 507,8 tys. zł. Najwyższe koszty w ww. okresie zrealizował IZ-PIB (270 784,7 tys. zł), a najniższe IBPRS-PIB (83 740 tys. zł).

Z kwoty kosztów ogółem, 97,2 % (1 801 271,8 tys. zł) stanowiły koszty działalności operacyjnej, 2,7 % (50 013,1 tys. zł) pozostałe koszty operacyjne i 0,1 % (2660,3 tys. zł) koszty finansowe.

Wykonane koszty kontrolowanych czterech instytutów wyniosły w okresie objętym kontrolą łącznie 686 982,3 tys. zł, i tak w 2020 r. – 213 094,1 tys. zł, w 2021 r. – 224 099,3 tys. zł oraz w 2022 r. – 249 788,9 tys. zł.

Struktura kosztów kształtowała, w każdym z instytutów podobnie. Najwyższy udział w kosztach ogółem miały koszty działalności operacyjnej, tj. ok. 97 % następnie pozostałe koszty operacyjne (ok. 2–3 %) i koszty finansowe (do 0,2 %).

Wynagrodzenia osobowe

Najwyższą pozycję (od ok. 40 % do ok. 49 %) kosztów ogółem instytutów stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi.

Wynagrodzenia osobowe w instytutach objętych kontrolą w latach 2020–2022 wyniosły 251 905,6 tys. zł, z tego w 2020 r. – 76 699,9 tys. zł, w 2021 r. – 81 67,3 tys. zł i w 2022 r. 91 138,4 tys. zł.

Przeciętne wynagrodzenie z tytułu umów o pracę było najwyższe w IUNG-PIB i wyniosło w 2020 r. – 5,3 tys. zł, w 2021 r. – 5,4 tys. zł, w 2022 r. – 6,3 tys. zł. W IO-PIB wynagrodzenia osobowe wyniosły w 2020 r. – 4,7 tys. zł, w 2021 r. – 5,1 tys. zł, w 2022 r. – 5,6 tys. zł, w IHAR-PIB w 2020 r. wyniosły 4,5 tys. zł, w 2021 r. – 4,8 tys. zł, w 2022 r. – 5,8 tys. zł oraz w ITP-PIB w 2020 r. – 4,2 tys. zł, w 2021 r. – 4,6 tys. zł, w 2022 r. – 5,3 tys. zł.

Biorąc pod uwagę kształtowanie się przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2020–2022, tj. 5,2 tys. zł w 2020 r., 5,7 tys. zł w 2021 r., 6,3 tys. zł w 2022 r.⁶⁶, przeciętne wynagrodzenie w instytutach było niższe niż przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wyjątek stanowi 2020 r. i 2022 r. w IUNG-PIB, gdzie średnie wynagrodzenie było o 1,2 % wyższe lub równe przeciętnemu wynagrodzeniu w gospodarce narodowej.

Najniższe przeciętne wynagrodzenie wystąpiło w ITP-PIB wynosząc od 80,8 % (2020 r.) do 84 % (2022 r.) przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W IO-PIB przeciętne wynagrodzenie z roku na rok wykazywało spadek w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i wyniosło od 90,4 % (2020 r.) do 88,9 % (2022 r.) tego wynagrodzenia. W IHAR-PIB przeciętne wynagrodzenie stanowiło od 86,5 % (2020 r.) do 92,1 % (2022 r.) przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Przestrzeganie ustawy kominowej

W trakcie kontroli ustalono, że wysokość wynagrodzeń miesięcznych osób kierujących kontrolowanymi instytutami, tj. Dyrektora jego Zastępcy i Głównych Księgowych nie przekroczyła w latach 2020–2023 (I kwartał) limitów określonych w art. 8 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tj. sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w kontrolowanych instytutach wyniosły 66 526,8 tys. zł, z tego w 2020 r. – 10 149,5 tys. zł, w 2021 r. – 32 026,9 tys. zł i w 2022 r. – 24 350,4 tys. zł. Wzrost wydatków w 2021 r. związany był w szczególności z rozpoczęciem budowy przez IO-PIB Centrum Innowacyjnych i Zrównoważonych Technologii Ogrodniczych. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych służących potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych, a także inwestycjom budowlanym dotyczącym strategicznej infrastruktury badawczej – w stosunku do wydatków majątkowych ogółem dotyczył IO-PIB i ITP-PIB (100 %). Dla pozostałych instytutów wyniósł 24,2 % (IUNG-PIB), 5,4 % IHAR-PIB.

Badanie próby wydatków z nieprawidłowościami

Kontrolą wydatków bieżących i majątkowych instytutów objęto próbę dobranych celowo według najwyższej wartości lub losowo 222 dokumentów na kwotę 9015,1 tys. zł. Ustalono, że wydatki zostały poniesione w sposób legalny i gospodarny, były celowe, niezbędne dla kontrolowanej działalności, zostały rzetelnie skalkulowane, zrealizowane i opłacone terminowo, z wyjątkiem jednego instytutu, gdzie nieterminowo regulowano zobowiązania.

W ITP-PIB, w okresie objętym kontrolą, nieterminowo regulowano zobowiązania, w efekcie czego zapłacono odsetki karne w łącznej kwocie 35,4 tys. zł, tj. 5,8 tys. zł w 2020 r., 17,6 tys. zł w 2021 r., 14 tys. zł w 2022 r. oraz 4,3 tys. zł w I kwartale 2023 r. Dyrektor instytutu wyjaśnił, że spowodowane było to problemami z obiegiem dokumentów w czasie trwania epidemii COVID-19 wobec wprowadzonej zdalnej pracy i absencji pracowników, a także

⁶⁶ Według <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/skladki-wskazniki-odsetki/wskazniki/przecietne-wynagrodzenie-w-latach>

nieprzekazywaniem na bieżąco dokumentów przez osoby merytoryczne do działu finansowo-księgowego. Wyjaśnił również, że podjęte zostały działania mające na celu wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentu, które zapobiegą ww. sytuacjom.

Nieprawidłowości w rozliczeniach umów cywilnoprawnych w jednym z instytutów

W trakcie kontroli w IUNG-PIB ustalono, że na 22 rachunkach do 10 umów zleceń na łączną kwotę 314,9 tys. zł, brak było daty ich wystawienia. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Ponadto w zakresie sześciu umów cywilnoprawnych zawartych z Dyrektorem Instytutu oraz jego Zastępcą o łącznej wartości 218 tys. zł, nie prowadzono ewidencji czasu pracy poświęconego na wykonanie przedmiotu umowy. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że z uwagi na zakres umowy ewidencja czasu pracy nie była prowadzona, a realizacja przedmiotu zleceń odbywała się poza godzinami pracy lub w ramach urlopu wypoczynkowego. W odniesieniu do braku dat na rachunkach do umów zleceń, Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że błędnie nie wskazano daty ich wystawienia, pomimo wykonania zakresu prac objętych umową.

Należy zauważyć, że nieprowadzenie ewidencji czasu pracy w ramach umów cywilnoprawnych uniemożliwiało weryfikację m.in. dat i godzin wykonywania prac, co stwarzało ryzyko realizacji zadań podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Prawidłowe udzielanie zamówień publicznych

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, w tym naruszeń przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Próbą objęto osiem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o najwyższej wartości. Postępowania były rzetelnie przygotowane i przeprowadzone, z uwzględnieniem przepisów Prawa zamówień publicznych oraz przepisów wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych obowiązujących w instytutach. Instytuty sporządzały plany postępowań na dany rok, a sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych terminowo przekazywały Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, z wyjątkiem jednego przypadku.

Przypadek nieterminowego przekazania sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych

W IHAR-PIB sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych za 2022 r. zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 27 kwietnia 2023 r., z naruszeniem terminu określonego w art. 82 wyznaczonego na 1 marca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że nieterminowe przekazanie sprawozdania za rok 2022 Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych miało incydentalny charakter, wynikający ze zmian osobowych na stanowisku specjalisty ds. zamówień publicznych.

Brak zakładowego planu kont w IUNG-PIB

W okresie objętym kontrolą, w polityce rachunkowości IUNG-PIB nie określono zakładowego planu kont, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości oraz § 1 zarządzenia Dyrektora Instytutu nr 1/DFK/2002 z 20 maja 2002 r. w sprawie przyjętych zasad polityki prowadzenia rachunkowości.

Dyrektor Instytutu nie podał przyczyn tego stanu. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Dyrektor Instytutu poinformował, że zakładowy plan kont został wprowadzony do Polityki rachunkowości IUNG-PIB aneksem z 28 sierpnia 2023 r.

Nieprawidłowość w sprzedaży działki w jednym z instytutów

Na dzień 31 marca 2023 r. instytuty dysponowały gruntami o łącznej powierzchni 23 974,9 ha, z tego IHAR-PIB – 17 120,3 ha, IUNG-PIB – 4896,11 ha, ITP-PIB – 1649,8 ha i IO-PIB – 308,7 ha. Były to grunty będące własnością instytutów, dzierżawione i w użytkowaniu wieczystym. Powierzchnia gruntów od 2020 r. nie uległa istotnym zmianom, zmniejszyła się w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2020 r. (24 116 ha) o 141,1 ha, tj. o 0,6 %.

Wielkość majątku (łącznie z gruntami) poszczególnych 12 instytutów nadzorowanych przez Ministra MRiRW zaprezentowano w tabeli nr 2 załącznika 6.4.

Szczegółowym badaniem prawidłowości sprzedaży nieruchomości objęto trzynaście transakcji, stwierdzając nieprawidłowość w jednym z kontrolowanych instytutów, tj. IUNG-PIB.

Na dzień dokonywania sprzedaży działki zlokalizowanej w Białymstoku (17 maja 2021 r.), IUNG-PIB nie uzyskał od rzeczoznawcy majątkowego potwierdzenia aktualności operatu szacunkowego sporządzonego 18 marca 2020 r. Było to niezgodne z art. 156 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowiącym, że operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, a wykorzystanie operatu może mieć miejsce po upływie ww. okresu, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. W dniu podpisywania umowy sprzedaży operat szacunkowy był nieaktualny od dwóch miesięcy.

Dyrektor IUNG-PIB wyjaśnił, że przekroczenie czasu aktualności operatu wynikało z braku możliwości skontaktowania się z rzeczoznawcą z uwagi na epidemię COVID-19, przy czym notariusz realizujący akt notarialny nie wnioskował o aktualizację operatu, który musiał być zgodny z wnioskiem przekazanym do MRiRW o wyrażenie zgody na sprzedaż. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor poinformował, że Instytut będzie rygorystycznie przestrzegał procedur sprzedaży i dzierżawy, a zwłaszcza terminów ważności dokumentów przetargowych.

**Nieprawidłowości
w zakresie realizacji
obowiązków
wynikających
z Prawa budowlanego
oraz niewykonywania
zaleceń przeglądów
okresowych**

W odniesieniu do utrzymywania obiektów budowlanych, w IHAR-PIB stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonywaniu przeglądów okresowych (rocznych i pięcioletnich) za lata 2020–2022, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. Dotyczyło to 45 z 296 obiektów (tj. 15,2 % liczby posiadanych obiektów przez IHAR-PIB). Powodem niewykonania przeglądów okresowych były zmiany personalne w jednostce oraz planowana likwidacja budynków. W maju 2023 r., w trakcie trwania kontroli wykonane zostały wszystkie przeglądy wymagane przez Prawo budowlane.

Ponadto w dwóch instytutach stwierdzono brak realizacji zaleceń sformułowanych po przeglądach okresowych i utrzymywaniu obiektów w nienależytym stanie technicznym, i tak:

- IUNG-PIB nie wykonał zaleceń dotyczących wynajmowanego szkole, użytkowanego obiektu budowlanego, określonych w protokole z rocznej kontroli przeprowadzonej przez pracownika Instytutu stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Zalecenia dotyczyły wykonania doraźnych napraw i bieżących konserwacji pomieszczeń wewnątrz budynku oraz przywrócenia należytego stanu techniczno-estetycznego. Zgodnie z § 3 ust. 4 umowy z 2 listopada 2004 r. dotyczącej wynajmu lokalu użytkowego – budynku szkoły, ww. remonty obciążały wynajmującego czyli Instytut. Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że przyczyną niewykonania zaleceń dotyczących budynku szkoły był brak środków finansowych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Dyrektor IUNG-PIB podał, że Instytut w sierpniu 2023 r. dokonał częściowej wymiany oświetlenia tradycyjnego na oświetlenie LED. Poprawiono również schody zewnętrzne wejść do budynku, pomalowano ściany sanitariatów i część podłóg drewnianych. Na pierwsze półrocze 2024 r. przewidziano również przeprowadzenie prac renowacyjnych stolarki okiennej i elewacji od strony budynku.
- W IO-PIB w trakcie oględzin uzupełnionych informacjami zawartymi w protokołach okresowej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, stwierdzono m.in., że zabytkowy budynek pałacowy będący siedzibą instytutu pozostawał w złym stanie technicznym, nie realizowano zaleceń zawartych w protokołach okresowej kontroli stanu technicznego budynku przeprowadzonych w latach 2020–2022 dotyczących wykonania niezbędnych prac konserwacyjnych i remontowych. Dyrektor IO-PIB wyjaśniła m.in., że realizacja zaleceń z okresowych kontroli stanu

technicznego i estetycznego zabytkowego pałacu była niemożliwa z powodu niepowodzeń w czynionych staraniach o pozyskanie dofinansowania do najpilniejszych prac remontowych i braku własnych środków finansowych na pokrycie takich wydatków. Ponadto Dyrektor Instytutu wyjaśniła, że w przypadku IO-PIB infrastruktura pochodzi w większości z lat 50-70-tych, a część z użytkowanych obiektów, to obiekty zabytkowe pozostające pod nadzorem konserwatorskim, co nakłada szczególne rygory i generuje zwiększanie kosztów ich utrzymania.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi funkcjonowały prawidłowo i czy nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad nimi był rzetelny, a zarządzanie majątkiem przez instytuty było gospodarne?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo i rzetelnie wykonywał nadzór nad państwowymi instytutami badawczymi? 2. Czy instytuty prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania w zakresie działalności naukowo-badawczej? 3. Czy instytuty prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową i gospodarnie zarządzały majątkiem?
Zakres podmiotowy	Kontrola P/23/035 „Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi” została przeprowadzona w pięciu jednostkach, tj. Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w czterech instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW: Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowym Instytucie Badawczym w Radzikowie, Instytucie Ogrodnictwa – Państwowym Instytucie Badawczym w Skierniewicach, Instytucie Technologiczno-Przyrodniczym – Państwowym Instytucie Badawczym w Falentach oraz Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowym Instytucie Badawczym w Puławach.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020–2023 (I kwartał), z uwzględnieniem dowodów powstałych przed okresem objętym kontrolą i po nim.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje od Ministra Edukacji i Nauki dotyczące prowadzonej przez MEiN oceny merytorycznej państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW, a także dotacji i subwencji udzielonych tym instytutom przez Ministra Edukacji i Nauki.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 kwietnia 2023 r. do 3 sierpnia 2023 r. W pięciu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano jedną uwagę i 26 wniosków pokontrolnych. Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 3 sierpnia 2023 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosił 25 sierpnia 2023 r. zastrzeżenia. Kolegium NIK na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2024 r. oddaliło pięć zastrzeżeń, jedno zastrzeżenia uznało w części, a jedno w całości. Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu na 20 lutego 2024 r. zrealizowano sześć wniosków, a dwadzieścia wniosków jest w trakcie realizacji.
Finansowe rezultaty kontroli	Finansowe rezultaty kontroli określono w wysokości 35,4 tys. zł. Na ww. kwotę składały się odsetki za zwłokę w wysokości 35,4 tys. zł (5,8 tys. zł w 2020 r., 11,3 tys. zł w 2021 r., 14 tys. zł w 2022 r. oraz 4,3 tys. zł w I kwartale 2023 r.) poniesione przez ITP-PIB w wyniku postępowania uznanego za niegospodarne, polegającego na nieterminowym regulowaniu zobowiązań.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Robert Telus, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 kwietnia 2023 r. Henryk Kowalczyk, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r., Grzegorz Puda, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., Jan Krzysztof Ardanowski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r.
2.		Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach	prof. dr hab. Dorota Konopacka, Dyrektor IO-PIB w Skierniewicach, od 25 lipca 2019 r.
3.		Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach	prof. dr hab. Wiesław Oleszek, Dyrektor IUNG-PIB od 22 września 2010 r.
4.		Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie	dr Michał Rokicki, Dyrektor IHAR-PIB od 20 września 2021 r. prof. dr hab. Henryk Bujak, Dyrektor IHAR-PIB od 1 lutego 2018 r. do 31 marca 2021 r. dr hab. inż. Magdalena Szechyńska-Hebda, p.o. Dyrektora IHAR-PIB od 1 kwietnia 2021 r. do 19 września 2021 r.
5.		Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach	dr Wacław Roman Strobel, Dyrektor ITP-PIB od 13 marca 2017 r.

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności/ w formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę: prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) oraz opisach stanowisk pracy określono zasady organizacji nadzoru nad instytutami. Otrzymywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi plany działalności instytutów, sprawozdania z ich realizacji oraz tabele statystyczne wykorzystywano na potrzeby bieżących prac i analiz prowadzonych w MRiRW. Zobowiązano instytuty badawcze do przedkładania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zaopiniowania dokumentów strategicznych oraz określających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutów. Minister zlecał zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych na podstawie umów dotacji, w tym dotyczących realizacji programów wieloletnich. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzorował zlecone zadania i zatwierdzał prawidłowo rozliczenia dotacji przekazywanych instytutom. Minister RiRW, w latach 2020–2022, na podstawie otrzymywanych sprawozdań finansowych dokonywał oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej instytutów. Sprawozdania finansowe instytutów zatwierdzone były terminowo wraz z wnioskami w sprawie podziału zysku bilansowego. Powołane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, osoby na stanowiska dyrektora instytut bądź zastępcy dyrektora instytutu ds.	W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) oraz opisach stanowisk pracy określono zasady organizacji nadzoru nad instytutami. Otrzymywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi plany działalności instytutów, sprawozdania z ich realizacji oraz tabele statystyczne wykorzystywano na potrzeby bieżących prac i analiz prowadzonych w MRiRW. Zobowiązano instytuty badawcze do przedkładania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zaopiniowania dokumentów strategicznych oraz określających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutów. Minister zlecał zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych na podstawie umów dotacji, w tym dotyczących realizacji programów wieloletnich. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzorował zlecone zadania i zatwierdzał prawidłowo rozliczenia dotacji przekazywanych instytutom. Minister RiRW, w latach 2020–2022, na podstawie otrzymywanych sprawozdań finansowych dokonywał oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej instytutów. Sprawozdania finansowe instytutów zatwierdzone były terminowo wraz z wnioskami w sprawie podziału zysku bilansowego. Powołane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, osoby na stanowiska dyrektora instytut bądź zastępcy dyrektora instytutu ds.	Nie wprowadzono w okresie objętym kontrolą (2020–2023 I kwartał) polityki nadzorczej wobec instytutów, tj. dokumentu określającego standardy nadzoru nad instytutami, a przyjęty 12 kwietnia 2023 r. dokument „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych”, nie precyzował jednolitych wymagań wobec instytutów umożliwiających wykonywanie w pełni zadań nadzorczych. Nie wydawano przez blisko dwa miesiące od otrzymania kompletnego wniosku oraz blisko trzy miesiące od daty jego złożenia, rozstrzygnięcia w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na najmie nieruchomości należącej do jednego z instytutów. Nie podejmowano działań mających na celu zmianę rozporządzeń Rady Ministrów nadających status PIB w stosunku do siedmiu instytutów, celem określenia katalogu zadań szczególnie ważnych dla realizacji polityki państwa. Nie zlecano, do realizacji przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy, zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa w sposób ciągły. Nie posiadano kompletnego wykazu uchwał rad naukowych przekazywanych do MRiRW, w celu realizacji zadań w zakresie kontroli ustawowej tych uchwał. Nie przeprowadzono, w trzech przypadkach, kontroli instytutów w terminie ustawowym, tj. w okresie trzech lat od zakończenia poprzedniej kontroli. Dziewięć kontroli w instytutach prowadzonych było w sposób przewlekły, tj. w okresie od ponad dziesięciu do blisko 19 miesięcy (średnio blisko 13,5 miesiąca).

2.	Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach	w formie opisowej	<p>W wykonywano zadania w zakresie działalności badawczej, rozwojowej i wdrożeniowej. Instytut posiadał i realizował „Strategię średniookresową Rozwoju Instytutu Ogrodnictwa Państwowego Instytutu Badawczego w Skierniewicach na lata 2021–2025”.</p> <p>Zadania były wykonywane w pełnym zakresie, na jaki pozwalał potencjał kadr naukowych Instytutu, jak i otrzymywane środki z dotacji od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz subwencji od Ministra Edukacji i Nauki.</p> <p>Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych realizowano w sposób ciągły, w ramach umów dotacji celowych zawartych z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi.</p> <p>Zatrudnienie w badanym okresie było stabilne. Realizacja zadań w ramach umów dotacji była zgodna z warunkami tych umów. Prawidłowo organizowano konkursy dotyczące zatrudniania nowych pracowników oraz nadawano stopnie naukowe.</p> <p>Instytut dochodził należyłości i rzetelnie realizował umowy cywilnoprawne. Wydatki Instytutu ponoszone były gospodarnie, na realizację zadań Instytutu.</p> <p>Prawidłowo prowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz sprzedaż nieruchomości.</p>	<p>Nie dokonywano zmian w planach finansowych Instytutu na lata 2021–2022 w zakresie kosztów wynagrodzeń, w sytuacji, gdy wykonane koszty przekraczały wartości ustalone w planie finansowym na dany rok.</p> <p>Nie realizowano zaleceń nadzoru budowlanego z przeglądów stanu technicznego budynku będącego siedzibą Instytutu, celem przeprowadzenia niezbędnych prac konserwacyjnych i remontowych zabytkowego obiektu.</p>
3.	Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach	w formie opisowej	<p>Zakres działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu był zgodny ze statutem Instytutu i zbieżny m.in. ze Strategią na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa do roku 2030.</p> <p>Podjęto skuteczne działania na rzecz zwiększenia liczby realizowanych projektów zagranicznych.</p>	<p>Nie zawarto dwóch umów o zakazie konkurencji z pracownikami naukowymi.</p> <p>Nie dokonywano zmian w planach finansowych Instytutu na lata 2020–2022 w trakcie roku, w sytuacji, gdy wykonane koszty przekraczały wartości ustalone w planie finansowym na dany rok.</p> <p>Nie ujęto w rocznych planach finansowych dwóch pozycji dotyczących płatności odsetkowych</p>

			<p>Wyniki badań naukowych i prac rozwojowych były wykorzystywane w praktyce społeczno-gospodarczej.</p> <p>Wykonywano w sposób ciągły szczególnie ważne zadania dla planowania i realizacji polityki państwa.</p> <p>Spełniono wymogi dotyczące konkursów na zatrudnienie pracowników naukowych i badawczo-technicznych oraz posiadania przez nich odpowiednich kwalifikacji.</p> <p>W okresie objętym kontrolą utrzymano kategorię naukową A Instytutu oraz wykorzystywano uprawnienia do nadawania stopni naukowych.</p> <p>Osiągnięto dodatni wynik finansowy w każdym roku okresu objętego kontrolą.</p> <p>Otrzymane dotacje celowe i subwencje wykorzystano zgodnie z warunkami określonymi w umowach zawartych z udzielającymi je podmiotami. Udział dotacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w łącznej wartości dotacji i subwencji przyznanych Instytutowi w latach 2020–2022 wyniósł 49,4 %.</p> <p>Systematycznie prowadzono działania windykacyjne.</p> <p>Przestrzegano ograniczeń dotyczących maksymalnej wysokości wynagrodzenia miesięcznego kierownictwa Instytutu.</p> <p>Przy sprzedaży nieruchomości przestrzegano regulacji wewnętrznych dotyczących gospodarowania mieniem Instytutu.</p>	<p>wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz kosztów majątkowych.</p> <p>Brak zakładowego planu kont w polityce rachunkowości.</p> <p>Nierzetelnie zweryfikowano rachunki do 10 umów cywilnoprawnych wobec braku dat ich wystawienia oraz nieudokumentowania ewidencji czasu pracy w przypadku sześciu umów zleceń w tym zakresie.</p> <p>Brak uzyskania przez Instytut od rzeczoznawcy majątkowego potwierdzenia aktualności operatu szacunkowego na dzień dokonywania sprzedaży działki.</p> <p>Nie wykonano zaleceń dotyczących stanu techniczno-estetycznego obiektu budowlanego określonych w protokole z rocznej kontroli przeprowadzonej przez pracownika Instytutu.</p>
4.	Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie	w formie opisowej	<p>Instytut wykonał prawidłowo przyjęte do realizacji zadania podstawowe finansowane ze środków publicznych.</p> <p>Racjonalnie wykorzystywał przyznawane środki dotacji na badania naukowe.</p> <p>Rozliczeń dotacji dokonywano zgodnie z zawartymi umowami.</p> <p>Zadania określone w art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych</p>	<p>Nie opracowano strategii rozwoju i perspektywicznych kierunków rozwoju działalności naukowej, wdrożeniowej i rozwoju Instytutu.</p> <p>Nieterminowo przyjęto do realizacji roczne plany badań naukowych.</p> <p>i prac rozwojowych Instytutu.</p> <p>Rada Naukowa zaopiniowała plany finansowe instytutu na lata 2020–2022 po terminach, których plany dotyczyły.</p>

			<p>realizowano w sposób ciągły na mocy umów dotacji celowych zawieranych corocznie z MRIRW.</p> <p>Zatrudnienie w Instytucie było adekwatne do realizowanych zadań. Instytut prawidłowo i rzetelnie realizował zadania wynikające z umów cywilnoprawnych.</p> <p>W latach 2020–2022 Instytut osiągnął dodatni wynik finansowy, który został w przeznaczony na zwiększenie funduszu rezerwowego.</p> <p>Rzetelnie prowadzono działalność inną niż wymieniona w art. 2 ust. 1-3 ustawy o instytutach badawczych, która była celowa i została wyodrębniona z działalności podstawowej instytutu.</p> <p>Instytut udzielał zamówień publicznych zgodnie z procedurami określonymi w przepisach dotyczących zamówień publicznych.</p>	<p>Nieterminowo wykonano kontrolę stanu technicznego 45 obiektów budowlanych wymaganych przez Prawo budowlane.</p> <p>Nieterminowo przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych za rok 2022.</p>
5.	Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach	w formie opisowej	<p>Prawidłowo wykonywano zadania podstawowe oraz powierzone zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych.</p> <p>W latach 2020–2022 rosła liczba wykonywanych przez Instytut badań naukowych i prac rozwojowych, jak również liczba przystosowań do potrzeb praktyki oraz wdrożeń wyników ww. badań i prac rozwojowych.</p> <p>Prawidłowo wykorzystano i rozliczono przyznane środki publiczne, w tym dotacje celowe, na realizację prac naukowych i badawczych.</p> <p>Należycie dokumentowano zadania podlegające ocenie w ramach ewaluacji działalności naukowej i badawczo-rozwojowej oraz prowadzono skuteczną politykę w celu osiągnięcia wyższej oceny ewaluacyjnej.</p> <p>Korzystano z uprawnień do kształcenia i nadawania stopni naukowych.</p> <p>Wobec osiągnięcia w 2021 r. ujemnego wyniku finansowego w wysokości 2697,9 tys. zł, podjęto skuteczne działania w zakresie pozyskania nowych</p>	<p>Nie opracowano dokumentu określającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu i nie przedłożono do zatwierdzenia przez Radę Naukową.</p> <p>Brak rocznych sprawozdań dyrektora z wykonywania zadań.</p> <p>Nie ustalono planów badań naukowych i prac rozwojowych w terminach, które umożliwiłyby obowiązywanie planów od początku roku, którego dotyczą.</p> <p>Brak regulaminu określającego tryb oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych Instytutu.</p> <p>Nie przeprowadzono okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych Instytutu.</p> <p>Nie ustalono regulaminu zasad zarządzania prawami autorskimi, prawami pokrewnymi, prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych.</p>

			<p>źródła przychodów, dzięki czemu w 2022 r. Instytut osiągnął zysk netto w kwocie 475,3 tys. zł.</p> <p>Prawidłowo utrzymywano i gospodarowano nieruchomościami. Instytut podejmował działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego mienia znajdującego się w zarządzie Instytutu.</p> <p>Kontrole okresowe stanu technicznego obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, przeprowadzone zostały w latach 2020–2023 (1 kwartał) w wymaganych zakresach i terminach.</p>	<p>Nie ustalono planów finansowych w terminach, które umożliwiłyby ich obowiązywanie od początku roku, którego dotyczą.</p> <p>Nie dokonywano zmian w planach finansowych Instytutu w trakcie roku w sytuacji, gdy koszty wykonane przekraczały wartości ustalone w planie finansowym na dany rok.</p> <p>Nie ujęto w planie finansowym na 2022 r. kosztów majątkowych.</p> <p>Nie terminowo regulowano zobowiązania, co skutkowało zapłatą odsetek za zwłokę.</p>
--	--	--	--	--

*/pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych⁶⁷

<p>Rolnictwo w ustawie o działach administracji rządowej</p>	<p>Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, dział rolnictwo obejmuje m. in. sprawy: 1) produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych; 2) nasiennictwa, z wyłączeniem leśnego materiału rozmnożeniowego; 3) produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt; 4) ochrony zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony zwierząt; 5) nadzoru nad jakością zdrowotną: a) środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania, a także w sprzedaży bezpośredniej, rolniczym handlu detalicznym oraz działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, b) żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego w rolniczym handlu detalicznym; 5a) nadzoru nad obrotem produktami leczniczymi weterynaryjnymi i wyrobami medycznymi stosowanymi w weterynarii; 5b) nadzoru nad zdrowotną jakością pasz oraz sprawy organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych w zakresie niektórych zadań lub czynności określonych właściwymi przepisami oraz kontroli upraw w zakresie organizmów genetycznie zmodyfikowanych.</p>
<p>Nadzór nad instytutami badawczymi</p>	<p>Ministrem nadzorującym instytut badawczy jest minister wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów tworzącym instytut, stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. Minister nadzorujący sprawuje nadzór w zakresie zgodności działań instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacji przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych oraz w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych (art. 35 ust. 1 pkt 1-3 ustawy).</p> <p>Do kompetencji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki należy ocena poziomu działalności naukowej instytutu i jakości prowadzonych w nim badań naukowych i prac rozwojowych oraz zgodności działalności instytutu z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych (art. 34 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Podstawą oceny jest ewaluacja jakości działalności naukowej, przeprowadzana przez Komisję Ewaluacji Nauki, w trybie określonym w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce. Ponadto minister spraw szkolnictwa wyższego opiniuje lub dokonuje oceny merytorycznej państwowych instytutów badawczych na wniosek ministra nadzorującego w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - utworzenia instytutu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów; - połączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia lub likwidacji instytutu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów; w przypadku likwidacji instytutu, o przeznaczeniu majątku decyduje minister nadzorujący w porozumieniu z ministrem właściwym do edukacji i nauki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych; - komercjalizacji instytutu; decyzję o komercjalizacji instytutu może podjąć minister nadzorujący w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw edukacji i nauki, z inicjatywy własnej lub na wniosek dyrektora, po zasięgnięciu opinii rady naukowej; - utworzenia przez instytut spółki kapitałowej w celu realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury badawczej lub zarządzania nią, a także obejmowania lub nabywania akcji i udziałów w takich spółkach, minister nadzorujący przed wydaniem zgody, zasięga opinii ministra właściwego do spraw nauki; - nadania statusu państwowego instytutu badawczego na wniosek ministra nadzorującego, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. <p>W ustawie o instytutach badawczych (art. 36 ust. 1 i 2) określono, że minister nadzorujący, nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu.</p>

⁶⁷ Analizę zaprezentowano według stanu na dzień prowadzenia czynności kontrolnych.

Kontrola instytutu jest przeprowadzana w celu dokonania oceny: 1) działalności finansowej instytutu, 2) organizacji i jakości pracy instytutu, 3) jakości zarządzania instytutem. Kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁸.

Za instrumentarium służące sprawowaniu nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez instytut należy uznać posiadane przez ministrów kompetencje nadane ustawą o instytutach badawczych w zakresie: 1) kontrolowania instytutu w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości zarządzania (art. 36 ust. 2); 2) egzekwowania od dyrektora instytutu obowiązku realizacji zaleceń pokontrolnych ministra (art. 35 ust. 3); 3) zatwierdzania przez ministra sprawozdania finansowego instytutu (art. 18 ust. 13); wyrażania zgody na wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach (art. 17 ust. 7), zatwierdzania wniosku o podział zysku (art. 19 ust. 5); 4) zlecenia dyrektorowi instytutu dokonania czynności naprawczych lub usprawniających działalność instytutu (art. 36 ust. 4). Nadzór ministra nie jest ograniczony do oceny wydatkowania środków publicznych, albowiem zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy jest on uprawniony do dokonywania oceny działalności finansowej instytutu, tj. całej gospodarki finansowej.

Podstawa działania instytutów badawczych

Instytuty działają na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, która zastąpiła ustawę z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych.

Instytuty badawcze do 2010 r. nazywały się jednostkami badawczo-rozwojowymi, w zamierzeniu reformy ich funkcjonowania z 2010 r. powinny stanowić istotną część systemu nauki (obok instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz uczelni).

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych instytuty zaliczane były do jednostek sektora finansów publicznych, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Z dniem 1 stycznia 2010 r. podmioty te wyłączono poza sektor finansów publicznych (art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, jednostki badawczo-rozwojowe⁶⁹, które uzyskały kategorię 1, 2, 3, 4 lub 5 na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki, stały się z dniem 1 października 2010 r. instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy o instytutach badawczych. Reforma nauki z 2010 r. przekształciła jednostki badawczo-rozwojowe w instytuty badawcze, które w zamierzeniu miały podlegać ścisłym zasadom kontroli oraz systematycznemu audytowi. Instytuty ze względu na swoje zadania statutowe i kierunki prowadzonych prac badawczo-rozwojowych usytuowane zostały w różnych resortach (tj. nadzorowane są przez różnych ministrów).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, instytutem badawczym jest państwowa jednostka organizacyjna, wyodrębniona pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 1 ust. 2 ustawy).

Zadania podstawowe instytutu badawczego

Do podstawowej działalności instytutów należy: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych

⁶⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁶⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 620, ze zm.

i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Instytut może także, w związku z prowadzoną działalnością podstawową, realizować zadania dodatkowe takie jak m.in. upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych; wykonywanie badań i analiz, prowadzenie działalności normalizacyjnej, certyfikacyjnej i aprobowanej, wytwarzanie w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi aparatury, urządzeń, materiałów i innych wyrobów oraz prowadzenie walidacji metod badawczych, pomiarowych oraz kalibrację aparatury, prowadzenie działalności wydawniczej związanej z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (art. 2 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych).

Ponadto instytut może prowadzić kształcenie na studiach podyplomowych i w szkole doktorskiej⁷⁰ związane z prowadzonymi przez instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (jeżeli posiada uprawnienia do nadawania stopni naukowych oraz odpowiednie zaplecze i warunki materialno-techniczne) oraz inne formy kształcenia, w tym szkolenia i kursy dokształcające (art. 2 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych). Kształcenie, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych, Instytut prowadzi na zasadach określonych w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce.

Ponadto, instytut może prowadzić działalność inną niż wymieniona w art. 2 ust. 1–3 ustawy. Działalność ta jest wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1–3 ustawy.

Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa realizowane przez państwowy instytut badawczy

Instytut może otrzymać status państwowego instytutu badawczego (art. 21 ust. 1 ustawy), jeżeli zaistnieje potrzeba zlecenia mu do wykonywania w sposób ciągły zadań, wskazanych w art. 22 pkt 2 ustawy, tj. 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, dotyczących:

- a) opracowywania i opiniowania standardów w zakresie rynku pracy, ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki żywnościowej, gospodarki przestrzennej, gospodarki bogactwami i zasobami naturalnymi, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, bezpieczeństwa technicznego, energetycznego i bezpieczeństwa transportu oraz standardów produktów, procesów i usług, a także warunków przestrzegania tych standardów,
- b) monitoringu i zapobiegania skutkom zjawisk i wydarzeń mogących stwarzać zagrożenie publiczne, w tym zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej.

Status państwowego instytutu badawczego nadaje w drodze rozporządzenia Rada Ministrów, określając zakres zadań instytutu, źródła finansowania oraz dysponentów środków budżetowych przeznaczonych na realizację tych zadań (art. 21 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych). Na finansowanie zadań zleconych, państwowy instytut badawczy otrzymuje dotacje celową. Wysokość tej dotacji jest określana corocznie w ustawie budżetowej, na wniosek właściwych dysponentów części budżetowych (art. 21 ust. 6 ustawy).

Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

Instytuty badawcze, działające na podstawie ustawy o instytutach badawczych, są jednym z elementów tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki (art. 7 ust. 1 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce). Ustawa ta (weszła w życie z dniem 1 października 2018 r.) zawiera podstawowe definicje dotyczące badań naukowych i badawczo-rozwojowej prowadzonych przez instytuty. Badania naukowe i prace rozwojowe wchodzą w zakres działalności naukowej (art. 4 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce).

Badania naukowe (art. 4 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce) obejmują:

⁷⁰ Do dnia 31 grudnia 2023 r. również na studiach doktoranckich, o których mowa w Prawie o szkolnictwie wyższym, na podstawie art. 329 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

- 1) badania podstawowe rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne mające przede wszystkim na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne;
- 2) badania aplikacyjne rozumiane jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

Prace rozwojowe są działalnością obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności, w tym zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych lub nowych produktów, procesów lub usług, z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń (art. 4 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce).

W ramach Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce przewidziana została możliwość finansowania nauki w zakresie m.in. działalności naukowej obejmującej m.in. badania naukowe i prace rozwojowe.

Zgodnie z art. 366 ust. 1 pkt 5 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki przyznaje instytutom badawczym środki finansowe na: 1) utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym prowadzenie działalności naukowej, realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, kształcenie w szkole doktorskiej, komercjalizację wyników działalności naukowej oraz *know-how* związanego z tymi wynikami oraz rozwój zawodowy pracowników naukowych m.in. w instytutach badawczych (art. 365 pkt 2 lit. a–d i g ustawy); 2) inwestycje związane z działalnością naukową (art. 365 pkt 4 lit. b ustawy); 3) utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju oraz specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej państwa (art. 365 pkt 5 ustawy); 4) programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki (art. 365 pkt 7 ustawy); 5) zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 365 pkt 9 ustawy).

Środki finansowe przyznawane są (art. 371 ustawy) w formie subwencji (w tym na cele z art. 365 pkt 2 lit. a–d i g ustawy), dotacji podmiotowej (w tym na cele z art. 365 pkt 5 ustawy), dotacji celowej (w tym na cele z art. 365 pkt 4 lit. b ustawy).

Wysokość subwencji ze środków finansowych, o których mowa m.in. w art. 365 pkt 2 lit. a–d i g ustawy, jest ustalana na podstawie algorytmów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 402 ustawy. Algorytmy podziału środków finansowych uwzględniają w szczególności dane dotyczące: 1) rodzaju podmiotu systemu szkolnictwa wyższego i nauki; 2) doktorantów; 3) kategorii naukowych; 4) współczynników kosztowności określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 367 ust. 2 pkt 2 ustawy; 5) zatrudnionych osób prowadzących działalność naukową. Dane w ww. zakresie ustala się na podstawie Systemu POL-on⁷¹ (art. 368 ust. 6 ustawy).

⁷¹ System został zbudowany i jest utrzymywany przez Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy. System wykonany został w latach 2010–2014 w ramach projektu „Stworzenie systemu informacji o szkolnictwie wyższym” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, którego liderem było Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W latach 2011–2013 w powstaniu części modułów uczestniczyli również: Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego oraz Index Copernicus. W POL-on gromadzone są dane o nauce i szkolnictwie wyższym, z których część udostępniona jest publicznie. W systemie znajdują się m.in. rejestry szkół wyższych i instytucji naukowych, informacje o szkołach doktorskich, dane dotyczące działalności naukowej, baza publikacji naukowych, zagregowane dane liczbowe dotyczące doktorantów, pracowników naukowych System POL-on - POL-on (nauka.gov.pl).

W uzasadnionych przypadkach minister może dokonać zwiększenia wysokości subwencji przyznanej ze środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 2 lit. a-d i g, uwzględniając potrzeby związane z kształceniem lub działalnością naukową, m.in. w szczególności z: 1) realizacją zadania szczególnie istotnego dla polityki naukowej państwa; 2) wystąpieniem zdarzenia losowego zakłócającego lub uniemożliwiającego prawidłowe prowadzenie kształcenia lub działalności naukowej (art. 368 ust. 8 ustawy).

Komunikaty o wysokości ww. subwencji i wysokościach ich zwiększeń, minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki ogłasza w BIP na swojej stronie podmiotowej (art. 368 ust. 10 ustawy).

Środki finansowe na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego, unikatowych w skali kraju oraz specjalnej infrastruktury informatycznej – mających istotne znaczenie dla realizacji polityki naukowej (art. 365 pkt 5 ustawy), minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki przyznaje na wniosek w drodze decyzji administracyjnej (art. 369 ust. 1 ustawy).

Finansowanie inwestycji związanych z działalnością naukową (art. 365 pkt 4 lit. b ustawy) obejmuje inwestycje (art. 373 ust. 3 ustawy): 1) w zakresie aparatury naukowo-badawczej oraz infrastruktury informatycznej, o wartości przekraczającej 500 000 zł; 2) budowlane; 3) w zakresie zakupu nieruchomości; 4) współfinansowane ze źródeł zagranicznych.

Przy przyznawaniu środków finansowych na inwestycje związane z działalnością naukową, uwzględnia się w szczególności (art. 373 ust. 4 ustawy): 1) poziom naukowy prac lub zadań i ich znaczenie dla rozwoju nauki; 2) praktyczną użyteczność wyników prac lub zadań oraz ich znaczenie dla rozwoju innowacyjności i gospodarki; 3) znaczenie realizacji prac lub zadań dla rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie nauki i techniki; 4) możliwość współfinansowania przewidzianych do realizacji prac lub zadań z innych źródeł; 5) wpis na Polską Mapę Infrastruktury Badawczej. Środki finansowe przekazywane są na podstawie umowy.

Środki finansowe na utrzymanie unikatowej aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej, o których mowa w art. 365 pkt 5 ustawy, minister właściwy ds. szkolnictwa wyższego i nauki przyznaje (art. 375 ustawy), na okres nie dłuższy niż trzy lata, określając wysokość tych środków w kolejnych latach. Niewykorzystane w danym roku środki finansowe pozostają na rok następny w dyspozycji podmiotu, któremu zostały przyznane na realizację zadań, na które zostały przyznane.

Środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 7 ustawy na programy i przedsięwzięcia ustanowione przez ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki przekazywane są na podstawie umowy. Przy przyznawaniu środków finansowych w ramach programów uwzględnia się poziom merytoryczny wniosku oraz: 1) potencjał wnioskodawcy lub 2) wpływ na poszerzenie stanu wiedzy, lub 3) użyteczność wyników prac lub zadań, lub 4) społeczną odpowiedzialność nauki (art. 377 ustawy).

Przyznawanie środków finansowych, o których mowa w art. 365 pkt 9 ustawy, oraz ich rozliczanie odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, przepisami o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności albo zgodnie z umowami międzynarodowymi.

Ponadto na podstawie art. 404 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym minister szkolnictwa wyższego i nauki może zlecić m.in. instytutowi badawczemu wykonanie określonego zadania w zakresie ich działalności statutowej, zapewniając odpowiednie środki na jego realizację. Zlecenie wykonania zadania wymaga uzgodnienia z ministrem nadzorującym instytut.

Szczegółowe regulacje dotyczące sposobu podziału, ubiegania się o ww. środki finansowe zawierają m. in.:

- 1) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie przyznawania, rozliczania i przekazywania środków finansowych

na realizację inwestycji związanych z kształceniem oraz działalnością naukową⁷²,

- 2) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej, stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej oraz oceny raportu z ich wykorzystania⁷³;
- 3) rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych⁷⁴.

Organy instytutów badawczych

Organami instytutu badawczego są dyrektor oraz rada naukowa (art. 23 ustawy o instytutach badawczych). Dyrektora instytutu oraz jego zastępców powołuje i odwołuje minister nadzorujący. Do obowiązków dyrektora (art. 24 ust. 1 ustawy) należy m.in. ustalanie planów działalności instytutu, realizowanie polityki kadrowej, zarządzanie mieniem, reprezentowanie instytutu oraz podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących instytutu, z wyjątkiem spraw należących do zakresu działania rady naukowej, tworzenie szkół doktorskich. Dyrektor odpowiada również za wyniki działalności naukowej i badawczo-rozwojowej instytutu. Dyrektor, jego zastępcy oraz główny księgowy nie mogą obejmować ani nabywać akcji lub udziałów spółek, w których akcje lub udziały ma instytut, nie mogą także pozostawać z tymi spółkami w stosunku pracy oraz świadczyć na innej podstawie usług lub pracy na rzecz tych spółek (zakaz ten nie dotyczy zasiadania w radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych takich spółek). Dyrektora, jego zastępców oraz głównego księgowego instytutu w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej określony w odrębnej umowie (art. 28 ustawy).

Rada naukowa jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej (art. 29 ust. 1 ustawy). Do jej zadań należy m.in. uchwalanie statutu, opiniowanie kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu, a także rocznych sprawozdań dyrektora z wykonania zadań, zatwierdzanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, opiniowanie regulaminu organizacyjnego, rocznego planu finansowego, rocznych sprawozdań finansowych i podziału zysku instytutu, przeprowadzanie postępowań w sprawie nadania stopnia doktora i stopnia doktora habilitowanego w zakresie posiadanych uprawnień. W skład rady naukowej instytutu wchodzi nie mniej niż 12 i nie więcej niż 40 osób. Statut instytutu określa liczbę tych osób oraz proporcje udziału osób posiadających stopień naukowy doktora oraz stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł naukowy, wchodzących w skład rady naukowej i będących pracownikami instytutu. Szczegółowe zasady powoływania i kwalifikacje członków rady określono w art. 30 i 31 ustawy. Przewodniczący rady naukowej przekazuje ministrowi nadzorującemu uchwały rady w sprawach, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 5–11 i 17–19 ustawy, w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia (art. 35a ust. 1 ustawy).

Pracownicy instytutów badawczych

Instytut zatrudnia pracowników: 1) naukowych, 2) badawczo-technicznych, 3) inżyniersko-technicznych, 4) administracyjno-ekonomicznych, 5) bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej, 6) na stanowiskach robotniczych, 7) obsługi i innych (art. 39 ust. 1 ustawy). Do obowiązków pracownika naukowego należy realizacja zadań statutowych instytutu, w szczególności poprzez: twórczą działalność naukową polegającą na rozwiązywaniu problemów naukowych, wprowadzanie

⁷² Dz. U. z 2020 r. poz. 1956.

⁷³ Dz. U. poz. 893.

⁷⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 305.

do praktyki wyników badań naukowych lub prac rozwojowych, podnoszenie swoich kwalifikacji, upowszechnianie osiągnięć nauki, w tym poprzez publikacje i aktywny udział w życiu naukowym, kształcenie kadry naukowej oraz udział w pracach organizacyjnych instytutu związanych z prowadzonymi badaniami naukowymi lub pracami rozwojowymi oraz działalnością dydaktyczną lub artystyczną (art. 44 ust. 5 ustawy). Podstawowym obowiązkiem pracownika badawczo-technicznego jest realizacja celów i zadań instytutu, w szczególności aktywne współdziałanie w rozwiązywaniu problemów naukowo-technicznych, prowadzenie prac zmierzających do ich praktycznych zastosowań oraz uczestniczenie w ich wdrażaniu i upowszechnianiu (art. 48 ustawy). Pracownicy naukowcy podlegają, nie rzadziej niż raz na cztery lata, okresowym ocenom dorobku naukowego i technicznego dokonywanym przez radę naukową, w szczególności z uwzględnieniem liczby i jakości patentów, wdrożeń, publikacji naukowych oraz prowadzonych i planowanych badań naukowych lub prac rozwojowych (art. 44 ust. 3 ustawy).

W instytucie badawczym nie może istnieć stosunek bezpośredniej 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 (art. 39 ust. 2 ustawy).

Podstawowe dokumenty w instytutach badawczych

Działalność instytutu prowadzona jest w oparciu o takie dokumenty jak: statut, regulamin organizacyjny, plan działalności, perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu, roczne plany finansowe i sprawozdania finansowe, roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań.

Gospodarka finansowa instytutów badawczych

Instytut występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 18 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Instytut pokrywa koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów (art. 18 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych). Przychodami instytutu są środki finansowe uzyskane w związku z prowadzoną działalnością podstawową, w tym ze sprzedaży wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz *know-how*⁷⁵ związanego z tymi wynikami, patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, topografii układów scalonych oraz wyhodowanej albo odkrytej i wyprowadzonej odmiany rośliny, prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego oraz produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji lub usług. Instytut osiąga również przychody z subwencji i dotacji udzielonych na podstawie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawy o finansach publicznych oraz z innych źródeł (art. 18 ust. 7–9 ustawy o instytutach badawczych). Podstawą gospodarowania środkami finansowymi stanowiącymi przychody instytutu jest roczny plan finansowy ustalany przez dyrektora po zasięgnięciu opinii rady naukowej (art. 18 ust. 10 i 12 ustawy). Instytut tworzy fundusze: 1) statutowy, który stanowi równowartość majątku według stanu na dzień rozpoczęcia działalności; 2) rezerwowy, który tworzy się z nie mniej niż 8 % zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 3) zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, który tworzy się na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁷⁶ (art. 19 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Instytut może tworzyć fundusze: 1) badań własnych, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 2) stypendialny, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 3) wdrożeń, który tworzy ze środków przekazanych instytutowi na podstawie umów przez

⁷⁵ Rozporządzenie Komisji UE nr 316/2014 z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień o transferze technologii (Dz. Urz. UE L z 28.03.2014, nr 93, s. 17), stanowi, że *know-how* oznacza pakiet informacji praktycznych, wynikających z doświadczenia i badań, które są: niejawnie, czyli nie są powszechnie znane lub łatwo dostępne; istotne, czyli ważne i użyteczne z punktu widzenia wytwarzania produktów objętych umową; oraz zidentyfikowane, czyli opisane w wystarczająco zrozumiałym sposobie, aby można było sprawdzić, czy spełniają kryteria niejawności i istotności.

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 923, ze zm.

przedsiębiorców wdrażających wyniki badań naukowych lub prac rozwojowych tego instytutu, z tytułu osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych wdrożenia; 4) nagród, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy (art. 19 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych).

Instytut może zostać połączony z innym instytutem, podzielony, zreorganizowany, przekształcony w instytucję gospodarki budżetowej działającą na podstawie ustawy o finansach publicznych (art. 7 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych). Instytuty mogą współpracować w ramach centrów naukowo-przemysłowych, których zadania określone są w art. 38 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych. Warunkiem utworzenia jest nawiązanie współpracy naukowo-gospodarczej przez co najmniej jeden instytut badawczy oraz co najmniej jedną jednostkę sektora gospodarczego (art. 38 ust. 1 ustawy).

**Gospodarowanie
nieruchomościami
i utrzymywanie
wymaganego stanu
technicznego
obiektów**

Instytuty mogą dysponować gruntami własnymi i gruntami dzierżawionymi na podstawie umów dzierżawy zawieranych z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa⁷⁷, a wcześniej z Agencją Nieruchomości Rolnych, dysponującym Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zasady gospodarowania mieniem wchodzącym w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa reguluje ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi⁷⁸. Instytuty mogą też dzierżawić inne grunty.

Nieruchomości stanowiące własność instytutu, nie są nieruchomościami Skarbu Państwa, lecz nieruchomościami tego podmiotu. Artykuł 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁷⁹ (dalej Kc), stanowi, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych (art. 34 Kc). Zgodnie z art. 44¹ § 1 Kc, własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym.

Instytuty gospodarują mieniem w oparciu o ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁸⁰. Do czynności prawnych dotyczących trwałych składników majątkowych, z wyłączeniem czynności w zakresie komercjalizacji wyników badań naukowych, prac rozwojowych oraz *know-how* związanego z tymi wynikami, stosuje się przepisy art. 38–41 tej ustawy.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane normuje działalność obejmującą m.in. sprawy projektowania, budowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Określa szczegółowo: prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego (inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót); postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych; budowę i oddawanie do użytku obiektów budowlanych; obowiązki właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych. Według art. 61 pkt. 1 ww. ustawy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt budowlany zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, tj. użytkować obiekt w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Zgodnie z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowym, co najmniej raz w roku i co najmniej raz na 5 lat

⁷⁷ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa utworzony został z dniem 1 września 2017 r. i wstąpił w ogół praw i obowiązków (art. 45 ust. 2 i art. 46 ust. 1 i 2 tej ustawy) Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Rynku Rolnego, zniesionych z dniem 31 sierpnia 2017 r. zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).

⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2329.

⁷⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.

kontrolom ich stanu technicznego w zakresie wynikającym z tego przepisu (z wyjątkiem tych określonych w art. 62 ust. 2 ww. ustawy). Obowiązek prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego dla budynków i budowli wynikał do 31 grudnia 2022 r. z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego. Obecnie zasady prowadzenia cyfrowej książki obiektu budowlanego uregulowano w rozdziale 5d tej ustawy.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zdefiniowana w art. 71 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. Zgłoszenia należy dokonać przed dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni, od dnia doręczenia zgłoszenia, właściwy organ, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie dwóch lat od doręczenia zgłoszenia (art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego). Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania skutkuje wdrożeniem przez organ nadzoru budowlanego postępowania w trybie art. 71a Prawa budowlanego.

Do użytkowania obiektu budowlanego, o czym stanowi art. 54 Prawa budowlanego, można przystąpić po dokonaniu zgłoszenia właściwemu organowi lub uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zróżnicowanie powyższe warunkowane jest kategorią obiektu budowlanego oraz rodzajem obowiązku, jaki został przypisany inwestorowi w decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku stwierdzenia użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy lub pozwolenia na użytkowanie (gdy wymagane jest pozwolenie na budowę) organ nadzoru budowlanego poucza inwestora lub właściciela, że obiekt budowlany nie może być użytkowany bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy. W przypadku niezaprzestania użytkowania bez dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy lub pozwolenia na użytkowanie, organ nadzoru budowlanego, w drodze postanowienia, wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego (art. 59i ust. 1 i 4 Prawa budowlanego).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁸¹ nałożyła na osoby fizyczne i prawne korzystające ze środowiska, budynku, obiektu i terenu, obowiązki zabezpieczenia ich przed zagrożeniem pożarowym, w tym poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru. Szczegółowe zasady ochrony przeciwpożarowej i zabezpieczenia przeciwpożarowego budynków, innych obiektów budowlanych i terenów oraz ich wyposażenie w sprzęt, urządzenia przeciwpożarowe i ratownicze, określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁸².

Instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Instytuty ze względu na swoje zadania statutowe i kierunki prowadzonych prac badawczo-rozwojowych usytuowane zostały w różnych resortach (tj. nadzorowane są przez różnych ministrów). Najwięcej instytutów nadzorowali: Minister Zdrowia (14), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (12), Minister Obrony Narodowej (9) oraz Minister Środowiska i Klimatu (10)⁸³.

W ramach zaplecza badawczego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi funkcjonowało 12 instytutów badawczych⁸⁴, zróżnicowanych pod względem potencjału naukowego, zarówno w zakresie liczby zatrudnionych pracowników naukowych, w tym samodzielnych, posiadanego zaplecza badawczo-doświadczalnego, prowadzonej współpracy z zagranicą, wielkości i wartości

⁸¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2057, ze zm.

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 822.

⁸³ Dane na dzień 18 września 2023 r. ze strony <https://radon.nauka.gov.pl>.

⁸⁴ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 października 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych (M. P. poz. 1031).

posiadanego majątku, kondycji finansowej itp.⁸⁵ Instytuty te posiadały status państwowego instytutu badawczego (dalej PIB). Siedem instytutów posiadało status PIB nadany w okresie 2003–2011, pozostałym pięciu nadano status w latach 2020–2022.

Wszystkie instytuty realizowały w różnym zakresie zadania istotne z punktu widzenia programowania efektywnej polityki rolnej i rybackiej państwa (opracowania standardów w zakresie gospodarki żywnościowej, standardów produktów, procesów i usług, warunków przestrzegania tych standardów oraz monitoringu i zapobiegania zjawiskom stwarzającym zagrożenia publiczne). Działalność naukowa instytutów powinna odgrywać duże znaczenie dla monitorowania zjawisk i działań zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich, rynkach rolnych i w rybołówstwie. Ponadto instytuty powinny dostarczać aktualnych oraz prognostycznych danych do realizacji polityki rolnej i rybackiej zarówno na szczeblu krajowym, jak i w ujęciu Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej Unii Europejskiej.

Ważną rolą zaplecza naukowo-badawczego MRiRW jest wspieranie administracji centralnej (MRiRW oraz innych ministerstw i instytucji) w zakresie kreowania i wdrażania krajowej oraz unijnej polityki rolnej, rybackiej i żywnościowej. Część jednostek, współpracując z jednostkami innych resortów, powinno angażować się coraz intensywniej w realizację celów w zakresie polityki energetycznej, klimatycznej, środowiskowej oraz rozwoju społecznego i terytorialnego.

W obowiązującej od 1 października 2010 r. ustawie o instytutach badawczych znalazły się uregulowania przewidujące instytucjonalną formę współpracy instytutów badawczych z jednostkami sektora gospodarczego (poprzez centra naukowo-przemysłowe), których zadaniem jest m.in. pozyskiwanie i obsługa projektów badawczych międzynarodowych, wspólnych projektów badawczych krajowych i finansowanych z funduszy europejskich.

W ramach umów zawartych z instytutami badawczymi, Minister RiRW zlecał zadania przekazując na ich finansowanie dotacje celowe na wydatki bieżące i majątkowe, w tym na realizację programów wieloletnich, realizację zadań z zakresu rachunkowości rolniczej. Na podstawie decyzji, Minister RiRW udzielał instytutom dotacji przedmiotowych na postęp biologiczny w produkcji roślinnej i w produkcji zwierzęcej oraz rolnictwo ekologiczne.

Nadzorowanie państwowych instytutów badawczych

Ustawa o instytutach badawczych posługuje się pojęciem nadzoru, jednak brak jest jego definicji. Doktryna definiuje nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego. Z dniem 1 stycznia 2010 r. instytuty badawcze wyłączono z sektora finansów publicznych. Jednak ministrowie (jako jednostki sektora finansów publicznych) nadzorujący instytuty badawcze zobowiązani są do stosowania kontroli zarządczej dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Oznacza to, że ministrowie nadzorujący nie stosują wobec instytutów badawczych kontroli zarządczej, natomiast są zobowiązani w ramach ministerstwa (urzędu) do stosowania Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wobec komórek ministerstwa odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi. Ponadto w dokumencie wydanym w 2012 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pt. Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru

⁸⁵ Kierowanie rybołówstwem jako działem administracji rządowej zostało powierzone Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 2 listopada 2020 r. na mocy § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. poz. 1928). Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie oraz Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni znalazły się w wykazie jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stanowiącym załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 203).

w administracji rządowej (dalej Analiza nadzoru) zawarto szereg rekomendacji skierowanych do ministrów, które co prawda nie mają charakteru obligatoryjnego, jednakże mogą stanowić dla NIK istotne doprecyzowanie zasad rzetelnego nadzoru. W dokumencie tym stwierdzono, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, ale także zagwarantowanie realizacji ich celów i zadań. Negatywnie oceniane powinny być zarówno działania jednostek nadzorowanych, które są niezgodne z prawem, jak i te, które są nieskuteczne, mimo iż są legalne. Prawidłowe wypełnianie funkcji nadzorczych wymaga posiadania aktualnej i usystematyzowanej wiedzy o jednostkach nadzorowanych oraz sprawnego systemu przepływu informacji. Ocena realizacji celów nadzoru powinna być dokonywana z uwzględnieniem kryterium legalności, a także skuteczności i efektywności. Za skuteczny uznano nadzór, który skupia się na realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane, przynosi pożądane efekty i zabezpiecza jednostkę przed wystąpieniem ryzyka albo jego nieakceptowanymi skutkami. Ministrowie powinni opracować polityki nadzorcze, tj. dokumenty określające m.in. zasady i tryb nadzoru, a przy tworzeniu polityk nadzorczych należy zidentyfikować i wykorzystywać w pełni narzędzia nadzorcze przewidziane w istniejących regulacjach prawnych (str. 30 Analizy nadzoru). Pożądanym rozwiązaniem jest także dokonywanie cyklicznej, sformalizowanej oceny jednostek podległych i nadzorowanych w oparciu o wszystkie informacje o ich funkcjonowaniu będące w posiadaniu organu nadzorującego (w tym wyniki kontroli, sprawozdania).

W sytuacji braku przyjętych powszechnie standardów nadzoru, Minister powinien samodzielnie wypracowywać rozwiązania związane z funkcją nadzoru. W związku z tym za istotne ryzyko kontroli należy przyjąć brak jednolitych standardów nadzoru i w konsekwencji wysokie prawdopodobieństwo przeprowadzania przez Ministra nierzetelnych czynności nadzorczych nad instytucjami. Nadzór nie powinien koncentrować się wyłącznie na zapewnieniu przestrzegania przez jednostki nadzorowane przepisów prawa, ale także na wsparciu tych jednostek w realizacji powierzonych im zadań i efektywnym realizowaniu celów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w latach 2011–2014 wydała m.in. następujące rekomendacje skierowane do ministrów:

- 1) nadzór powinien być sprawowany w sposób systemowy, nie może ograniczać się on do działań interwencyjnych wykonywanych ad hoc, po wystąpieniu nieprawidłowości;
- 2) wykorzystując władcze i niewładcze narzędzia nadzoru należy oceniać skuteczność i efektywność działań jednostek podległych lub nadzorowanych;
- 3) jeżeli nadzorem objęte są jednostki działające w tym samym obszarze i wykonujące takie same zadania, nadzorujący powinien dążyć do harmonizacji podejmowanych przez nie działań poprzez wydawanie wytycznych i rekomendacji dotyczących funkcjonowania wspólnych obszarów.

**Krótką
charakterystyka
kontrolowanych
instytutów
badawczych**

ITP-PIB został utworzony 1 stycznia 2010 r. w wyniku połączenia Instytutu Budownictwa, Mechanizacji i Elektryfikacji Rolnictwa oraz Instytutu Melioracji i Użytków Zielonych.

Instytut posiadał osiem oddziałów: Oddział Falenty, Oddział Bydgoszcz, Oddział Kłodzisko, Oddział Kraków, Oddział Poznań, Oddział Szczecin, Oddział Warszawa oraz Oddział Wrocław. Wydzielone jednostki Instytutu prowadziły działalność rolniczą. Instytut nie tworzył spółek kapitałowych, nie obejmował ani nie nabywał akcji i udziałów w takich spółkach.

IUNG-PIB utworzony w 1950 r. i prowadzi działalność w 11 zakładach naukowych skupionych w trzech centrach: Centrum Systemów i Technologii Produkcji Roślinnej, Centrum Badań Środowiskowych i Klimatu oraz Innowacyjno-Naukowe Centrum Badań Rolniczych. Integralną częścią Instytutu były Rolnicze Zakłady Doświadczalne (RZD), położone w różnych regionach Polski: RZD Baborówko, RZD Błonie-Topola, RZD Borusowa, RZD Grabów, RZD Kępa-Puławy, RZD Werbkowice, RZD Wielichowo, RZD Wierzbnio, RZD

Żeliszawki. Instytut posiadał 100 % udziałów w RZD „JASTKÓW” Spółka z o.o. oraz 468 udziałów o wartości 234 tys. zł w Przedsiębiorstwie Drobiarskim Interferm Sp. z o.o.

IHAR-PIB powołany został w 1951 r. na podstawie uchwały prezydium Rządu w sprawie reorganizacji nauki rolniczej. Działalność Instytutu prowadzona była do 2021 r. w ośmiu, a od 2022 r. w 11 zakładach naukowych rozmieszczonych w pięciu oddziałach na terenie kraju (Oddziały: w Boninie, Jadwisinie, Młochowie, Poznaniu i Bydgoszczy). Z Instytutem związanych kapitałowo było pięć spółek Grupy IHAR z ograniczoną odpowiedzialnością.

IO-PIB powstał 1 stycznia 2011 r. z połączenia Instytutu Sadownictwa i Kwiaciarnictwa im. Szczepana Aleksandra Pieniążka (założonego w 1951 r.) oraz Instytutu Warzywnictwa im. Emila Chroboczka (założonego w 1964 r.). W skład Instytutu wchodziło 12 zakładów podległych zastępcy dyrektora ds. naukowych, stanowiących m.in. pracownie i laboratoria. Instytut był jedynym udziałowcem trzech spółek z ograniczoną odpowiedzialnością: Sadowniczy Zakład Doświadczalny Instytutu Ogrodnictwa Brzezna Sp. z o.o., WZD Sp. z o.o. w Pszczynie oraz Ośrodek Elitarnego Materiału Szkółkarskiego Instytutu Ogrodnictwa Sp. z o.o. 14 marca 2023 r. Instytut otrzymał zgodę Ministra RiRW na utworzenie spółki InHortGo Sp. z o.o. w celu komercjalizacji badań naukowych oraz *know-how*, a także prowadzenia działań z zakresu transferu technologii i upowszechniania nauki. Do dnia zakończenia kontroli trwały przygotowania do rejestracji spółki.

**Zmiana stanu
prawnego
po zakończeniu
kontroli P/23/035**

Po zakończeniu kontroli P/23/035, z dniem 6 września 2023 r., nastąpiła nowelizacja ustawy o instytutach badawczych wprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw⁸⁶, która zmieniła stan prawny obowiązujący podczas prowadzenia kontroli. Zmiany te dotyczą ustaleń prezentowanych w Informacji dokonanych według stanu prawnego na dzień prowadzenia czynności kontrolnych, w szczególności w następującym zakresie:

- wprowadzony zostało art. 2a określający, że instytut badawczy działa na podstawie planu działalności instytutu, obejmującego najważniejsze zadania do realizacji w roku kalendarzowym, ustalanego na dany rok do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego; określono również, że najważniejsze zadania określone w tym planie powinny uwzględniać kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych, roczne plany finansowe oraz perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej; w przepisach ustawy obowiązujących w czasie prowadzenia kontroli istniał jedynie przepis kompetencyjny, określający tworzenie planu działalności, jako jedno z zadań dyrektora instytutu badawczego (art. 24 ust. 1 pkt 1); przepisy nie precyzowały terminu opracowania planu działalności, okresu jaki miał obejmować, a także obowiązku zgodności z innymi dokumentami powstającymi w instytucie;
- uzupełniono w art. 18 ust. 11 pkt 2 element rocznego planu finansowego instytutu, o subwencje, które instytuty otrzymują na podstawie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce; w trakcie kontroli jednym z elementów planu finansowego instytutów były wyłącznie dotacje z budżetu państwa;
- w stosunku do stanu prawnego obowiązującego podczas kontroli rozszerzono katalog zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, jakie minister nadzorujący państwowy instytut badawczy będzie mógł mu zlecić, o zadania związane z wystąpieniem epidemii, wprowadzając zmianę brzmienia art. 22 pkt 2 lit. b;
- nałożono na dyrektora instytutu (art. 24 ust. 1 ustawy) obowiązek opracowania kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych i zasięgnięcia opinii rady naukowej na temat tego dokumentu; w stanie prawnym dotyczącym prowadzonej kontroli, ustawa nie wskazywała kto opracowuje kierunkowe plany tematyczne badań

⁸⁶ Dz. U. poz. 1672.

- naukowych i prac rozwojowych, określała natomiast, że dokument ten jest opiniowany przez radę naukową instytutu;
- zmieniono wymagania jakie powinien spełniać dyrektor instytutu określone w art. 24 ust. 6 pkt 1 ustawy; podczas kontroli zweryfikowano m.in. czy dyrektor posiada co najmniej stopień naukowy doktora; zmiana przepisów zmniejszyła wymagania wobec kandydatów na to stanowisko, którzy obecnie powinni legitymować się co najmniej tytułem zawodowym magistra, magistra inżyniera albo równorzędnym;
 - do zadań rady naukowej instytutu określonych w art. 29 ust. 2 ustawy dodano opiniowanie planu działalności instytutu badawczego; w stanie prawnym dotyczącym kontroli obowiązek taki nie istniał;
 - dodano w art. 31 ustawy regulację wskazującą okres pełnienia funkcji przewodniczącego rady naukowej instytutu badawczego; ta sama osoba będzie mogła pełnić funkcję przewodniczącego łącznie nie dłużej niż przez 8 lat; podczas prowadzenia kontroli obowiązek taki nie istniał;
 - uzupełniono katalog sytuacji, w których minister nadzorujący może nałożyć na instytut obowiązek wprowadzenia do jego planu zadania lub wyznaczenia zadania poza planem – o ogłoszenie stanu epidemii (zmiana brzmienia art. 37 ust. 1); ponadto dodając ust. 1b w art. 37 ustawy umożliwiono ministrom nadzorującym i Radzie Ministrów zlecenie instytutom badawczym zadań z zakresu administracji rządowej, w sytuacji gdy nie istnieje konieczność ich realizacji w sposób ciągły, tak jak ma to miejsce w przypadku państwowych instytutów badawczych, a potrzeba realizacji powierzonych zadań wynika z dokumentów rządowych przyjętych przez Radę Ministrów albo ministra nadzorującego.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.),
2. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.),
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.),
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.),
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057, ze zm.),
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.),
7. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 620, ze zm.),
8. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498, ze zm.),
9. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.),
10. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.),
11. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224),
12. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136),
13. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.),
14. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.,
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2003 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 185, poz. 1803),
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie nadania Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 243, poz. 2428),
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie nadania Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 85, poz. 730),
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie nadania Instytutowi Zootechniki w Krakowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 202, poz. 1484),
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Roślin w Poznaniu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 66, poz. 403),
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 61, poz. 377),
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Morskiemu Instytutowi Rybackiemu w Gdyni statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 124, poz. 699),
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie nadania Instytutowi Technologiczno-Przyrodniczemu w Falentach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. poz. 667),
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Instytutowi Ogrodnictwa w Skierniewicach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. poz. 2342),

24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Instytutowi Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 28),
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2022 r. w sprawie nadania Instytutowi Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. poz. 1993),
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie nadania Instytutowi Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. z 2021 r. poz. 18),
27. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie przyznawania, rozliczania i przekazywania środków finansowych na realizację inwestycji związanych z kształceniem oraz działalnością naukową (Dz. U. z 2020 r. poz. 1956),
28. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej, stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej oraz oceny raportu z ich wykorzystania (Dz. U. poz. 893),
29. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 305, ze zm.),
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134) – uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.,
31. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (Dz. U. poz. 2778),
32. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2023 r. poz. 822),
33. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 października 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 1031).

Ponadto:

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

6.4. Zestawienia i tabelle

Tabela nr 1

Zestawienie przychodów, kosztów oraz wyników finansowych netto za lata 2020–2022 państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (malejąco według kwot przychodów w 2022 r.)

Lp.	Instytut badawczy	Przychody ogółem			Koszty ogółem			Zysk netto			Strata netto		
		2020 r.	2021 r.	2022 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.
w tysiącach złotych													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Instytut Zootechniki – PIB w Krakowie	80 857	89 349	117 726	79 012	84 210	107 563	1 844	5 139	10 083			
2	Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB w Radzikowie	74 639	81 486	93 835	71 718	71 986	79 710	2 829	9 408	14 022			
3	Państwowy Instytut Weterynaryjny – PIB w Puławach	76 559	78 299	80 044	74 962	78 150	82 847	1 536	136				-2 823
4	Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB w Puławach	64 775	73 955	79 579	61 751	65 742	74 613	3 012	8 180	4 939			
5	Instytut Ogrodnictwa – PIB w Skierniewicach	46 384	53 766	58 373	46 348	53 735	58 316	22	14	43			
6	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie	55 713	52 727	54 355	54 773	52 234	53 745	922	476	586			
7	Morski Instytut Rybacki – PIB w Gdyni	38 586	42 317	47 068	38 180	42 160	46 895	339	109	154			
8	Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – PIB w Olsztynie	30 501	30 722	38 023	26 056	29 220	40 375	4 417	1 471				-2 384
9	Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – PIB w Falentach	33 506	29 939	37 696	33 277	32 636	37 150	187		475		-2 698	
10	Instytut Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu	34 174	31 943	37 530	33 113	35 013	39 499	1 049				-3 083	-1 983
11	Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego – PIB w Warszawie	23 153	27 969	32 995	23 686	27 352	32 703		582	243	-568		
12	Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – PIB w Poznaniu	29 685	27 280	30 923	27 584	26 539	31 092	2 088	730				-182
Razem		588 532	619 752	708 147	570 460	598 977	684 508	18 245	26 245	30 545	-568	-5 781	-7 372

Tabela nr 2

Wartość majątku państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za lata 2020–2022 (malejąco według wartości majątku w 2022 r.)

Lp.	Instytut badawczy	Wartość majątku ogółem			z tego:					
					aktywa trwałe			aktywa obrotowe		
		2020 r.	2021 r.	2022 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.
w tysiącach złotych										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB w Radzikowie	303 524	317 740	334 796	268 898	269 379	269 051	34 626	48 361	65 745
2	Instytut Zootechniki – PIB w Krakowie	326 320	322 170	331 651	259 463	254 870	265 647	66 857	67 300	66 004
3	Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – PIB w Falentach	265 537	256 419	250 786	252 108	245 303	238 721	13 429	11 116	12 065
4	Państwowy Instytut Weterynaryjny – PIB w Puławach	175 531	174 110	176 141	99 957	97 436	100 729	75 574	76 674	75 412
5	Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB w Puławach	118 418	123 738	131 145	67 320	64 861	68 417	51 098	58 877	62 728
6	Instytut Ogrodnictwa – PIB w Skierniewicach	87 233	91 870	109 121	56 801	65 927	69 124	30 432	25 943	39 997
7	Instytut Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu	72 240	73 450	67 084	35 661	39 529	36 325	36 579	33 921	30 759
8	Morski Instytut Rybacki – PIB w Gdyni	55 115	53 868	63 086	32 854	36 084	42 315	22 261	17 784	20 771
9	Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego – PIB w Warszawie	46 607	46 715	48 502	23 653	23 921	26 785	22 954	22 794	21 717
10	Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – PIB w Olsztynie	45 093	47 239	46 768	18 581	19 963	19 504	26 512	27 276	27 264
11	Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – PIB w Poznaniu	39 838	41 014	38 553	24 387	22 853	22 539	15 451	18 161	16 014
12	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie	21 814	20 982	19 044	6 958	4 574	4 265	14 856	16 408	14 779
Razem		1 557 270	1 569 315	1 616 677	1 146 641	1 144 700	1 163 422	410 629	424 615	453 255

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Minister Nauki

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

Warszawa, 2024-04-02
data podpisu r.
znak sprawy: DIW.wkn.0910.2.2024

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: wyników kontroli P/23/035 „Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 15.03.2024 r., znak: KRR.430.5.2023, dotyczące informacji o wynikach kontroli P/23/035 „Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”, przedstawiam stanowisko w powyższej sprawie.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego **wzmocnienia nadzoru nad państwowymi instytutami badawczymi, w szczególności w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału naukowego i wdrożeniowego instytutów celem wsparcia bieżącej polityki rolnej** informuję, że od 2022 r. wszystkie instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tj. 12, posiadają status państwowego instytutu badawczego. Oznacza to, że instytutom tym zostały przypisane do realizacji obszary działania i zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, w tym w szczególności polityki rozwoju wsi i rolnictwa, a których realizacja odbywa się w sposób ciągły. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawiera z państwowymi instytutami badawczymi umowy dotacji celowej, w ramach których zleca nadzorowanym instytutom wykonanie określonych zadań, kluczowych z punktu widzenia realizacji zadań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
+48 22 250 01 18

kancelaria@minrol.gov.pl
www.gov.pl/rolnictwo

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2023 r. zatwierdził dokument pn.: „*Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych*”. Dokument ten określa środki nadzoru przewidziane w aktach prawnych (władcze środki nadzoru) oraz środki o charakterze niewładczym (w szczególności zalecenia, wytyczne, rekomendacje, wskazówki) wynikające m.in. z dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją działań w tym obszarze, udziału w posiedzeniach rad naukowych nadzorowanych instytutów badawczych, osiągniętych przez instytuty wyników finansowych, stopnia realizacji zadań oraz wystąpień pokontrolnych.

Na podstawie powyższego dokumentu oraz z związku z nowelizacją ustawy o instytutach badawczych – obecnie trwają prace nad projektami planów działalności instytutów badawczych na 2025 r. (na podstawie przekazanych instytutom wytycznych) oraz przygotowywane są wytyczne dotyczące sporządzania strategii rozwoju instytutów badawczych.

W trakcie opracowania są również wytyczne dla instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczących sposobu procedowania zamiaru dokonania czynności prawnych w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, tworzenia spółek kapitałowych oraz waloryzacji stawek i zmian w umowach najmu.

Powyższe dokumenty zawierają wskazania, które mają wspierać osiągnięcie zamierzonych celów lub być pomocne przy wykonywaniu danego zadania oraz dostosować działalność Instytutów do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego.

Należy również podkreślić, że opracowywane w instytutach dokumenty jak: „*Kierunkowe plany tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych*” oraz „*Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej*”, przed zaopiniowaniem przez Radę Naukową Instytutu, konsultowane są w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie ich zbieżności z obecnymi i przyszłymi potrzebami oraz wyzwaniem szeroko rozumianego sektora rolno-spożywczego.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego **podjęcia działań w celu doprowadzenia do aktualizacji aktów wykonawczych nadających status państwowego instytutu badawczego w zakresie katalogu zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa poprzez dostosowanie ich do zgodności z wymogami**

ustawy o instytutach badawczych uprzejmie informuję, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w tej kwestii w dotychczasowej korespondencji.

Powyższy wniosek dotyczy następujących instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- Państwowego Instytutu Weterynaryjnego – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach,
- Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie,
- Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach,
- Instytutu Zootechniki – Państwowego Instytutu Badawczego w Krakowie,
- Instytutu Ochrony Roślin – Państwowego Instytutu Badawczego w Poznaniu,
- Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowego Instytutu Badawczego w Radzikowie,
- Morskiego Instytutu Rybackiego – Państwowego Instytutu Badawczego w Gdyni.

Należy zauważyć, że zgodnie z § 129 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (ZTP) rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane.

Mając na uwadze przytoczoną regulację, należy uznać, że nie ma przeszkód, aby zmienić, w możliwie najszybszym terminie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Morskiemu Instytutowi Rybackiemu w Gdyni statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 124, poz. 699). Podstawą jego wydania był bowiem art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 498, z późn. zm.; dalej jako „u.i.b.”), który to przepis nadal obowiązuje i może być podstawą rozporządzenia zmieniającego.

W odniesieniu do ewentualnej zmiany rozporządzeń dotyczących pozostałych wyżej wymienionych instytutów badawczych, tj.:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2003 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 185, poz. 1803),

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie nadania Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 243, poz. 2428),
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie nadania Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 85, poz. 730),
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie nadania Instytutowi Zootechniki w Krakowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 202, poz. 1484),
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Roślin w Poznaniu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 66, poz. 403),
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 61, poz. 377),

w mojej opinii brak jest podstaw prawnych ich nowelizacji. Sześć aktów wykonawczych zostało wydanych na podstawie art. 12a ust. 5 u.j.b.r., który utracił moc z dniem 1 października 2010 r., na podstawie art. 8 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki (Dz.U. Nr 96, poz. 620; dalej jako: „przepisy wprowadzające”). Utrata mocy obowiązującej przepisu upoważniającego pozwala uznać, że – w świetle § 129 ust. 1 ZTP – nie ma podstaw, aby wydać rozporządzenia zmieniające prowadzące do „aktualizacji” tych rozporządzeń.

Mając jednak na uwadze potrzebę realizacji zaleceń pokontrolnych NIK, można odnieść się do hipotetycznej możliwości zmiany rozporządzeń wydanych na podstawie art. 12a ust. 5 u.j.b.r. z powołaniem się na art. 21 ust. 5 u.i.b. Za przyjęciem takiego rozwiązania mogłaby przemawiać zbliżona treść obu przepisów upoważniających i jednocześnie brak niezgodności dotychczasowych rozporządzeń z nową ustawą (por. § 33 ust. 1 ZTP). Wydaje się jednak, że omawiane działanie wciąż stałoby w sprzeczności z § 129 ust. 1 ZTP, który wymaga, aby zmiana rozporządzenia nastąpiła na podstawie nadal obowiązującego, „tego samego” (tożsamego) przepisu upoważniającego, a nie przepisu innego, choćby był on „taki sam” (identyczny w swej treści z przepisem pierwotnym).

Jeśli chodzi natomiast o ewentualne wydanie na podstawie u.i.b. nowych rozporządzeń nadających status PIB sześciu wymienionym wyżej instytutom badawczym, to takie działanie wpisywałoby się w ogólną zasadę, zgodnie z którą uchylenie ustawy, na podstawie której wydano akt wykonawczy, oznacza utratę mocy obowiązującej aktu wykonawczego z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej (§ 32 ust. 1 ZTP), chyba że prawodawca postanowiłby inaczej (§ 33 ust. 1 ZTP). W przypadku omawianej regulacji utrzymano wyraźnie w mocy tylko niektóre akty wykonawcze wydane na podstawie u.j.b.r., wśród których nie ma rozporządzeń wydanych na podstawie art. 12a ust. 5 u.j.b.r. (por. art. 61 przepisów wprowadzających) – wydaje się więc, że w świetle zasady wynikającej z § 32 ust. 1 ZTP wydanie nowych rozporządzeń na podstawie u.i.b. samo w sobie mogłoby zostać uznane za dopuszczalne.

Mając jednak na uwadze materię rozporządzenia (nadanie określonego statusu instytutom badawczym), trzeba zwrócić uwagę, że wydanie nowych rozporządzeń doprowadziłoby do „powtórnego” nadania statusu PIB omawianym podmiotom, co – wydaje się – byłoby nie do pogodzenia z art. 50 przepisów wprowadzających, który utrzymał skutki prawne wywołane przez dotychczasowe rozporządzenia („Państwowe instytuty badawcze działające na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych stają się państwowymi instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych”). Ponadto wątpliwości budziłoby wydanie nowych rozporządzeń dopiero kilkanaście lat po wejściu w życie u.i.b. (i po domniemanej utracie mocy obowiązującej dotychczasowych rozporządzeń); mogłoby rodzić to pytania o status instytutów przez cały ten okres.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego **określenia w dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” definicji i sposobu prezentacji realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych**, informuję, że w dokumencie pn.: „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” określono w ust. 1 pkt IV.1.3 Plan działalności instytutu, że „Dyrektor instytutu do dnia 28 lutego każdego roku przekazuje Ministrowi plan działalności instytutu w zakresie przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki

oraz wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych na ten rok”. Plan działalności określa najważniejsze zadania do realizacji w okresie objętym tym planem, ze szczególnym uwzględnieniem m.in. perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

W ww. dokumencie, w ust. 1 pkt IV.1.2, wskazano również, że „Dyrektor instytutu przekazuje Ministrowi projekt perspektywicznych kierunków do zatwierdzenia. Do projektu jest załączane sprawozdanie z realizacji dotychczas obowiązujących perspektywicznych kierunków”.

Jak już wskazywano, zostały przygotowane wytyczne dla instytutów badawczych nadzorowanych dotyczące dokumentu pn.: *„Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, wdrożeniowej i rozwojowej instytutu badawczego”*. W ww. wytycznych określono m. in. tok postępowania z ww. dokumentem jak również merytoryczny zakres dokumentu tj. obszary, które powinien obejmować m. in. obszar badań naukowych, prac rozwojowych, usługowy oraz wdrożenia wyników badań i prac rozwojowych do potrzeb praktyki.

Doprecyzowanie elementów wskazanych przez NIK wymaga wszczęcia prac nad zmianą dokumentu pn.: *„Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych”*, co zostanie zrealizowane w toku dalszych prac nad wzmocnieniem nadzoru Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad funkcjonowaniem nadzorowanych instytutów badawczych.

Ponadto uprzejmie zwracam uwagę, że w przekazanym dokumencie występują następujące błędy redakcyjne i rachunkowe:

1. str. 9:

- pierwszy akapit – jest „1 616 977 tys. zł”, powinno być „1 616 677 tys. zł”,
- drugi akapit – strata netto na łączną kwotę, jest „7327,2 tys. zł”, powinno być „7.372,2 tys. zł”,
- trzeci akapit - kwota dotacji celowych przyznana przez Ministra RiRW, jest „476 101 tys. zł”, powinno być „476 181 tys. zł” (podobnie na str. 15, ostatni akapit);

2. str. 16, pierwszy akapit – dotacje na wydatki bieżące, jest „452 415 tys. zł”, powinno być: „452 416 tys. zł”;

3. str. 20, infografika nr 7 – kwoty wyników finansowych: brutto na działalności finansowej i brutto ogółem dla IUNG-PIB i IHAR-PIB (1 183,4, 16 203,3, 23 710,3, 26 545,8) nie wynikają z sumy wykazanych składników;
4. str. 45, cyt: "Dla przykładu IUNG-PIB prowadził System Monitoringu Suszy Rolniczej, monitoring stanu zalań, podtopień, ekoschemat dotyczący retencjonowania wody na trwałych użytkach zielonych oraz pakiety, interwencje przyrodnicze". Tak ujęty zapis błędnie sugeruje jakoby IUNG-PIB prowadził ekoschemat, podczas gdy rolą IUNG-PIB w zakresie wdrażania ekoschematu dotyczącego retencjonowania wody na trwałych użytkach zielonych jest sporządzenie wykazu działek zalanych lub podtopionego obszaru. W poprawnej formie zapis powinien brzmieć: „Dla przykładu IUNG-PIB prowadził System Monitoringu Suszy Rolniczej, monitoring stanu zalań, podtopień na potrzeby wdrożenia ekoschematu dotyczącego retencjonowania wody na trwałych użytkach zielonych i pakietów oraz interwencji przyrodniczych”;
5. str. 55, informacje w akapicie „Przykłady” - kwota wykonanych kosztów przez ITP-PIB w 2022 r., jest „37 650,3 tys. zł”, powinno być „37 149,9 tys. zł”. Natomiast w przypadku kosztów wynagrodzeń w IO-PIB wykazane kwoty dotyczące wykonania różnią się od kwot wykazanych w sprawozdaniach finansowych Instytutu za te lata;
6. str. 56, infografika nr 8 – kwoty 76,6 i 662 są błędne, poszczególne składniki nie sumują się. W konsekwencji powyższego należy zweryfikować kwoty wykazane w akapicie bezpośrednio nad infografiką. Ponadto błędnie przypisano wyniki finansowe w poz. pierwszej i drugiej. Wyniki finansowe: 22,3; 13,5 oraz 42,8 dotyczą IO-PIB, a nie IUNG-PIB;
7. str. 57, pierwszy akapit – literówka „IBPRS-PIBZ”.

Dodatkowo zwracam uwagę, że w przekazanym dokumencie wielokrotnie przywołuje się nazwę IUNG-PIB, która zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie nadania Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. Nr 85, poz. 730), poprawna nazwa instytutu brzmi: Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
\$imię nazwisko
/podpisano elektronicznie/


Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Czesław Siekierski

2024-04-02

6.7. Opinia prezesa NIK do Stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KRR.430.5.2023
P/23/035

Warszawa, 14 maja 2024 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 kwietnia 2024 r. do Informacji o wynikach kontroli P/23/035 „Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”

1. Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informację Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o możliwości realizacji wniosków dotyczących wzmocnienia nadzoru nad państwowymi instytutami badawczymi, w szczególności w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału naukowego i wdrożeniowego instytutów celem wsparcia bieżącej polityki rolnej, a także określenia w dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” definicji i sposobu prezentacji realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych.
2. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko w kwestii zasadności wniosku dotyczącego podjęcia działań w celu doprowadzenia do aktualizacji aktów wykonawczych nadających status państwowego instytutu badawczego w zakresie katalogu zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa poprzez dostosowanie ich do zgodności z wymogami ustawy o instytutach badawczych. Sprawa w tym zakresie podniesiona w stanowisku Pana Ministra, a dotycząca celowości realizacji tego wniosku, była już przedmiotem analizy zarówno w trakcie postępowania kontrolnego (wówczas Pan Minister podzielił stanowisko NIK), jak i rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego. Ostatecznie Kolegium NIK uchwałą nr 1/2024 z 17 stycznia 2024 r. rozstrzygnęło o zasadności tego wniosku.
3. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi powinna przyczynić się do efektywniejszego nadzoru Ministra nad państwowymi instytutami badawczymi, usprawnienia ich działalności, co ma istotne znaczenie dla wsparcia polityki rolnej.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banas