



Informacja o wynikach kontroli

KON.430.003.2017

Nr ewid. 193/2019/P/17/035/KON

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja prac rozwojowych
na rzecz resortu obrony narodowej
w latach 2013-2016
(stan realizacji I półrocze 2018 r.)

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Obrony Narodowej


Marek Zająkała

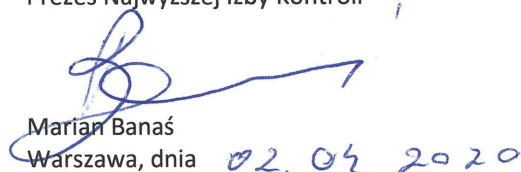
Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli


Marek Opiola

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli


Marian Banaś
Warszawa, dnia 02.04.2020

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA.....	9
3. SYNTEZA	11
4. WNIOSKI	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	23
5.1. IDENTYFIKACJA POTRZEB OPERACYJNYCH SIŁ ZBROJNYCH ORAZ ODPOWIADAJĄCYCH IM OBSZARÓW BADAWCZYCH I ROZWOJOWYCH.....	23
5.2. KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA W REALIZACJI BADAŃ NAUKOWYCH I PRAC ROZWOJOWYCH NA RZECZ OBRONNOŚCI.....	27
5.2.1. Kierunki badań naukowych i prac rozwojowych przyjęte w Krajowym Programie Badań Naukowych.....	27
5.2.2. Koordynacja i współpraca w realizacji prac rozwojowych na rzecz obronności	28
5.3. ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI Z ZAKRESU PRAC ROZWOJOWYCH	35
5.4. PRZEBIEG REALIZACJI I STAN ZAAWANSOWANIA PRAC ROZWOJOWYCH.....	42
5.4.1. Projekty zakończone (wybrane)	45
5.4.2. Projekty realizowane (wybrane)	47
5.4.3. Finansowanie prac rozwojowych z dotacji celowej oraz rozliczanie dotacji celowej	56
5.5. NADZÓR W ZAKRESIE REALIZACJI PRAC ROZWOJOWYCH.....	62
6. ZAŁĄCZNIKI.....	68
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	68
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	70
6.2. ZESTAWIENIE WNIOSKÓW SKIEROWANYCH DO KIEROWNIKÓW KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK.....	71
6.3. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH.....	74
6.3.1. Analiza stanu prawnego	74
6.3.2. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności oraz wyniki i wnioski wcześniejszych kontroli NIK.....	77
6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	79
6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	82
6.6. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI	83
6.7. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA	84

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Analiza techniczno-ekonomiczna (ATE)	Dokument będący wynikiem prac analitycznych etapu, Określenie założeń do projektowania, zawierający ekonomiczne uwarunkowania realizacji koncepcji zaproponowanych w Projekcie koncepcyjnym SpW, w tym między innymi oszacowanie kosztów realizacji prac rozwojowych, kosztów badań, opracowania dokumentacji, ceny wyrobu w produkcji seryjnej, kosztów eksploatacji i kosztów unieszkodliwiania.
Badania naukowe	Badania naukowe w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.
Celownik	Projekt pt. „ <i>Celownik termowizyjny kompatybilny z systemem C4ISR TYTAN zintegrowany z wyświetlaczem nahełmowym, modułem laserowego systemu identyfikacji „swój-obcy” (IFF) z możliwością zdalnego sterowania głównymi funkcjami celownika</i> ”.
Cykl życia SpW	Wszelkie możliwe kolejne lub powiązane etapy życia sprzętu wojskowego (SpW), tj. w szczególności badania naukowe i rozwój, projektowanie przemysłowe, produkcję, użytkowanie, naprawę, modernizację, modyfikację, utrzymanie, logistykę, szkolenie, testowanie, wycofywanie i usuwanie.
DMO AH	Projekt pt. „ <i>Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych</i> ”.
Dokumentacja techniczna (DT)	Usystematyzowany zbiór dokumentów, o którym mowa w pkt 8 Instrukcji w sprawie zarządzania dokumentacją techniczną uzbrojenia i sprzętu wojskowego, stanowiącej załącznik Nr 1 do decyzji Nr 349/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie zarządzania dokumentacją techniczną Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego” oraz „Instrukcji w sprawie określenia wymagań na dokumentację techniczną Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego”.
Gestor	Komórkę lub jednostkę organizacyjną MON, MSWiA, ABW lub innej państwowej instytucji mającej statutowo przypisaną dbałość o określony sektor bezpieczeństwa państwa, odpowiedzialną za kierunki rozwoju oraz organizację procesu wykorzystania określonego rodzaju (grupy) wyrobów, sprzętu technicznego, wyposażenia technologii z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa.
IU	Inspektorat Uzbrojenia.
Kamery	Projekt pt. „ <i>Kamery obserwacyjno-rozpoznawcze o szerokim zakresie natężenia światła LLL/CCD TV kompatybilne z systemem C4ISR TYTAN</i> ”.
Komitet Sterujący	Komitet Sterujący do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy o NCBR jest organem Narodowego Centrum Badan i Rozwoju.
Konfiguracja SpW	Układ odpowiednio konstrukcyjnie i funkcjonalnie zintegrowanych elementów i zespołów SpW, który zapewnia osiągnięcie założonych parametrów dla spełnienia wymagań taktyczno-technicznych określonych w specyfikacji technicznej zamówienia. Zmiana konfiguracji powinna być odzwierciedlona w nazwie SpW, dokumentacji technicznej oraz dostarczanych przez wykonawcę elementach zabezpieczenia szkolenia i wsparcia SpW.
KPB	Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Ustanowiony przez Radę Ministrów uchwałą Nr 164/2011 z dnia 16 sierpnia 2011 r. Dokument formułuje strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych. Kierunki te są podstawą do opracowywania strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych przez NCBR.
KRASP	Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich.
MBO	Projekt pt. „ <i>Mikrofalowa broń obezwładniająca (MBO)</i> ”.
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
Minister NiSW lub Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Modułowy Integrator	Projekt pt. „ <i>Modułowy Integrator do zarządzania systemem C4I żołnierza</i> ”.
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej.
Minister ON lub Minister Obrony Narodowej	Minister Obrony Narodowej
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

NBPWP	Projekt pt. „ <i>Nowy bojowy pływający wóz piechoty</i> ”.
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.
NKTO	Projekt pt. „ <i>Nowy kołowy transporter opancerzony</i> ”.
Nowy SpW	Sprzęt wojskowy, który nie został dotychczas wprowadzony do Sił Zbrojnych.
OPK	Ocena Projektu Konceptyjnego.
PAN	Polska Akademia Nauk.
Parametry krytyczne	Zbiór parametrów (charakterystyk) taktyczno-technicznych ujętych w specyfikacji technicznej, które posiadają decydujące znaczenie dla funkcjonalności SpW, podlegających ocenie na poszczególnych etapach systemu pozyskiwania SpW.
Praca rozwojowa	W odniesieniu do SpW lub usług jest to zespół przedsięwzięć obejmujący prace oparte na istniejącej wiedzy uzyskanej w wyniku badań naukowych lub doświadczeń praktycznych, realizowanych i podejmowanych w celu rozpoczęcia produkcji nowych materiałów, produktów lub urządzeń, opracowania nowych procesów, systemów oraz usług bądź w celu znacznej poprawy istniejących już procesów, systemów i usług. Praca rozwojowa może dotyczyć wykonania egzemplarza lub egzemplarzy prototypowych pokazujących zastosowanie nowej koncepcji lub nowej technologii w rzeczywistym lub reprezentatywnym środowisku.
Projekt koncepcyjny (PK)	Dokument zawierający propozycje rozwiązania technicznego (rozwiązań technicznych) danej koncepcji realizacji pozyskania SpW, zawierający specyfikację techniczną systemu zweryfikowaną przez niezbędne analizy, modele i badania.
Specyfikacja techniczna	Dokumenty, o których mowa w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o systemie oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w szczególności DAR, WO-T, WZTT, ZTT, WTT, WT.
Sprawdzenia weryfikacyjne	Sprawdzenia zgodności parametrów krytycznych oferowanego SpW z wymogami określonymi w specyfikacji technicznej, realizowane przed zawarciem umowy, zgodnie z Programem sprawdzeń weryfikacyjnych.
Sprawność techniczna SpW	Stan określający gotowość techniczną SpW do użytkowania, określony przez jego rzeczywiste (faktyczne) parametry techniczne odniesione do wymaganych wartości dopuszczalnych, zawartych w dokumentacji technicznej.
Sprzęt wojskowy (SpW)	Wyposażenie specjalnie zaprojektowane lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia, jako broń, amunicja lub materiały wojenne. Pojęcie: „uzbrojenie i sprzęt wojskowy” (UiSW) stanowi odpowiednik pojęcia SpW.
Studium Wykonalności (SW)	Dokument zawierający informacje dotyczące sposobu pozyskania SpW, spełniającego określone wymagania SZ RP, określone w dokumentach o których mowa w § 2 pkt 43) decyzji Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
SZ RP	Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.
Technologia krytyczna	Kluczowa technologia zastosowana w procesie wytwarzania SpW, bez posiadania której występują ograniczenia w realizacji poszczególnych faz cyklu życia SpW, w szczególności w fazach realizacyjnej oraz eksploatacyjnej.
KC lub Kodeks cywilny	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
Ustawa o NCBR	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.
Ustawa o zasadach finansowania nauki	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.
Rozporządzenie MNiSzW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności	Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.
Warunki Techniczne (WT)	Dokument zawierający wymagania stawiane SpW, a także określający jego wykonanie, kontrolę, odbiór i dostawę. Układ i zawartość dokumentu określono w Normie Obronnej NO-06-A101.

Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne (WZTT)	Dokument opracowywany w fazie analityczno-koncepcyjnej, którego struktura informacyjna jest zgodna z ZTT, zawierający wymagania w zakresie parametrów taktyczno-technicznych dla planowanego do pozyskania nowego SpW, określone w dokumentach o których mowa w § 2 pkt 52) decyzji Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
WWB Wymagania Operacyjne (WO)	Projekt pt. „ <i>Wóz wsparcia bezpośredniego</i> ”. Dokument, o którym mowa w przepisach decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie wprowadzenia do użytku wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych.
Wymagania Operacyjno-Techniczne (WO-T)	Dokument zawierający, opracowane dla każdej z koncepcji technicznej, między innymi rozwinięte i uszczegółowione operacyjno-techniczne charakterystyki SpW, ogólne dane techniczne SpW (wymagane i możliwe do uzyskania), wstępne analizy ekonomiczne oraz wymagane terminy pozyskania nowego SpW.
Wymagania Taktyczno-Techniczne (WTT)	Dokument zawierający podstawowe wymagania dla SpW, w zakresie określonym w § 2 pkt 55) decyzji Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.
Założenia Taktyczno-Techniczne (ZTT)	Dokument stanowiący podstawę merytoryczną do rozpoczęcia etapu „Projektowanie i Rozwój”, zawierający pełne, wymagane parametry techniczne i operacyjne projektowanego SpW oraz szczegółową strukturę techniczną projektowanego SpW, wraz z określeniem jego powiązań z otoczeniem, a także rodzaje planowanych badań prototypu. Układ i zawartość dokumentu określono w Normie Obronnej NO-06-A101;
ZN	Zespół Nadzorujący. Powoływany przez Dyrektora NCBR do nadzorowania programu strategicznego, programu lub projektu realizowanego na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.
ZROP ZSDiKO	Zestaw Rakietowy Obrony Przeciwlotniczej. Projekt pt. „ <i>Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic „KRYL</i> ”.

1. WPROWADZENIE

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w związku z sugestią Sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Temat kontroli mieści się w obszarach wskazanych w analizie ryzyka 2017 r., tj. „Niecelowe i nieefektywne wydawanie środków na modernizację SZ RP”, „Brak monitorowania realizacji efektów rzeczowych”.

Rada Ministrów uchwałą Nr 164/2011 z dnia 16 sierpnia 2011 r. ustanowiła Krajowy Program Badań¹ (KPB), w którym sformułowano strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych, określające cele i założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. W KPB określono, że jego realizacja powinna przyczynić się do zwiększenia efektów badań w nowych rozwiązaniach technologicznych, liczbie patentów i rozwoju innowacyjnej gospodarki.

W KPB wyodrębniono siedem strategicznych, interdyscyplinarnych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych, w tym: bezpieczeństwo i obronność państwa (kierunek siódmy). W ramach tego kierunku, w KPB stwierdzono, że celem badań naukowych i prac rozwojowych powinna być możliwość praktycznego zastosowania i komercjalizacji uzyskanych wyników. Aby to osiągnąć należy dążyć do zapewnienia ścisłej współpracy środowiska naukowego i przemysłowego oraz ukierunkować wysiłek merytoryczny i finansowy na projekty, które wpisują się w potrzeby instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Może to pozwolić na wzmocnienie efektywności gospodarowania ograniczonymi zasobami na naukę, usystematyzowanie badań prowadzonych na rzecz bezpieczeństwa i obronności oraz przyczyni się do stworzenia rozwiązań, umożliwiających uniknięcie ich podwójnego finansowania z budżetu państwa. Zgodnie z KPB kierunek dotyczący obronności i bezpieczeństwa państwa stanowi podstawę dla Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa do przygotowania strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

Zgodnie z zapisami KPB, celem badań naukowych i prac rozwojowych realizowanych i finansowanych na rzecz obronności państwa jest wsparcie procesu rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP). Cel ten zamierza się osiągnąć m.in. poprzez harmonizację badań naukowych z potrzebami operacyjnymi SZ RP, efektywne wykorzystanie mechanizmów inwestowania i realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz bezpieczeństwa i obronności finansowanych z budżetu państwa na naukę, w szczególności w ramach Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR).

W KPB określono, że realizacja badań naukowych i prac rozwojowych powinna wesprzeć proces rozwoju zdolności operacyjnych, które SZ RP planują osiągnąć, jak również doprowadzić do redukcji i minimalizowania ryzyka niepowodzenia.

Prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa obejmują wytworzenie nowych lub udoskonalenie istniejących materiałów, wyrobów, usług, procesów, systemów lub metod, w których wykorzystano technologie lub demonstratory technologii na poziomach gotowości od VII do IX określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa².

Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju³ do zadań NCBR należy zarządzanie realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz ich finansowanie lub współfinansowanie. W powyższej ustawie upoważniono ministra właściwego do spraw nauki w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu realizacji przez NCBR zadań dotyczących zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa oraz ich finansowania lub współfinansowania. Jednakże w stosownym rozporządzeniu nie sprecyzowano sposobu zarządzania przez NCBR realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz nie określono sposobu finansowania lub współfinansowania badań naukowych lub prac rozwojowych.

¹ Dokument pn. „Krajowy Program Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa” stanowi załącznik do uchwały Nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Badań.

² Dz. U. Nr 18, poz. 91.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1770, ze zm.

NCBR otrzymuje, w formie dotacji celowej, środki finansowe, m.in. na realizację badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, a także na realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych.

Badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa są realizowane m.in. w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz projektów.

W ustawie o NCBR upoważniono ministra właściwego do spraw nauki w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów.

Zgodnie z ustawą o NCBR, wybór wykonawców projektów następuje w drodze konkursu ogłaszanego przez Komitet Sterujący, który ustala również regulamin konkursu.

W ramach dziewięciu⁴ konkursów ogłoszonych i przeprowadzonych w NCBR wybrano, w latach 2011-2016, wykonawców 60 projektów rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, które były realizowane w latach 2013-2016.

⁴ Konkursy Nr: 1/2011, 2/2012, 3/2012, 4/2013, 5/2014, 1/PS/2014, 7/2016, 8/2016, 2/PS/2015.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację prac rozwojowych na rzecz obronności (resortu obrony narodowej) finansowanych przez NCBR, ponieważ nie doprowadziła ona do uzyskania wyników⁵ (w szczególności prototypów, dokumentacji technicznych) spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP. W konsekwencji realizacja tych prac nie przyczyniała się do zwiększenia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP, pomimo że było to jednym z zasadniczych celów tych prac.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób przygotowania projektów dotyczących prac rozwojowych na rzecz obronności, ogłaszania konkursów na wykonanie projektów, ustalania kryteriów oceny wniosków w regulaminach konkursów (i w dokumentach opracowywanych w NCBR), dokonywania ocen wniosków złożonych w konkursach i wyboru wykonawców projektów, przyznawania środków finansowych na realizację projektów oraz zawierania umów o wykonanie i finansowanie projektów.
2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieokreślenie w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw nauki, warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów oraz sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie finansowania lub współfinansowania prac rozwojowych, do czego był on zobowiązany przepisami ustawy o NCBR. Pomimo braku określenia w drodze rozporządzenia warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów, w NCBR, ogłoszono konkursy i dokonano wyboru wykonawców, ogółem 60 projektów dotyczących prac rozwojowych (w tym poprzedzonych badaniami naukowymi), na realizację których przyznane zostały środki finansowe w kwocie łącznej wynoszącej 1,7 mld zł, w tym w latach 2013-2016 NCBR wydatkowało na ten cel kwotę 0,8 mld zł.

Zarządzanie realizacją prac rozwojowych przez NCBR było nieskuteczne, gdyż nie doprowadziło do opracowania zwłaszcza prototypów sprzętu wojskowego i dokumentacji technicznych, spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP, na rzecz których były one realizowane. NCBR przyznało decyzją jednemu z podmiotów realizujących projekt środki finansowe na zarządzanie programem strategicznym i zleciło temu podmiotowi także w umowie, zarządzanie tym programem, pomimo iż zgodnie z ustawą o NCBR, zarządzanie programami strategicznymi należało do zadań ustawowych NCBR. Należy jednocześnie podkreślić, że przyznawanie w drodze decyzji środków finansowych, zgodnie z ustawą o NCBR, następuje wyłącznie na wykonanie projektów, a nie na zarządzanie programem strategicznym.

Zdaniem NIK, sprecyzowanie w przepisach prawa, sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie zarządzania pracami rozwojowymi, umożliwi podejmowanie efektywnych działań przez NCBR na etapie przygotowania projektów, procedury konkursowej i ich realizacji.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zaniechanie sprecyzowania w umowach o wykonanie i finansowanie projektów sposobu i zakresu końcowej oceny merytorycznej projektów dokonywanej przez Komitet Sterujący, obejmujący kontrolę zgodności wykonania projektu z warunkami określonymi w umowach, pomimo że było to wymagane przepisami ustawy o NCBR.
4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób finansowania prac rozwojowych z dotacji celowej udzielonej NCBR przez dysponenta części 28 budżetu państwa (tj. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego). NCBR bowiem wypłacał wykonawcom projektów środki finansowe z otrzymanej z dotacji celowej, w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne na opłacenie, w roku obrotowym⁶, kosztów realizacji projektów. Zatem wydatkowanie przez NCBR (jednostkę sektora finansów publicznych) środków finansowych otrzymanych w formie dotacji celowej odbywało się z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych. Ustawa o NCBR, zobowiązywała NCBR, do zgodnego z przepisami ustawy o finansach publicznych, wydatkowania środków finansowych z otrzymanej dotacji celowej. NCBR sporządzało nierzetelne rozliczenia dotacji celowej, a dysponent części 28 budżetu państwa zatwierdzał przedstawione rozliczenia, pomimo że był on zobowiązany przepisami ustawy o finansach publicznych do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przez NCBR dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa, w tym w zakresie również prawidłowego jej rozliczenia. Powyższe dotyczyło czterech nierzetelnie sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013-2016 w łącznej wysokości 1,3 mld zł.

⁵ (rezultatów).

⁶ Rokiem obrotowym jest rok kalendarzowy.

5. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przedstawienie przez Dyrektora NCBR, w rocznych sprawozdaniach z działalności NCBR, kwot wykorzystanych dotacji celowych wynikających z nieprawidłowo sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013-2016, a także negatywnie ocenia pozytywne zaopiniowanie przez Radę NCBR tak sporządzonych sprawozdań z działalności. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością NCBR zatwierdzał oraz przyjmował dokumenty określone w przepisach prawa, w tym przyjmował roczne sprawozdania z działalności za lata 2013-2016.
- W ocenie NIK, system nadzoru nad pracami rozwojowymi uregulowany w przepisach prawa, w zakresie zadań i kompetencji podmiotów w nim uczestniczących był niespójny i nieprzejrzysty, a przez to nieskuteczny.
6. Zawieranie umów o wykonanie i finansowanie projektów przez NCBR i wykonawców (strony umów) projektów realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych, bez uwzględnienia w nich kompletnych wymagań Sił Zbrojnych spowodowało, że już w dacie ich zawarcia nie zagwarantowano, iż wyniki projektów (zwłaszcza prototypy sprzętu wojskowego i dokumentacje techniczne) będą spełniały wszystkie wymagania Sił Zbrojnych, na rzecz których projekty miały być wykonane.
- W konsekwencji wykonawcy realizowali projekty w oderwaniu od wymagań Sił Zbrojnych, co prowadziło do wstrzymania ich finansowania i wydłużenia czasu ich realizacji. W przypadku jednego z projektów wykonawca realizował projekt, dla którego nie zostały zidentyfikowane wymagania (potrzeby) Sił Zbrojnych w zakresie prototypu sprzętu wojskowego objętego projektem.
- Zdaniem NIK, zawieranie ww. umów przez NCBR z wykonawcami projektów powinno następować, wyłącznie gdy ujęte zostaną w nich kompletne wymagania Sił Zbrojnych, co umożliwi realizację projektów zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych, a w konsekwencji będzie prowadzić do rozwoju ich zdolności operacyjnych. Należy przy tym dodać, że ewentualne zmiany w treści zawartych umów, w trakcie realizacji projektów, powinny być przede wszystkim podporządkowane potrzebom Sił Zbrojnych.

3. SYNTEZA

1. Dwa projekty, spośród ośmiu⁷ objętych kontrolą, dotyczące dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm armatohaubic samobieźnych⁸ oraz zautomatyzowanego systemu dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic⁹, nie zostały zrealizowane w pierwotnych czteroletnich terminach ich realizacji ustalonych w umowach o wykonanie i finansowanie projektów. W latach 2011-2016 na realizację tych projektów zostały wydatkowane przez NCBR środki finansowe w łącznej kwocie wynoszącej 44.161,5 tys. zł. W pierwotnych terminach realizacji projektów ustalonych w umowach o wykonanie i finansowanie projektów nie zrealizowano również dziesięciu innych projektów¹⁰ (nieobjęte kontrolą), na realizację których NCBR wydatkował, tylko w latach 2013-2016, środki finansowe w łącznej kwocie wynoszącej 199.388,3 tys. zł.

Środki finansowe były wydatkowane przez NCBR na realizację projektów, w pierwotnych terminach realizacji projektów, w pełnej lub częściowej wysokości, ustalonej w umowach.

2. W NCBR ogłaszano i przeprowadzano konkursy na wykonanie projektów w celu dokonania wyboru ich Wykonawców, pomimo że założenia dla projektów niezbędne do ustalenia regulaminów konkursów na wykonanie poszczególnych projektów były nieprzygotowane, ponieważ nie uwzględniały kompletnych wymagań Sił Zbrojnych, co skutkowało ustaleniem regulaminów konkursów i zawarciem umów dotyczących projektów, bez uwzględnienia przedmiotowych wymagań oraz realizowaniem projektów w oderwaniu od tych wymagań, a w konsekwencji nieuzyskaniem wyników (rezultatów) projektów spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP, na rzecz których projekty te były realizowane. Ponadto brak ujęcia w regulaminach konkursów kompletnych wymagań Sił Zbrojnych RP dotyczących projektów skutkowało wyborem Wykonawców bez zweryfikowania, w procedurze konkursowej, złożonych przez nich wniosków o finansowanie wykonania projektów, pod względem spełnienia wymagań Sił Zbrojnych RP.

W ramach przygotowania¹¹ projektów, zostały opracowane i uzgodnione - przez NCBR, Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych - założenia dla projektów, które nie uwzględniały kompletnych wymagań¹² (potrzeb) Sił Zbrojnych RP, pomimo że projekty miały być realizowane na ich rzecz i przyczynić się do zwiększenia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP. Na etapie przygotowania projektów w NCBR, dokumenty zawierające wymagania Sił Zbrojnych RP, nie były w resorcie obrony narodowej opracowane i zatwierdzone.

Komitet Sterujący przyjmował ww. założenia (przedstawione przez Dyrektora NCBR) w celu ustalenia regulaminów konkursów na wykonanie poszczególnych projektów, pomimo że nie zawierały one kompletnych wymagań Sił Zbrojnych dotyczących projektów. To skutkowało tym, że ustalone regulaminy konkursów również nie zawierały wszystkich wymagań Sił Zbrojnych RP pomimo że projekty miały być realizowane na ich rzecz.

Na podstawie opracowanych w powyższy sposób założeń (w ramach przygotowania projektów), w NCBR ogłaszano konkursy i ustalano regulaminy, na podstawie których dokonywano wyboru Wykonawców¹³ projektów, a na ich realizację przyznawano środki finansowe. NCBR zawierał z Wykonawcami umowy o wykonanie i finansowanie projektów, które również nie uwzględniały kompletnych wymagań Sił Zbrojnych RP.

Dokumenty zawierające wymagania Sił Zbrojnych RP dotyczące realizowanych projektów były przekazywane z resortu obrony narodowej dopiero podczas procedury konkursowej lub w trakcie realizacji projektów (tj. po zawarciu umów). Dotyczyło to m.in. siedemnastu projektów¹⁴ (w tym ośmiu objętych kontrolą NIK w NCBR) finansowanych przez NCBR.

⁷ Realizacja pozostałych trzech projektów (spośród ośmiu objętych kontrolą w NCBR) przypadała na okres przekraczający pierwsze półrocze 2018 r.

⁸ Projekt pt. DMO AH.

⁹ Projekt pt. ZSDiKO.

¹⁰ Np. projekty dotyczące opracowania: mobilnej trójwspółrzędnej stacji radiolokacyjnej dalekiego zasięgu, modułowego systemu broni strzeleckiej, prototypów radarów wielofunkcyjnych (2 projekty), systemu radiolokacji, automatycznej armaty morskiej, technologii do badań i treningów pilotów, lekkiego opancerzonego transportera rozpoznawczego, dodatkowego modularnego opancerzenia kołowych transporterów opancerzonych i platform gąsienicowych, systemu oceny i diagnostyki dla ochrony przed bronią masowego rażenia dla kołowego transportera opancerzonego.

¹¹ Tj. przed ogłoszeniem konkursów oraz przed ustaleniem regulaminów konkursów.

¹² W tym parametrów taktyczno-technicznych i operacyjnych.

¹³ Tj. wnioskodawców, którzy złożyli wnioski w konkursach.

¹⁴ Np. projekty nieobjęte kontrolą dotyczące opracowania prototypów m.in.: radarów, systemu radiolokacji, automatycznej armaty morskiej, zintegrowanego modułowego hełmu balistycznego, lekkiego opancerzonego transportera rozpoznawczego, wozu wsparcia bezpośredniego, radiostacji przewoźnej, platformy średniej, impulsowych dział elektromagnetycznych.

2.1. Trzy zakończone¹⁵ projekty objęte kontrolą (pt. Celownik, Kamery, Modułowy Integrator) dotyczące indywidualnego wyposażenia żołnierza w zakresie modułowego integratora, kamer i celowników termowizyjnych, nie doprowadziły do uzyskania wyników (rezultatów) zgodnych z wymaganiami Sił Zbrojnych RP, które zostały przekazane do NCBR w trakcie trwania¹⁶ konkursu Nr 3/2012. W NCBR bowiem kontynuowano konkurs Nr 3/2012 w zakresie tych projektów, pomimo rozbieżności pomiędzy wymaganiami określonymi w założeniach na etapie przygotowania projektu przez NCBR a wymaganiami Sił Zbrojnych RP, określonymi w Założeniach Taktyczno-Technicznych na Zaawansowane Indywidualne Systemy Walki kr. TYTAN (ZTT na ZISW kr. TYTAN)¹⁷ przekazanymi¹⁸ z resortu obrony narodowej do NCBR w trakcie procedury konkursowej (w terminie składania wniosków). Kontynuowanie konkursu bez wyeliminowania tych rozbieżności, w ocenie NIK, było niecelowe, gdyż w drodze konkursu dokonano wyboru Wykonawców ww. projektów, którzy na podstawie umów wykonywali projekty z uwzględnieniem własnych wymagań, nie zaś wymagań Sił Zbrojnych RP ujętych w ZTT na ZISW kr. TYTAN. Konsekwencją zawarcia przedmiotowych umów było wydatkowanie przez NCBR środków finansowych na realizację projektów, których wyniki nie mogły być bezpośrednio wykorzystane przez Siły Zbrojne RP ze względu na brak ich pełnej zgodności z wymaganiami określonymi w ww. ZTT.

W przypadku projektu pt. Modułowy Integrator, stwierdzono niezgodność z umową parametrów dotyczących masy i wymiarów ujętych w opracowanych przez Wykonawcę Założeniach Taktyczno-Technicznych, a także brak ich uzgodnienia z Gestorem, co było wymagane postanowieniami umowy. Należy wskazać, że w opinii eksperta powołanego przez NCBR zostały zakwestionowane poniesione koszty w zakresie części zadań ujętych w umowie.

W odniesieniu do projektu pt. Celownik, stwierdzono, że nie zostały wykonane badania zakładane pod nadzorem Inspektoratu Uzbrojenia, a także nie osiągnięto zakładanego parametru zasięgu rozpoznania standardowego celu NATO przez opracowany prototyp celownika¹⁹, pomimo że takie wymagania były przewidziane w umowie dotyczącej tego projektu.

W przypadku projektu pt. Kamery, nie zostały uzgodnione metodyki badań kwalifikacyjnych z Gestorem, pomimo że Wykonawca był zobowiązany do takiego uzgodnienia w celu realizacji projektu zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych RP, co było przewidziane w założeniach regulaminu konkursu.

Założenia do regulaminu konkursu w zakresie powyższych trzech projektów zawierały wymóg przeprowadzenia badań kwalifikacyjnych (państwowych) pod nadzorem komisji powołanej przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia, w celu zweryfikowania wyników zrealizowanych projektów pod względem ich zgodności z potrzebami Sił Zbrojnych RP. Badania kwalifikacyjne (państwowe) nie zostały przeprowadzone, w odniesieniu do tych projektów, zgodnie z powyższymi postanowieniami założeń do regulaminu konkursu.

2.1.1. NCBR przyjęło i dopuściło do konkursu Nr 3/2012 wnioski o finansowanie wykonania projektów pt. Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, pomimo że w terminie składania wniosków podmioty w nich wymienione nie utworzyły w drodze umowy konsorcjów naukowych w rozumieniu art. 2 pkt 12 i 13 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Powyższe stanowiło naruszenie art. 10 pkt 2²⁰ ww. ustawy oraz art. 37 ust. 1 pkt 2²¹ ustawy o NCBR. Przyznanie w drodze decyzji Dyrektora NCBR, a następnie wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w łącznej kwocie 15.420 tys. zł, na realizację ww. trzech projektów przez podmioty nieuprawnione do zgłoszenia wniosku i do wzięcia udziału w konkursie, zostało dokonane z naruszeniem art. 10 pkt 2 ustawy o zasadach finansowania nauki oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR. Powyższe było również działaniem niegospodarnym i nierzetelnym.

¹⁵ W terminach określonych umowami.

¹⁶ W terminie składania wniosków w konkursie Nr 3/2012.

¹⁷ Zatwierdzone przez Szefa IU w dniu 24 lipca 2012 r. ZTT na ZISW kr. TYTAN. Przed zatwierdzeniem zostały one uzgodnione przez Szefa IU z: Dowódcą Wojsk Lądowych, Dowódcą Sił Powietrznych, Dowódcą Marynarki Wojennej, Dowódcą Operacyjnym Sił Zbrojnych, Dowódcą Wojsk Specjalnych, Szefem Inspektoratu Wspierania Sił Zbrojnych, Dyrektorem Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego MON, Dyrektorem Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, Dyrektorem Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON, Szefem Zarządu Planowania Strategicznego P5 SG WP, Szefem Zarządu Planowania Rzeczowego P8 SG WP, Dyrektorem Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, Przewodniczącym Zespołu Naukowo-Przemysłowego Komendantem – Rektorem Wojskowej Akademii Technicznej.

¹⁸ W terminie składania wniosków w konkursie, tj. do dnia 5 września 2012 r.

¹⁹ Opracowano prototyp celownika według zmienionego parametru zasięgu rozpoznania standardowego celu NATO.

²⁰ Art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki stanowi, że z wnioskami o przyznanie środków finansowych na realizację zadań określonych w art. 5 pkt 1-3 do Centrum Nauki i Centrum Rozwoju mogą występować konsorcja naukowe.

²¹ Art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR, stanowi, że w konkursie na wykonanie projektów mogą brać udział konsorcja naukowe w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.

Zawarcie umów na realizację przedmiotowych projektów zostało dokonane również z naruszeniem ww. przepisów.

Stwierdzono ponadto, że w konkursie Nr 3/2012, zostały przyjęte przez NCBR oświadczenia²² związane ze złożonymi wnioskami o finansowanie wykonania ww. trzech projektów, pomimo że nie spełniały one wymagań regulaminu konkursu, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Umowy o wykonanie i finansowanie powyższych trzech projektów zostały podpisane z naruszeniem postanowień regulaminu konkursu Nr 3/2012. Zgodnie z zapisami tego regulaminu podpisanie umowy o wykonanie i finansowanie projektu z wyłonionym w konkursie Wykonawcą projektu następuje po dostarczeniu do NCBR zgody właściwego Gestora sprzętu na przeprowadzenie badań i testów przedmiotu projektu w warunkach operacyjnych. Pomimo że zgody właściwych Gestorów nie zostały dostarczone do NCBR, to umowy dotyczące trzech ww. projektów zostały podpisane.

2.2. W ramach przygotowania projektu pt. DMO AH opracowano i uzgodniono - przez NCBR, Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych - dla tego projektu założenia, w których ujęto cel główny niemożliwy do osiągnięcia, ponieważ cele szczegółowe zostały określone w zakresie, który nie obejmował pełnego zakresu zagadnień wymaganych dla osiągnięcia celu głównego spełniającego wymagania Sił Zbrojnych RP na rzecz których projekt miał być realizowany. Ponadto w założeniach wskazano, że wyniki pracy rozwojowej miały osiągnąć ósmy poziom gotowości technologii, pomimo że wyniki te nie zostały w ogóle w założeniach wymienione.

W ocenie NIK, opracowane i uzgodnione założenia były niekompletne, a zatem sporządzono je nierzetelnie. Zastosowanie przez Komitet Sterujący niekompletnych założeń w celu ustalenia regulaminu konkursu Nr 1/2011, w ocenie NIK, było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

W drodze konkursu dokonano wyboru Wykonawcy projektu pt. DMO AH, na realizację którego przyznano środki finansowe oraz zawarto z wybranym Wykonawcą umowę o wykonanie i finansowanie tego projektu, w której powtórzono cel główny projektu i cele szczegółowe ustalone w nierzetelnie opracowanych i uzgodnionych założeniach. Wyniki projektu oczekiwane przez Siły Zbrojne RP nie zostały wskazane ani w założeniach w ramach przygotowania projektu ani w regulaminie konkursu. W umowie zostały uwzględnione wyniki projektu zawarte we wniosku o finansowanie wykonania projektu złożonym w konkursie. W związku z powyższym w umowie nie zostały zabezpieczone interesy Sił Zbrojnych RP w zakresie rezultatów projektu, pomimo że projekt miał być realizowany na ich rzecz. Wyciąg z Wymagań Operacyjnych zostały przekazany (poza umową) Wykonawcy dopiero po upływie 2,5 roku realizacji projektu. Z kolei po upływie pierwotnego terminu przewidzianego w umowie na realizację tego projektu (tj. po upływie ponad czterech lat) został zmieniony cel główny, cele szczegółowe, a także zakładane wyniki projektu. Wykonawca wykonał prototyp sprzętu wojskowego i dokumentację techniczną, pomimo że dokumenty²³ przez niego opracowane, poprzedzające wykonanie prototypu, nie zostały zaakceptowane przez resort obrony narodowej. Ponadto po upływie czterech lat realizacji projektu został wprowadzony do umowy obowiązek stosowania decyzji Nr 72/MON w odniesieniu do oceny wyników projektu. Zgodnie z decyzją Nr 72/MON, opracowane przez Inspektorat Uzbrojenia ZTT²⁴, na podstawie dokumentów²⁵ opracowanych przez Wykonawcę, zatwierdza Szef Inspektoratu Uzbrojenia. Stwierdzono, że do połowy 2018 r. ZTT nie zostały zatwierdzone. W związku z brakiem zatwierdzonych ZTT, wykonany prototyp sprzętu wojskowego nie mógł być zweryfikowany pod względem zgodności z wymaganiami Sił Zbrojnych RP określonymi w ZTT. Zatem wyniki projektu spełniające wymagania Sił Zbrojnych RP nie zostały osiągnięte, pomimo że projekt był realizowany przez ponad sześć lat²⁶ (i był kontynuowany po zakończeniu kontroli).

2.3. We wniosku o finansowanie wykonania projektu pt. ZSDiKO złożonym w konkursie, a następnie w umowie dotyczącej realizacji tego projektu nie ujęto opracowania projektów technicznych²⁷ dotyczących trzech składników (tj. różnych wozów) w zakresie zautomatyzowanego systemu dowodzenia

²² Oświadczenie wnioskodawcy o niefinansowaniu i nieubieganiu się o finansowanie zadań objętych wnioskiem ze środków pochodzących z innych źródeł i o nie zaleganiu z wpłatami z tytułu należności budżetowych oraz z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Kolejne oświadczenie dotyczyło tego, że wniosek złożony w systemie informatycznym stanowi oświadczenie woli, a informacje zawarte we wniosku i dokumentach do niego załączonych złożonych w konkursie są zgodne ze stanem faktycznym i prawnym.

²³ Takie jak: Projekt Konceptyjny, Analiza Techniczno-Ekonomiczna, Projekt Założeń Taktyczno-Technicznych.

²⁴ Założenia Taktyczno-Techniczne to dokument zawierający m.in. pełne wymagane parametry techniczne i operacyjne projektowanego sprzętu wojskowego oraz szczegółową strukturę techniczną projektowanego sprzętu wojskowego. Zgodnie z decyzją Nr 72/MON zatwierdzone Założenia Taktyczno-Techniczne (i Ocena Projektu Konceptyjnego) stanowiły podstawę merytoryczną realizacji etapu „projektowanie i rozwój”, w ramach którego opracowuje się m.in. prototyp sprzętu wojskowego.

²⁵ Takich jak: Projekt Konceptyjny, Analiza Techniczno-Ekonomiczna, Projekt Założeń Taktyczno-Technicznych.

²⁶ Według stanu na I półrocze 2018 r.

²⁷ Projektu technicznego obejmował m.in. opracowanie dokumentacji technicznej na prototyp, wykonanie prototypu, wykonanie badań kwalifikacyjnych.

i kierowania ogniem, które były ujęte w założeniach dla projektu opracowanych i uzgodnionych przez NCBR, Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych na etapie przygotowania projektu, a także w regulaminie konkursu Nr 4/2013. Pomimo że powyższy wniosek złożony w konkursie nie spełniał wszystkich wymagań ujętych w przedmiotowych założeniach, to w konkursie dokonano wyboru Wykonawcy²⁸ projektu, a na jego realizację przyznano środki finansowe oraz zawarto z wybranym Wykonawcą umowę o wykonanie i finansowanie tego projektu. Uzyskanie wyniku końcowego w postaci dokumentacji technicznej wskazanej w umowie dla kilkunastu wozów (składników systemu) było niemożliwe przy realizacji projektu zgodnie z umową. Realizując projekt i uwzględniając wymagania określone w decyzji Nr 72/MON możliwe było opracowanie dokumentacji technicznej wyrobu²⁹ dla części składników systemu i dokumentacji technicznej prototypu dla pozostałych jego składników. Po upływie 9 miesięcy realizacji projektu pt. ZSDiKO, NCBR wstrzymało jego finansowanie, m.in. z powodu braku uzgodnienia WZTT z Inspektoratem Uzbrojenia, które trwało także po zakończeniu pierwotnego terminu realizacji projektu (22 grudnia 2017 r.) i nie zostało wznowione w połowie 2018 r. (tj. do dnia zakończenia kontroli). W związku z powyższym nie zostały osiągnięte zakładane wyniki projektu pt. ZSDiKO.

2.4. Resort obrony narodowej zgłosił do uruchomienia przez NCBR propozycję projektu pt. NKTO, podczas gdy brak było opracowanych i zatwierdzonych Wymagań Operacyjnych (zawierających wymagania Sił Zbrojnych) w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego, co w ocenie NIK, było działaniem niecelowym i nierzetelnym. Stwierdzono ponadto, że potrzeby w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego nie zostały również zidentyfikowane w ramach prowadzonych Przeglądów Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych. Konsekwencją powyższego było opracowanie i uzgodnienie założeń dla tego projektu (przy jednoczesnym braku wymagań w zakresie powyższego sprzętu wojskowego), które zostały zastosowane przez Komitet Sterujący do ustalenia regulaminu konkursu Nr 4/2013. Pomimo że brak było zdefiniowanych potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie tego sprzętu wojskowego, to jednak NCBR ogłosił i przeprowadził konkurs, w wyniku którego dokonano wyboru Wykonawcy projektu pt. NKTO, a na jego realizację przyznano środki finansowe oraz zawarto z Wykonawcą umowę o wykonanie i finansowanie projektu. Po upływie 6 miesięcy realizacji projektu pt. NKTO zostało wstrzymane jego finansowanie (do czasu uzgodnienia dokumentu WZTT z Inspektoratem Uzbrojenia), które trwało od lipca 2014 r. do dnia zakończenia kontroli (i trwało również po zakończeniu kontroli). Po upływie czterech lat od zawarcia umowy dotyczącej przedmiotowego projektu, w NCBR, podjęto działania w celu przerwania finansowania projektu i rozwiązania umowy z powodu m.in. kilkuletniego okresu wstrzymania jego finansowania oraz podjęcia przez Ministra Obrony Narodowej decyzji w sprawie opracowania Wymagań Operacyjnych w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego.

Zatem zgłoszenie przez Ministerstwo Obrony Narodowej projektu pt. NKTO do uruchomienia w NCBR, przeprowadzenie procedury konkursowej, a także finansowanie projektu i jego realizacja były działaniami niecelowymi i niegospodarnymi w związku z brakiem zidentyfikowanych i zdefiniowanych potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego.

W konsekwencji realizacja projektu pt. NKTO, na podstawie umowy, nie doprowadziła do osiągnięcia wyników spełniających potrzeby (wymagania) Sił Zbrojnych RP, generowała natomiast koszty.

2.5. W odniesieniu do projektu pt. NBPWP, w drodze konkursu dokonano wyboru Wykonawcy³⁰ projektu, a na jego realizację zostały przyznane środki finansowe. Z wybranym Wykonawcą została zawarta przez NCBR umowa o wykonanie i finansowanie tego projektu. We wniosku o finansowanie wykonania ww. projektu i w umowie ujęto wynik końcowy dotyczący opracowania dokumentacji, której uzyskanie było niemożliwe przy realizacji projektu zgodnie z umową. Po upływie 2 lat od daty zawarcia umowy zmieniono dotychczasowy wynik końcowy projektu na opracowanie dokumentacji technicznej wyrobu (zgodnie z procedurami określonymi w decyzji Nr 72/MON). Ponadto Wykonawca pomimo, że nie posiadał zatwierdzonych przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia ZTT³¹ związanych z ww. projektem, to

²⁸ Tj. Wnioskodawca, który złożył wniosek w konkursie.

²⁹ Zgodnie z pkt. 1 załącznika Nr 4 „Procedura realizacji pracy rozwojowej” do decyzji Nr 72/MON, zasadniczym celem realizacji pracy rozwojowej było opracowanie dokumentacji technicznej wyrobu (DTW). Zgodnie z pkt. 28 ppkt 3 załącznika Nr 4 do tej decyzji określono, że opracowana dokumentacja techniczna wyrobu uwzględnia zalecenia z badań kwalifikacyjnych.

³⁰ Tj. Wnioskodawca, który zgłosił wniosek w konkursie.

³¹ Według umowy, na podstawie projektu ZTT opracowanego przez Wykonawcę miały zostać opracowane, uzgodnione i zatwierdzone ZTT, zgodnie z decyzją Nr 72/MON. ZTT miało zawierać pełne, wymagane parametry techniczne i operacyjne sprzętu wojskowego oraz szczegółową strukturę techniczną projektowanego sprzętu wojskowego, a także rodzaje wymaganych badań.

realizował kolejny (trzeci) etap projektu, a zatem wyniki realizowanego przez niego projektu były obciążone ryzykiem niezgodności z wymaganiami Sił Zbrojnych.

2.6. W NCBR dokonano, w drodze konkursu, wyboru Wykonawcy projektu pt. MBO, na jego realizację przyznano środki finansowe oraz zawarto z Wykonawcą umowę, pomimo że złożony w konkursie wniosek o finansowanie wykonania tego projektu był niezgodny w zakresie wartości części parametrów z założeniami do regulaminu konkursu, a koszty projektu ujęte we wniosku nie uwzględniały kosztów wszystkich badań wymienionych w celach szczegółowych projektu. Tym samym koszty projektu wskazane we wniosku nie zapewniały możliwości osiągnięcia wszystkich celów projektu. Nieuwzględnienie kosztów wymaganych badań wymienionych w celach szczegółowych projektu, zarówno w harmonogramie wykonania projektu, jak i w kosztorysie projektu stanowiących części składowe umowy, w ocenie NIK, było działaniem niecelowym i nierzetelnym. Po ponad dwóch latach realizacji ww. projektu zostało wstrzymane jego finansowanie, które do dnia zakończenia kontroli nie zostało wznowione.

Minister Obrony Narodowej w 2017 r. rekomendował przerwanie realizacji projektu pt. MBO i jego rozliczenie ze względu na brak możliwości osiągnięcia celów projektu. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazano m.in. na niedoszacowanie kosztów zakupu materiałów żyrotronowych oraz na brak w kraju kadry naukowej specjalizującej się w technologii lamp próżniowych, elektroniki próżniowej i elektroniki wysokich napięć, posiadającej w chwili obecnej niezbędny zakres wiedzy umożliwiającej opracowanie prototypu mikrofalowej broni obezwładniającej. Ponadto jeden z podmiotów (tj. uczelnia wyższa) realizujących ten projekt, w opinii z 2017 r., wskazał, że kontynuacja projektu, ale po obniżeniu wymaganych parametrów docelowych, pozwoli na uzyskanie wystarczającej wiedzy (techniki, technologii) do opracowania w przyszłości prototypu lampy żyrotronowej o wymaganych parametrach. Zatem cele i wyniki projektu pt. MBO nie zostały osiągnięte

2.6.1. Przyznanie, w drodze decyzji Dyrektora NCBR, jednemu z podmiotów realizujących projekt pt. MBO, środków finansowych w wysokości 12.000 tys. zł, z przeznaczeniem na zarządzanie strategicznym programem pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”, zostało dokonane z naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy o NCBR, zgodnie z którym środki finansowe są przyznawane na wykonanie projektów, a także z naruszeniem art. 27 ust. 1 tej ustawy, według którego zarządzanie strategicznym programem należało do ustawowego zadania NCBR. W ocenie NIK, przyznanie środków finansowych w powyższej kwocie było także działaniem niecelowym, niegospodarnym i nierzetelnym.

NCBR zlecając w umowie o wykonanie i finansowanie projektu pt. MBO, jednemu z podmiotów realizujących ten projekt, zarządzanie ww. strategicznym programem naruszył ww. przepisy ustawy o NCBR. W ocenie NIK, wydatkowanie przez NCBR środków finansowych na zarządzanie strategicznym programem pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” w latach 2014-2017, w kwocie 3.873 tys. zł³² było działaniem niegospodarnym. Wydatkowanie środków finansowych w tej kwocie zostało dokonane z naruszeniem ww. przepisów prawa.

3. Przedstawienie Ministrowi NiSW przez Komitet Sterujący do zatwierdzenia projektu programu strategicznego pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” (złożonego z 6 projektów) oszacowanego na około 400 mln zł, a następnie jego zatwierdzenie, w ocenie NIK, było przedwczesne. Projekty objęte programem strategicznym dotyczyły dziedziny wiedzy o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego i technicznego, która była słabo rozpoznana. Ponadto na rynku europejskim brak było urządzeń spełniających potrzeby operacyjne Sił Zbrojnych RP w zakresie broni rażącej (elektromagnetycznej). Należy również dodać, że tego typu bronią dysponowało tylko jedno państwo. Powyższą ocenę uzasadniały również ustalenia kontroli dotyczące jednego z projektów (w zakresie opracowania prototypu mikrofalowej broni obezwładniającej - MBO) ujętego w powyższym programie strategicznym. W toku kontroli ustalono bowiem, że nie było możliwości osiągnięcia celów i wyników tego projektu z powodu m.in. braku w kraju kadry naukowej posiadającej niezbędny zakres wiedzy umożliwiającej opracowanie prototypu mikrofalowej broni obezwładniającej. Na potrzebę uzyskania wystarczającej wiedzy (w zakresie techniki, technologii) do zrealizowania jednego z projektów (pt. MBO) objętych programem strategicznym, wskazała uczelnia wyższa realizująca projekt.

Zdaniem NIK, sfinansowanie badań naukowych w ramach projektów badawczych (a nie badawczo-rozwojowych) pozwoliłoby na uzyskanie niezbędnej wiedzy przez kadrę naukową w kraju, a jednocześnie zminimalizowałyby ryzyko przedwczesnych działań Komitetu Sterującego dotyczących przygotowania i przedstawienia Ministrowi NiSW do zatwierdzenia projektu programu strategicznego, zatwierdzenia

³² W tym w latach 2014-2016 wydatkowano 2.489,5 tys. zł.

programu strategicznego przez Ministra NiSW, a w konsekwencji jego nieskutecznej realizacji w zakresie co najmniej jednego z powyższych projektów.

4. Proces identyfikacji potrzeb dla zdolności operacyjnych oraz definiowania Wymagań Operacyjnych był uregulowany przez Ministra Obrony Narodowej w dwóch decyzjach wewnętrznych, tj. w decyzji Nr 497/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”³³ oraz w decyzji Nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”³⁴. Ponadto w trzech decyzjach Ministra Obrony Narodowej ustalono dokumenty określające wymagania Sił Zbrojnych RP w zakresie sprzętu wojskowego, m.in. Wymagania Operacyjne, Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne i Założenia Taktyczno-Techniczne. Z dniem 26 czerwca 2018 r. została uchylona ww. decyzja Nr 25/MON z dnia 7 lutego 2014 r. określająca m.in. procedury definiowania Wymagań Operacyjnych, bez jednoczesnego wydania nowych przepisów w tym zakresie. Zdaniem NIK, brak takich regulacji może utrudniać formułowanie Wymagań Operacyjnych, a przez to negatywnie wpływać na uruchamianie i prowadzenie prac rozwojowych na rzecz Sił Zbrojnych RP.

5. Opracowanie projektu Krajowego Programu Badań nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (w brzmieniu pierwotnym)³⁵, ponieważ Minister opracował ten projekt przed zasięgnięciem opinii podmiotów wskazanych w ww. przepisach ustawy.

Zgodnie z Krajowym Programem Badań celem badań naukowych i prac rozwojowych realizowanych i finansowanych na rzecz obronności państwa jest wsparcie procesu rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W dokumencie tym wskazano, że realizacja badań naukowych i prac rozwojowych powinna wesprzeć proces rozwoju zdolności operacyjnych, które SZ RP planują osiągnąć w przyszłości, jak również doprowadzić do redukcji kosztów i zminimalizowania ryzyka niepowodzenia.

6. Sposób koordynowania przez Komitet Sterujący (organ NCBR) realizacji prac rozwojowych w zakresie obronności w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub innych zadań nie został sprecyzowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, ani w regulacjach wewnętrznych NCBR, pomimo że zadanie takie zostało powierzone temu organowi w przepisach ustawy o NCBR.

7. Kryteria oceny merytorycznej wniosku zostały ustalone przez Komitet Sterujący w 5 regulaminach konkursów niezgodnie z przepisami ustawy o NCBR i rozporządzenia MNiSzW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności. Komitet Sterujący bowiem w regulaminach konkursów dokonał podziału kryteriów na kryteria i podkryteria, które zostały ujęte w opracowanych w NCBR dokumentach udostępnianych ekspertom i w kwestionariuszach recenzji wniosków³⁶ sporządzonych przez ekspertów, zawierających oceny wniosków złożonych w konkursach. Ponadto niektóre kryteria, w powyższych regulaminach i dokumentach, zostały pominięte lub dodane niezgodnie z przepisami prawa. Zatem na podstawie ustalonych niezgodnie z przepisami prawa kryteriów oceny merytorycznej wniosków, w NCBR dokonywano ich oceny (w ramach pięciu konkursów), a następnie wyboru Wykonawców 52 projektów (w zakresie prac rozwojowych). W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne.

8. Komitet Sterujący nie dokonał końcowej oceny merytorycznej (do dnia zakończenia kontroli) sześciu³⁷ spośród szesnastu projektów zakończonych w latach 2013-2016 dotyczących prac rozwojowych (tj. 37%), pomimo że był do tego zobowiązany przepisami ustawy o NCBR. W związku z nieuzyskaniem końcowej oceny merytorycznej projektów, Dyrektor NCBR nie mógł dokonać przyjęcia i oceny wyników

³³ Dz. Urz. MON Nr 24, poz. 340. Decyzja Nr 497/MON utraciła moc z dniem 7 lutego 2014 r. Została ona uchylona decyzją Nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 44), która weszła w życie z dniem 7 lutego 2014 r.

³⁴ Dz. Urz. MON poz. 44. Decyzja Nr 25/MON utraciła moc z dniem 26 czerwca 2018 r. Została ona uchylona decyzją Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2018 r. uchylającą decyzję w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz. Urz. MON poz. 81).

³⁵ Tekst pierwotny ustawy (Dz. U. Nr 96, poz. 615). Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615, ze zm.) została uchylona z dniem 1 października 2018 r. przez art. 169 pkt 4 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).

³⁶ Wnioski o finansowanie wykonania projektów złożone w konkursach.

³⁷ W tym trzech projektów objętych kontrolą: Modułowy Integrator, Kamery, Celownik.

tych projektów, pomimo że obowiązek taki był na niego nałożony przepisami ww. ustawy. Zatem nie można uznać, że zostały osiągnięte zakładane cele i wyniki zakończonych sześciu projektów, pomimo że upłynęło ponad dwa lata od daty ich zakończenia, według terminów określonych w stosownych umowach. Czas oczekiwania na dokonanie końcowej oceny merytorycznej pięciu projektów (spośród ww. sześciu) liczony od daty ich zakończenia (według stanu na koniec pierwszego półrocza 2018 r.) przekraczał 30 miesięcy. Ponadto w umowach o wykonanie i finansowanie projektów nie został sprecyzowany sposób i zakres końcowej oceny merytorycznej projektów dokonywanej przez Komitet Sterujący, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 2 pkt 5, w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o NCBR. Tym samym nie było możliwe (i nie jest nadal możliwe) dokonanie oceny końcowej oceny merytorycznej projektów przez Komitet Sterujący.

9. Minister właściwy do spraw nauki³⁸ nie określił, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia³⁹, warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów, do czego był zobowiązany przepisem art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR. W NCBR były ogłaszane i przeprowadzane konkursy, pomimo nie określenia w drodze rozporządzenia ww. warunków udziału w konkursach. Dla ogłoszonych konkursów Komitet Sterujący ustalał regulaminy, w których określał warunki udziału w konkursach, nie będąc do tego uprawnionym. W konsekwencji ww. działań dokonano w drodze konkursów wyboru Wykonawców 60 projektów (w zakresie prac rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi), a na ich realizację przyznano środki finansowe w kwocie łącznej 1.696.878,5 tys. zł, w tym w latach 2013-2016 NCBR wydatkowało na rzecz Wykonawców kwotę 785.337,8 tys. zł.

10. Minister właściwy do spraw nauki⁴⁰ nie określił w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie finansowania lub współfinansowania prac rozwojowych dotyczących obronności, do czego był zobowiązany przepisem art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR. W ocenie NIK, wykonanie ww. upoważnienia ustawowego jest szczególnie istotne - m.in. w świetle ustaleń niniejszej kontroli NIK - ponieważ doprowadzi do spójności rozporządzenia MNiSzW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności z ww. ustawą oraz zapewni przejrzystość sposobu realizacji przez NCBR zadań w zakresie finansowania lub współfinansowania (w szczególności w zakresie nieokreślonym przepisami ustawy o finansach publicznych).

11. W ocenie NIK, w rozporządzeniu MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, została przyjęta regulacja, która ograniczała zarządzanie realizacją prac rozwojowych przez NCBR do zapewnienia osiągnięcia ich celów oraz zgodności z harmonogramem i planem finansowym. Tymczasem prace rozwojowe realizowane na rzecz obronności (resortu obrony narodowej) miały doprowadzić do osiągnięcia konkretnych wyników (rezultatów), w postaci m.in. prototypów sprzętu wojskowego lub systemów oraz dokumentacji technicznych. Przyjęta zatem ww. regulacja była niewystarczająca, gdyż jej zakres nie obejmował wyników prac rozwojowych. NIK zwraca uwagę na potrzebę doprecyzowania, w przepisach powyższego rozporządzenia, działań NCBR podejmowanych w ramach zarządzania realizacją prac rozwojowych m.in. na etapie przygotowania projektu, procedury konkursowej, zawierania umowy, realizacji projektu (w przypadku m.in. nierzetelnego ustalenia celów projektu, braku ustalenia wyników projektu, zmiany w dacie zawarcia umowy celów projektu ustalonych w jego założeniach, na podstawie których ogłoszono i przeprowadzono konkurs dotyczący projektu, zawierania umowy, w której ujęto harmonogram wykonania projektu uniemożliwiający zrealizowanie wszystkich celów projektu). Ponadto NIK zwraca uwagę na niespójność przepisów ww. rozporządzenia z zakresem upoważnienia do jego wydania określonym w ustawie o NCBR. Zakres upoważnienia ustawowego (art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR) obejmował bowiem określenie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych, podczas gdy ww. rozporządzeniem m.in. utworzono Zespół Nadzorujący, jego skład i zadania. W przepisach ustawy nie przewidziano utworzenia podmiotu takiego jak Zespół Nadzorujący.

³⁸ Od 1 października 2018 r. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

³⁹ W rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, określono w § 1 jego przedmiot w brzmieniu: rozporządzenie określa sposób realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zwane dalej „Centrum”, zadań, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, oraz określa kryteria i warunki udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów. Jednakże nie zostały sformułowane w rozporządzeniu treści dotyczące warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów oraz sposobu finansowania lub współfinansowania przez NCBR prac rozwojowych na rzecz obronności.

⁴⁰ Od 1 października 2018 r. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki.

Ponadto kompetencje Dyrektora NCBR do podejmowania decyzji, określone w rozporządzeniu, były rozbieżne z jego uprawnieniami określonymi w ustawie o NCBR.

11.1. Podejmowane z inicjatywy NCBR działania mające na celu określenie zasad i procedur współpracy pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a NCBR w zakresie realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności były nieskuteczne, gdyż nie doprowadziły do przyjęcia stosownych regulacji. Należy podkreślić, że w resorcie obrony narodowej również dostrzeżono potrzebę uregulowania współpracy pomiędzy MON a NCBR w zakresie m.in. przygotowania konkursów, dokonywania zmian zakresu projektów, ich zawieszania i przerywania, zawierania umów, wypłaty środków finansowych na rzecz Wykonawców oraz nadzoru nad projektami. NIK uważa za celowe ww. inicjatywy NCBR i MON.

11.2. W toku kontroli stwierdzono brak spójnych działań organów NCBR, tj. Dyrektora NCBR i Komitetu Sterującego w zakresie autorskich praw majątkowych. W regulaminie konkursu Nr 3/2012 ustalonym przez Komitet Sterujący postanowiono m.in., że Skarb Państwa i Wykonawca są współwłaścicielami autorskich praw majątkowych do wyników projektu, o ile Skarb Państwa nie uzyska całości tych praw, natomiast w umowach dotyczących trzech projektów pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, zawartych z Wykonawcami projektów, nie zostały w ogóle ujęte postanowienia dotyczące autorskich praw majątkowych. Było to spowodowane spóźnionym działaniem Dyrektora NCBR, który dopiero w trakcie procedury konkursowej wystąpił do Ministra Obrony Narodowej w sprawie uzgodnienia propozycji zapisów dotyczących m.in. autorskich praw majątkowych. Brak ujęcia w ww. umowach postanowień dotyczących autorskich praw majątkowych do wyników projektów powodował, że w całości przysługiwały one Wykonawcom, pomimo że na realizację projektów NCBR przekazał Wykonawcom środki finansowe w łącznej kwocie 15.420 tys. zł.

12. Wydatkowanie przez NCBR (tj. jednostkę sektora finansów publicznych) środków finansowych z dotacji celowej udzielonej NCBR przez dysponenta części 28⁴¹ budżetu państwa na opłacenie kosztów projektów odbywało się z naruszeniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a⁴² i art. 162 pkt 3⁴³ ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi NCBR był zobowiązany do wydatkowania⁴⁴ środków finansowych otrzymywanych w formie dotacji celowej. Polegało to na dokonywaniu przez NCBR wydatków w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne (konieczne) na opłacenie w roku obrotowym kosztów realizacji projektów. Dotyczyło to np. wypłaconych przez NCBR środków finansowych z otrzymanej dotacji celowej w wysokości nie mniejszej niż 75.847,3 tys. zł. Zatem wydatkowanie środków publicznych przez NCBR w powyższy sposób, w ocenie NIK, było działaniem nielegalnym, niecelowym, niegospodarnym i nierzetelnym. Konsekwencją braku respektowania zasad gospodarowania środkami publicznymi przez NCBR było niezastosowanie przez tę jednostkę sektora finansów publicznych reguły wydatkowej, określonej w art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają (z zastrzeżeniem ust. 2 i 9) z upływem roku budżetowego.

13. Stwierdzono, że klasyfikowanie przez NCBR wydatków poniesionych na opłacenie kosztów prac rozwojowych w grupie „dotacje i subwencje” było niezgodne z treścią załącznika Nr 4, w związku z załącznikiem Nr 7 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł

⁴¹ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, obowiązującego do dnia 11 grudnia 2017 r., Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierował działami administracji rządowej: nauka i szkolnictwo wyższe i był dysponentem części 28, 38 i 67 budżetu państwa (Dz. U. poz. 1896). Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2317, ze zm.), obowiązującego od 11 grudnia 2017 r., Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kieruje działem administracji rządowej – szkolnictwo wyższe i nauka i jest dysponentem części 28 i 67 budżetu państwa.

⁴² Art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) stanowi, że: Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

⁴³ Art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że: W toku wykonywania budżetu państwa obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

⁴⁴ Art. 47 ustawy o NCBR stanowi, że wydatkowanie środków, o których mowa w art. 46, przez Centrum jest dokonywane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisami niniejszej ustawy. Art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o NCBR stanowi, że przychodami Centrum są środki finansowe otrzymywane w formie: 1) dotacji celowej na realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, innych zadań Centrum oraz na realizację badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, przekazywanej na wniosek Dyrektora.

zagranicznych, zgodnie z którymi wydatki na finansowanie prac rozwojowych klasyfikuje się w grupie „wydatki majątkowe”.

14. Przedstawione przez NCBR Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, będącemu dysponentem części 28 budżetu państwa, rozliczenia dotacji celowej za lata 2013-2016 r. nie zawierały rzeczywistego rozliczenia opłaconych kosztów projektów, na sfinansowanie których były wypłacane (przekazywane) Wykonawcom przez NCBR środki finansowe z otrzymanej od Ministra dotacji celowej. W przedstawianych dysponentowi części 28 rocznych rozliczeniach zawyżano wykorzystanie dotacji celowej poprzez ujmowanie sumy wypłaconych (przekazanych) Wykonawcom przez NCBR zaliczek - w danym roku budżetowym - na opłacenie kosztów realizowanych projektów, pomimo że koszty w ogóle nie były opłacone z tych zaliczek (gdyż np. środki finansowe otrzymane z NCBR w formie zaliczek były lokowane na lokatach bankowych) lub były opłacone w kwotach niższych niż otrzymane zaliczki.

W ocenie NIK, cztery rozliczenia dotacji celowej za lata 2013-2016, w łącznej wysokości 1.294.713,1 tys. zł, przedstawione dysponentowi części 28 budżetu państwa przez NCBR, zostały sporządzone niezgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie spełniały wymagań rozliczenia dotacji, zarówno w zakresie rzeczowym, jak i finansowym.

Zatwierdzenie nierzetelnie sporządzonych ww. czterech rozliczeń dotacji celowej przez dysponenta części 28 uniemożliwiło temu dysponentowi wykonanie obowiązku określonego w art. 152 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia na podstawie otrzymanego rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej miał obowiązek określenia w drodze decyzji wysokość kwoty udzielonej dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

Ponadto w ocenie NIK, postanowienia umów zawartych w latach 2013-2016 przez NCBR dotyczące warunków wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej nie zawierały szczegółowego opisu zadania i terminu jego wykonania, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

15. System finansowania prac rozwojowych, w tym udzielania i zatwierdzania rozliczeń dotacji celowej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, dysponenta części 28 budżetu państwa, uregulowany w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o NCBR, zobowiązywał Ministra do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem dotacji celowej przez NCBR. Należy podkreślić, że system ten umożliwiał dysponentowi części 28 sprawowanie nadzoru w powyższym zakresie. Wyniki kontroli wykazały jednak, że nadzór ten okazał się nieskuteczny, ponieważ Minister zatwierdzał rozliczenia dotacji za lata 2013-2016, przedstawiane przez NCBR, pomimo że były one sporządzane niezgodnie z wymaganiami określonymi w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK, zatwierdzanie tak sporządzonych rozliczeń dotacji celowej było niezasadne. W konsekwencji dysponent części 28 był pozbawiony wiarygodnych informacji dotyczących wykorzystania dotacji celowej, za dany rok budżetowy, pod względem finansowym i rzeczowym.

15. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie sprawował skutecznego nadzoru nad działalnością NCBR, do czego był zobowiązany przepisami ustawy o NCBR. Świadczy o tym, zarówno fakt zatwierdzenia nierzetelnie sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013-2016, przedstawianych przez NCBR, jak i brak skutecznych działań nadzorczo-kontrolnych, pomimo że o problemach w realizacji prac rozwojowych na rzecz obronności był informowany przez Komitet Sterujący, zwłaszcza o niekorzystnym wpływie braku dokumentów zawierających wymagania Sił Zbrojnych RP na etapie przeprowadzania konkursów, a następnie realizacji projektów.

System nadzoru NCBR w zakresie prac rozwojowych uregulowany w ustawie o NCBR i w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, był niespójny i nieprzejrzysty, a przez to także nieskuteczny. W ustawie o NCBR bowiem wskazano jeden podmiot, tj. Dyrektora NCBR, któremu określono kompetencje w zakresie nadzoru nad projektami, natomiast powyższym rozporządzeniem utworzono dwa podmioty nadzorujące, tj. Dyrektora NCBR oraz zespół nadzorujący (ZN), dla których określono tożsame zadania. W rozporządzeniu, Dyrektora NCBR zobowiązano do sprawowania nadzoru, natomiast zespół nadzorujący do realizowania nadzoru, a zatem do realizacji takiego samego zadania zobowiązano dwa podmioty. Należy przy tym dodać, że kompetencje Dyrektora NCBR w zakresie nadzoru określone w ustawie o NCBR i w ww. rozporządzeniu były ze sobą rozbieżne. Według ustawy o NCBR, Dyrektor NCBR był uprawniony do wstrzymania lub przerwania finansowania wyłącznie projektu, natomiast według ww. rozporządzenia miał on kompetencje do podejmowania fakultatywnych lub obligatoryjnych decyzji w zakresie programu strategicznego, programu lub projektu. Ponadto stwierdzono, że system nadzoru opierał się przede wszystkim na realizowaniu zadań przez zespół nadzorujący, które polegały głównie na obsłudze (np. przygotowanie ocen, opinii, rekomendacji dotyczących realizowanych projektów) Dyrektora NCBR oraz Komitetu Sterującego. System nadzoru funkcjonujący w NCBR był

nieskuteczny w zakresie wyboru Wykonawców projektów w konkursach, przyznawania środków finansowych na projekty oraz zawierania umów i ich realizacji.

Przyjęte regulacje prawne polegające na wymogu powołania zespołu nadzorującego przez Dyrektora NCBR przy jednoczesnym braku unormowań dotyczących nadzorowania projektów przez Zespoły Nadzorujące już od daty zawarcia umów o wykonanie i finansowanie projektów dopuszczały możliwość braku realizacji nadzoru przez te podmioty do czasu ich powołania. Zespoły nadzorujące projekty były powoływane po upływie kilku lub kilkunastu miesięcy od zawarcia umów o wykonanie i finansowanie projektów, co skutkowało brakiem nadzoru nad projektami, w tym okresie, przez te podmioty. W ocenie NIK, system nadzoru zorganizowany w powyższy sposób był wadliwy.

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

- do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań zapewniających:
 - występowanie z wnioskami (propozycjami) podjęcia prac rozwojowych, a następnie realizowanie tych prac, na podstawie rzetelnie przeprowadzonej oceny celowości ich podjęcia, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo pozytywnego zakończenia prac, po przeprowadzeniu analizy ryzyka, w szczególności po dokonaniu oszacowania rzeczywistego potencjału wszystkich możliwych (hipotetycznych) realizatorów tych prac;
- do Ministra Obrony Narodowej i dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o podjęcie działań zapewniających:
 - efektywną i terminową realizację prac rozwojowych w zakresie obronności (na rzecz resortu obrony narodowej), z uwzględnieniem ustalonych kompletnych wymagań Sił Zbrojnych RP, w celu uzyskania wyników projektów (w postaci m.in. prototypów sprzętu wojskowego, dokumentacji technicznych) spełniających te wymagania, co umożliwi wdrożenie wyników tych prac dla zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych RP;
- do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o podjęcie działań zapewniających:
 - bezwzględne respektowanie zasad gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na prace rozwojowe i rzetelne rozliczanie dotacji celowej w tym zakresie, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, co umożliwi efektywne i gospodarne wykorzystanie środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację prac rozwojowych;
- do Ministra Obrony Narodowej, dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Wykonawców projektów, o:
 - opracowanie elementów skoordynowanego nadzoru nad pracami rozwojowymi na rzecz obronności obejmującego NCBR, właściwe jednostki resortu obrony narodowej i przedstawicieli wykonawców w oparciu o mechanizmy kontroli zarządczej, w tym:
 - określanie celów i oczekiwanych rezultatów projektu pracy rozwojowej,
 - opracowywanie mapy drogowej (procesu) dla danego projektu pracy rozwojowej określającej szczegółowo etapy dochodzenia do rezultatów i osiągnięcia celów projektu,
 - określanie zarządzających i kluczowych uczestników procesu po stronie NCBR, właściwych jednostek resortu obrony narodowej i Wykonawcy(-ów),
 - zidentyfikowanie i ocena ryzyka uzyskania rezultatów i osiągnięcia celów projektu na każdym etapie mapy drogowej,
 - ustanowienie skutecznych mechanizmów (czynności) kontrolnych redukujących zidentyfikowane ryzyka uzyskania rezultatów i osiągnięcia celów projektu,
 - dokumentowanie oceny ryzyka i ustanowionych mechanizmów kontroli zarządczej,
 - dokumentowanie zastosowanych mechanizmów kontroli zarządczej,
 - regularne testowanie skuteczności ustanowionych mechanizmów kontrolnych przez organy audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej zarządzających projektem.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, aby w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej podjęli prace legislacyjne mające na celu:

1. doprecyzowanie § 4 rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR, poprzez wskazanie, że dla osiągnięcia celów i wyników programu strategicznego, programu lub projektu realizowanych w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa niezbędne jest na każdym etapie prac uwzględnianie wymagań Sił Zbrojnych RP związanych w szczególności z prototypem sprzętu i dotyczącą go dokumentacją techniczną. Konieczne jest również sformułowanie w tym przepisie obowiązku współpracy Centrum z upoważnionym przedstawicielem Ministra Obrony Narodowej w zakresie zarządzania realizacją programu strategicznego, programu lub projektu w ramach badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa;
2. unormowanie w art. 34 ustawy o NCBR i odpowiednio w § 7 rozporządzenia nadzoru Ministra Obrony Narodowej nad realizacją badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. W szczególności – zdaniem NIK – konieczne jest zapewnienie Ministrowi Obrony Narodowej kompetencji w zakresie:
 - 1) uzgadniania z nim lub jego upoważnionym przedstawicielem:
 - założeń programu strategicznego, programu lub projektu realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP, z uwzględnieniem wymagań Sił Zbrojnych, a także uzgodnienia regulaminu konkursu;
 - wprowadzania zmian w przyjętym do realizacji programie strategicznym, programie lub projekcie realizowanym na rzecz Sił Zbrojnych RP lub przerwania jego realizacji;
 - 2) uzgadniania treści projektów umów zawieranych z wykonawcami prac rozwojowych dotyczących projektów realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP;
 - 3) nałożenia na dyrektora Centrum obowiązku przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej raportów o stanie realizacji programu strategicznego, programu lub projektu realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę na potrzebę rozważenia - pod względem celowości i gospodarności – zasadności obowiązku wydatkowania na badania naukowe i prace rozwojowe minimum 2,5% rocznie środków budżetu państwa przeznaczanych na wydatki obronne, o którym stanowi art. 7 ust. 3b ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵.

Zdaniem NIK, wielkość środków planowanych i wydatkowanych na badania naukowe i prace rozwojowe powinna wynikać z rzeczywistych (uzasadnionych) potrzeb Sił Zbrojnych RP, jak również realnych możliwości realizacyjnych potencjalnych Wykonawców, nie zaś z ustawowo ustalonego wskaźnika.

W opinii NIK, ustalony ustawowo obowiązek wydatkowania na badania naukowe i prace rozwojowe minimum 2,5% środków na wydatki obronne, może przyczyniać się do niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków budżetu państwa. Wskazane byłoby zatem wypracowanie innego mechanizmu dotyczącego limitu finansowania w omawianym obszarze.

Wnioski ujęte w wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek zawarte zostały w załączniku nr 6.2. do Informacji.

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Identyfikacja potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych oraz odpowiadających im obszarów badawczych i rozwojowych.

Proces identyfikacji potrzeb dla zdolności operacyjnych został uregulowany przez Ministra Obrony Narodowej w „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” wprowadzonych decyzją Nr 497/MON z dnia 28 grudnia 2010 r. oraz w „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” wprowadzonych decyzją Nr 25/MON z dnia 7 lutego 2014 r. W powyższych Wytycznych określono procedury dotyczące identyfikacji potrzeb dla zdolności operacyjnych i definiowania Wymagań Operacyjnych. Uchylenie ww. decyzji Nr 25/MON z dniem 26 czerwca 2018 r. bez jednoczesnego wydania nowych uregulowań dotyczących identyfikacji potrzeb dla zdolności operacyjnych oraz definiowania Wymagań Operacyjnych, zdaniem NIK, może utrudniać uruchamianie i prowadzenie prac rozwojowych na rzecz Sił Zbrojnych RP.

Z kolei w trzech decyzjach Ministra Obrony Narodowej (Nr 28/MON z dnia 7 lutego 2011 r.⁴⁶, Nr 72/MON z dnia 25 marca 2013 r.⁴⁷, Nr 141/MON z dnia 5 lipca 2017 r.⁴⁸) przyjęto uregulowania m.in. w zakresie zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych, które zostały sformułowane w zróżnicowany sposób. I tak np.:

- w decyzji Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2011 r. określono, że w ramach fazy analityczno-koncepcyjnej organizuje się przedsięwzięcia mające na celu wykonanie analiz, koncepcji technicznych dla wskazania optymalnego sposobu spełnienia potrzeb operacyjnych zdefiniowanych w WO (pkt 40 decyzji);
- w decyzji Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z 25 marca 2013 r. przyjęto, że w ramach fazy analityczno-koncepcyjnej realizuje się przedsięwzięcia mające na celu wskazanie optymalnego sposobu pozyskania sprzętu wojskowego w wyniku przeprowadzenia niezbędnych analiz (pkt 39 decyzji);
- w decyzji Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. określono, że w ramach fazy analityczno-koncepcyjnej realizuje się przedsięwzięcia mające na celu wskazanie optymalnego sposobu zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych w wyniku przeprowadzenia niezbędnych analiz (§ 46 decyzji).

Pomimo przyjęcia odmiennych uregulowań w zakresie fazy analityczno-koncepcyjnej jej wynik stanowiły m.in. opracowane Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne (w zakresie potrzeb perspektywicznych podstawę do uruchomienia procesu pozyskania nowego sprzętu wojskowego, w resorcie obrony narodowej, stanowiły zatwierdzone Wymagania Operacyjne).

Dopiero w decyzji Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej (w Wytycznych⁴⁹) przyjęto, że osiągnięte cele projektu powinny spełniać wymagania Sił Zbrojnych określone m.in. w takich dokumentach jak: Wymagania Operacyjne, Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne i Założenia Taktyczno-Techniczne.

Przed dniem 28 lutego 2014 r. (tj. do dnia wejścia w życie ww. decyzji Nr 59/MON) nie określono w resorcie obrony narodowej dokumentów, które stanowiły podstawę merytoryczną realizacji projektów w NCBR, pomimo że z MON zostały zgłoszone propozycje projektów.

Zgłaszane przez Ministerstwo Obrony Narodowej do NCBR propozycje projektów były zgodne z priorytetowymi obszarami technologicznymi (m.in. technologie informacyjne i sieciowe, sensory i obserwacja, broń precyzyjna i uzbrojenie, platformy bezzałogowe, ochrona i przetrwanie na polu walki)

⁴⁶ Decyzja Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2011 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania uzbrojenia i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 35, ze zm.). Utraciła moc z dniem 25 marca 2013 r.

⁴⁷ Decyzja Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 78, ze zm.). Utraciła moc z dniem 6 lipca 2017 r.

⁴⁸ Decyzja Nr 141/MON z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.). Weszła w życie 6 lipca 2017 r.

⁴⁹ Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dotyczące planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej stanowiącymi załącznik do decyzji Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2014 r. (Dz. Urz. MON poz. 74, ze zm.).

określonymi w „Krajowym Programie Badań. Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa”, który stanowił załącznik do uchwały Nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Badań.

Projekty zgłoszone przez MON i realizowane w NCBR wynikały z podjętych przez Ministra Obrony Narodowej decyzji akceptujących wnioski Rady Uzbrojenia z 2011 r. i z 2012 r., a także z wniosku Ministra Obrony Narodowej z 2013 r. Zgłaszane propozycje projektów wynikały także z Wymagań Operacyjnych, programów operacyjnych, celów Sił Zbrojnych NATO, Studium Wykonalności (w zakresie programu strategicznego), a także z propozycji przemysłu zbrojeniowego.

I tak np.:

- propozycja projektu pt. „Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieźnych, kryptonim KRYL”⁵⁰, zgłoszona z MON do NCBR w 2011 r., wynikała z zadania ujętego w „Programie operacyjnym na osiągnięcie zdolności operacyjnej w zakresie rażenia przeciwnika poza zasięgiem jego broni na szczeblu taktycznym, realizacji zadań wsparcia bezpośredniego i ogólnego przez połowę artylerii lufową”, a także z celów Sił Zbrojnych NATO 2008⁵¹. Zgłoszenie projektu pt. DMO AH wynikało także z akceptacji w dniu 29 czerwca 2011 r. przez Ministra Obrony Narodowej wniosku Rady Uzbrojenia Nr 86/NCBiR/RU⁵², która przyjęła propozycje projektów z obszaru obronności i bezpieczeństwa państwa do uruchomienia w NCBR, w tym również projekt pt. DMO AH. Realizacja tego projektu była związana z redefiniowanym WO pn. „Zdolność do realizacji bliskiego i głębokiego ognia wspierającego na szczeblu taktycznym kr. KRYL”. Powyższe WO było wynikiem weryfikacji w 2014 r. dotychczasowego WO dotyczącego dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkiej armatohaubicy, w zakresie sprecyzowania wymagań dotyczących rodzaju platformy, na której miał być umieszczony środek ogniowy i określenia jej właściwości transportowych (pojazd samobieźny albo sprzęt wojskowy przystosowany do holowania lub przewożenia). W wyniku dokonanej weryfikacji WO dotyczącego dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkiej armatohaubicy zostało ono wykreślone z dokumentu pn. „Wymagania Operacyjne edycji 2012”, do którego w zamian załączono powyższe zredefiniowane WO pn. „Zdolność do realizacji bliskiego i głębokiego ognia wspierającego na szczeblu taktycznym kr. KRYL”, które dotyczyło dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm samobieźnych haubic na podwoziu kołowym. Wyciąg z ww. WO przyjęto za podstawę merytoryczną realizacji projektu pt. DMO AH. Sekretarz Stanu w MON uzasadnił to tym, że w czasie uruchamiania tego projektu nie istniały opracowane i zatwierdzone Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne w przedmiotowym zakresie. Ponadto dodał, że wyciąg z WO dotyczący m.in. projektu pt. DMO AH został przekazany w celu dostosowania projektu do wymagań Sił Zbrojnych RP. Nieprzekazanie z resortu obrony narodowej dokumentu uwzględniającego kompletne wymagania SZ RP dotyczące ww. projektu, już na etapie jego przygotowania w NCBR, powodowało zwiększenie ryzyka realizacji projektu w zakresie niespełnienia oczekiwań Sił Zbrojnych RP. Należy dodać, że realizacja projektu pt. DMO AH wynikała również z „Programu operacyjnego na osiągnięcie zdolności bojowej wsparcia ogniem pośrednim na szczeblu taktycznym i operacyjnym” z 2016 r.;
- propozycja programu strategicznego pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”, zgłoszona przez MON do NCBR w 2011 r., wynikała z akceptacji w dniu 29 czerwca 2011 r. przez Ministra Obrony Narodowej wniosku Rady Uzbrojenia Nr 86/NCBiR/RU (który zawierał propozycje projektów do uruchomienia w NCBR, w tym program pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”). Zainicjowanie tego programu (w ramach

⁵⁰ Projekt pt. DMO AH.

⁵¹ L0905 Zdolności wsparcia ogniem pośrednim, L0035 Siły zróżnicowanej gotowości – siły wsparcia i zabezpieczenia.

⁵² Wniosek Rady Uzbrojenia Nr 86/NCBiR/RU w sprawie akceptacji propozycji resortu obrony narodowej dotyczących priorytetowych obszarów badań oraz programów i projektów z obszaru obronności i bezpieczeństwa państwa planowanych do uruchomienia w roku 2011 w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). Powyższy wniosek został opracowany na podstawie zapisów § 4 ust. 21 „Procedury rozpatrzenia sprawy przez Radę Uzbrojenia w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk” stanowiącej załącznik Nr 2 do decyzji Nr 126/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie Rady Uzbrojenia (Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 101). W pkt. 1 decyzji Nr 126/MON Ministra Obrony Narodowej zapisano co następuje: Powołuje się Radę Uzbrojenia jako organ doradczy Ministra Obrony Narodowej, zwaną dalej „Radą”. Zgodnie z pkt. 2 ww. decyzji w skład Rady Uzbrojenia wchodził: Podsekretarz Stanu do Spraw Uzbrojenia i Modernizacji (Krajowy Dyrektor do Spraw Uzbrojenia), Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej, Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych, Dowódca Wojsk Specjalnych, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szef Inspektoratu Uzbrojenia, Szef Zarządu Planowania Strategicznego - P5 Sztabu Generalnego WP, Szef Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 Sztabu Generalnego WP, Dyrektor Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego, Dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Dyrektor Departamentu Polityki Zbrojeniowej, Komendant - Rektor Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego, Dyrektor Biura do Spraw Procedur Antykorupcyjnych, Szef Oddziału Kształtowania Systemu Pozyskiwania, Eksploatacji i Wycofywania Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej Departamentu Polityki Zbrojeniowej.

którego był ujęty m.in. projekt pt. „Mikrofalowa broń obezwładniająca”⁵³) związane było również z realizacją celów Sił Zbrojnych NATO 2008⁵⁴. Ponadto w 2013 r. Minister Obrony Narodowej wnioskował do NCBR aby w oparciu o Studium Wykonalności (SW) dotyczące ww. programu strategicznego wystąpić do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o zatwierdzenie programu strategicznego pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”. Z powyższego SW (opracowanego⁵⁵ w 2012 r. na zlecenie NCBR) wynikało, że na europejskim (w tym polskim) rynku nie występują urządzenia, które spełniałyby potrzeby operacyjne Sił Zbrojnych RP w zakresie broni rażącej – elektromagnetycznej. Wskazano, że tylko jedno państwo dysponuje tego typu bronią. W SW wskazano na ograniczenia realizacji ww. programu w zakresie słabo rozpoznanych technologii związanych z projektami programu. W SW, w części dotyczącej „Analizy polskiego rynku w obszarze programu strategicznego”, stwierdzono, że na polskim rynku nie ma producentów urządzeń (produktów) objętych projektami ww. programu oraz, że istnieją na rynku podmioty posiadające potencjał naukowy i przemysłowy wystarczający do zrealizowania programu strategicznego w zakresie nowych systemów uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej. Wskazano przy tym na konieczność współpracy jednostek badawczo-naukowych z podmiotami komercyjnymi.

W zatwierdzonym w 2014 r. programie strategicznym pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”, określono m.in. cztery cele główne programu (I⁵⁶, II⁵⁷, III⁵⁸, IV⁵⁹), zakres tematyczny obejmujący 6 projektów (m.in. pt. MBO) oraz podstawy merytoryczno-prawne jego realizacji, wskaźniki programu (w tym dla systemu broni obezwładniającej). Budżet programu oszacowano na kwotę 400.000 tys. zł. W przedmiotowym programie strategicznym wskazano na ryzyka dla osiągnięcia celów programu takie jak: słabo rozpoznana dziedzina wiedzy o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego i technicznego projektów, ewentualne opóźnienia w realizacji przedmiotowego programu, niedoszacowanie budżetu dla poszczególnych zadań wynikające ze zmian cen rynkowych. Ponadto dopiero w trakcie realizacji projektu w dniu 26 stycznia 2016 r. zostało zatwierdzone przez Szefa Sztabu Generalnego WP WO kryptonim „Mikrofała” dotyczące projektu pt. MBO.

Minister Obrony Narodowej zaakceptował w 2017 r. stanowisko jednostek i komórek organizacyjnych resortu obrony narodowej dotyczące przerwania realizacji projektu pt. MBO, ze względu na wysokie i nieakceptowalne ryzyko, które wynikało m.in. z braku w kraju kadry naukowej posiadającej niezbędny zakres wiedzy umożliwiającej opracowanie prototypu mikrofalowej broni obezwładniającej. W stanowisku stwierdzono, że dwa spośród czterech celów głównych programu strategicznego nie będą mogły być osiągnięte;

- propozycje dotyczące trzech projektów pt. „Celownik termowizyjny kompatybilny z systemem C4ISR ISW TYTAN, zintegrowany z wyświetlaczem nahałmowym, modułem laserowego systemu identyfikacji <<swój-obcy>> (IFF) z możliwością zdalnego sterowania głównymi funkcjami celownika”⁶⁰, „Kamery obserwacyjno-rozpoznawcze o szerokim zakresie natężenia światła LLL/CCD TV kompatybilne z systemem C4ISR ISW TYTAN”⁶¹, „Modułowy Integrator do zarządzania systemem C4I żołnierza”⁶², zgłoszone przez MON do NCBR wynikały z akceptacji 8 maja 2012 r. przez Ministra Obrony Narodowej wniosku Nr 113/NCBiR/RU Rady Uzbrojenia (zawierającego pakiet propozycji programów i projektów do uruchomienia w 2012 r. w NCBR, w tym trzech ww. projektów). Powyższe propozycje wynikały również z WO „Indywidualne Systemy Walki” oraz z programu

⁵³ Projekt pt. MBO.

⁵⁴ Cel: E0840 Energia skierowana - uzbrojenie i zdolności obronne; L0880 Broń nieśmiercionośna.

⁵⁵ SW zostało wykonane przez firmę prywatną na podstawie zawartej umowy. W SW stwierdzono, że nawiązano współpracę z niżej wymienionymi uczelniami wyższymi i instytucjami takimi jak: Politechnika Wrocławska, Politechnika Warszawska, Wojskowa Akademia Techniczna, Uniwersytet Wrocławski, Instytut Technologii Materiałów Elektronicznych, Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii.

⁵⁶ I. Opracowanie technologii i urządzeń niezbędnych do budowy nowych systemów uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej dla potrzeb Sił Zbrojnych RP.

⁵⁷ II. Opracowanie metod i sposobów ochrony i obrony przed impulsami dla żołnierza i ludności cywilnej, infrastruktury, infrastruktury krytycznej państwa oraz uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

⁵⁸ III. Rozwój infrastruktury badawczej w zakresie nowych technologii związanych z generatorami do wytwarzania wysokomocowych impulsów promieniowania elektromagnetycznego, anten nadawczych impulsów HPM, HPRF, RFDF, technologii materiałowych związanych z ochroną i obroną, aparatury pomiarowej, infrastruktury badawczej.

⁵⁹ IV. Rozwój polskiego potencjału naukowo-przemysłowego w zakresie innowacyjnych technologii obronnych.

⁶⁰ Projekt pt. Celownik.

⁶¹ Projekt pt. Kamery.

⁶² Projekt pt. Modułowy Integrator.

operacyjnego „Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza - TYTAN”⁶³. W zakresie WO dotyczącego „Indywidualnych Systemów Walki” były opracowane i zatwierdzone w 2009 r. w resorcie obrony narodowej WZTT⁶⁴. Dokument WZTT stanowił podstawę merytoryczną do opracowania w Inspektoracie Uzbrojenia Założeń Taktyczno-Technicznych na Zaawansowane Indywidualne Systemy Walki kr. TYTAN, które zatwierdził Szef Inspektoratu Uzbrojenia dnia 24 lipca 2012 r.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że ZTT na ZISW kr. TYTAN zostały przekazane do NCBR już po ogłoszeniu konkursu Nr 3/2012 (ale przed jego zakończeniem) jako wymagania Sił Zbrojnych w odniesieniu do ZISW kr. TYTAN, celem wykorzystania ich jako podstawy merytorycznej projektów przewidzianych do realizacji w ramach ww. konkursu;

- propozycje dotyczące trzech projektów pt. „Nowy kołowy transporter opancerzony”⁶⁵, pt. „Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic, kryptonim <<Kryl>”⁶⁶ i pt. „Nowy bojowy pływający wóz piechoty”⁶⁷ wynikały z wniosku zatwierdzonego przez Ministra Obrony Narodowej dnia 9 maja 2013 r. (zaakceptowanego przez Sekretarza Stanu w MON i uzgodnionego przez Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON). Ministerstwo Obrony Narodowej podało, że zgłoszenie propozycji projektu pt. NKTO wynikało także z ustaleń konferencji pt. „Programy uzbrojenia – warsztaty z przemysłem” przeprowadzonej pod kierownictwem Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON w dniach 15-17 października 2012 r. Propozycja projektu pt. NKTO i jego realizacja nie wynikały ani z Wymagań Operacyjnych (lub Wymagań Taktyczno-Technicznych) ani z programu operacyjnego. Propozycja projektu pt. NKTO była poprzedzona korespondencją⁶⁸ Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON z 27 marca 2013 r. do Dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego Ministerstwa Obrony Narodowej (DNiSzW MON). W powyższej korespondencji Podsekretarz Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON ujął propozycje pięciu projektów rozwojowych⁶⁹ (w tym m.in. projekt pt. NKTO) do uruchomienia w NCBR oraz stwierdził, że „Intencją Pionu Uzbrojenia i Modernizacji jest, aby projekty te realizowane były w ramach programu strategicznego pod nazwą <<Platformy Lądowe>>, jednakże z pominięciem etapu Studium Wykonalności, które to dokumenty (wraz z WZTT) są obecnie opracowywane w Inspektoracie Uzbrojenia i zostaną niezwłocznie udostępnione w celu przygotowania wymagań konkursowych (...)”. Dyrektor DNiSzW MON na podstawie m.in. powyższych pism przedstawił w dniu 26 kwietnia 2013 r. projekt wniosku (z załącznikami) do uzgodnienia Podsekretarzowi Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON, do akceptacji Sekretarzowi Stanu w MON oraz do zatwierdzenia Ministrowi Obrony Narodowej.

W Inspektoracie Uzbrojenia nie została rozpoczęta faza analityczno-koncepcyjna w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego, gdyż nie istniały opracowane i zatwierdzone WO w zakresie ww. sprzętu wojskowego, stanowiące podstawę do rozpoczęcia fazy analityczno-koncepcyjnej, w ramach której są opracowywane SW i WZTT.

Zatem powyższe stwierdzenia Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON zawarte w ww. korespondencji dotyczące trwałego opracowywania SW i WZTT w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego były niezgodne ze stanem faktycznym. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne.

⁶³ „Program operacyjny na osiągnięcie zdolności operacyjnej w zakresie poprawy efektywności funkcjonowania żołnierza w środowisku działań bojowych „Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza - TYTAN”, zatwierdzony w dniu 22 października 2009 r. przez Szefa SG WP.

⁶⁴ Zapis w brzmieniu: „WZTT na <<Indywidualne Systemy Walki>> zatwierdzone przez Dyrektora DPZ w dniu 29 kwietnia 2009 r.” był ujęty w zatwierdzonym przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia 24 lipca 2012 r. dokumencie pn. „Ocena projektu koncepcyjnego, analizy techniczno-ekonomicznej i projektu założeń taktyczno-technicznych na Zaawansowane Indywidualne Systemy Walki kryptonim TYTAN”.

Zgodnie z decyzją Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 czerwca 2008 r. w sprawie sposobu realizacji prac rozwojowych wynikających z Wymagań Operacyjnych dla Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego zakwalifikowanych do kategorii K3, podstawy merytoryczne niezbędne do rozpoczęcia pracy rozwojowej na podstawie Wymagań Operacyjnych opracuje Departament Polityki Zbrojeniowej. Wymagane w tym trybie podstawy merytoryczne nie wymagają akceptacji Rady Uzbrojenia i są zatwierdzane przez Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej, po uzgodnieniu z gestorem. Minister Obrony Narodowej zaakceptował Wniosek Rady Uzbrojenia Nr 12/RU/WO w sprawie sposobu realizacji Wymagań Operacyjnych dla Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego, do którego był załączony wykaz Wymagań Operacyjnych dla Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego z podziałem na kategorie. W kategorii K3 ujęto m.in. WO Nr 4.1. Indywidualne Systemy Walki.

⁶⁵ Projekt pt. NKTO.

⁶⁶ Projekt pt. ZSDiKO.

⁶⁷ Projekt pt. NBPWP.

⁶⁸ Pismo Nr 1337/DPZ z 27 marca 2013 r. i Nr 1363 z 27 marca 2013 r.

⁶⁹ Tj. „Nowy wóz wsparcia bezpośredniego” (1), „Nowy bojowy pływający wóz piechoty” (2), „Nowy, lekki opancerzony transporter rozpoznawczy” (3), „Nowy, pływający transporter inżynierski” (4), „Nowy, kołowy transporter opancerzony” (5).

W trakcie realizacji tego projektu szefowie zarządów SG WP: Planowania Operacyjnego P-3, Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia P-3/P-7, Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych P-5, stwierdzili, że zakres merytoryczny projektu pt. NKTO nie wynikał z Wymagań Operacyjnych i że nie zidentyfikowano potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie nowych kołowych transporterów opancerzonych. Na etapie podejmowania w MON decyzji o uruchomieniu projektu pt. NKTO w resorcie obrony narodowej nie oszacowano ryzyka realizacji tego projektu.

Propozycja projektu pt. ZSDiKO zgłoszona do uruchomienia w NCBR wynikała z wniosku Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2013 r. Powyższy wniosek był poprzedzony propozycją przemysłu zbrojeniowego⁷⁰ w zakresie tego projektu. Zgłoszenie projektu pt. ZSDiKO i jego realizacja wynikały także z „Programu operacyjnego na osiągnięcie zdolności operacyjnej w zakresie rażenia przeciwnika poza zasięgiem jego broni na szczeblu taktycznym, realizacji zadań wsparcia bezpośredniego i ogólnego przez połowę artylerię lufową” z 2009 r. oraz z „Programu Operacyjnego na osiągnięcie zdolności bojowej wsparcia ogniem pośrednim na szczeblu taktycznym i operacyjnym” z 2016 r. Realizacja projektu związana była również z redefiniowanym Wymaganiem Operacyjnym pn. „Zdolność do realizacji bliskiego i głębokiego ognia wspierającego na szczeblu taktycznym, kryptonim Kryl”, które zostało przekazane Wykonawcy projektu w 2014 r.

W MON nie oszacowano ryzyka niepowodzenia realizacji tego projektu. Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że nie oszacowano ryzyka niepowodzenia realizacji projektu pt. ZSDiKO ponieważ istniały potwierdzone rozwiązania techniczne, technologiczne i funkcjonalne w obszarze zautomatyzowanych systemów dowodzenia i kierowania ogniem artylerii oraz pozytywnie zweryfikowano możliwości wykonawcze krajowego potencjału naukowo-przemysłowego w tym zakresie.

Propozycja projektu pt. NBPWP wynikała z ww. wniosku Ministra Obrony Narodowej z 2013 r., a także z Wymagania Operacyjnego pn. „Zdolność do rażenia celów opancerzonych oraz siły żywej przy zapewnieniu możliwości manewru w trudnym terenie przez moduły batalionowe BWP na uniwersalnej modułowej platformie gaśnicowej (UMPG) kr. Borsuk” oraz z „Programu operacyjnego na osiągnięcie zdolności operacyjnej zwiększenia manewrowości wojsk w środowisku lądowym, w tym trudnodostępnym”.

W wyniku realizacji fazy analityczno-koncepcyjnej prowadzonej w Inspektoracie Uzbrojenia dla ww. WO zostały opracowane i zatwierdzone w 2016 r. SW i WZTT. Na etapie podejmowania w MON decyzji o uruchomieniu projektu pt. NBPWP w resorcie obrony narodowej nie oszacowano ryzyka realizacji tego projektu.

5.2. Koordynacja i współpraca w realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności.

5.2.1. Kierunki badań naukowych i prac rozwojowych przyjęte w Krajowym Programie Badań Naukowych

W Krajowym Programie Badań, ustanowionym uchwałą Rady Ministrów, zostały określone strategiczne dla państwa kierunki badań naukowych i prac rozwojowych.

W KPB wyodrębniono siedem strategicznych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych, w tym kierunek dotyczący bezpieczeństwa i obronności państwa. Strategicznym kierunkiem badań naukowych i prac rozwojowych jest przedsięwzięcie o szerokiej problematyce, określające cele i założenia długoterminowej polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.

Do wyboru strategicznych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych zastosowano takie kryteria m.in. jak długookresowe potrzeby gospodarki - ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania nowoczesnych technologii oraz efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego; wysoki poziom badań naukowych w ośrodkach krajowych - konkurencyjność na poziomie światowym, osiągnięcia honorowane nagrodami i wyróżnieniami międzynarodowymi; rozwój innowacyjnych sektorów przedsiębiorczości w skali mikro, małej i średniej, opartych na nowych, polskich technologiach - możliwość wykorzystania w przedsiębiorstwach zaawansowanych technologii, wytwarzania nowoczesnych wyrobów lub świadczenia nowych usług lub znacząco ulepszonych na rynku polskim.

⁷⁰ Tj. Huty Stalowa Wola S.A.

W rozdziale 7 KPB pn. „Bezpieczeństwo i obronność państwa”, podrozdziale pn. „Obronność państwa” wyodrębniono priorytetowe obszary technologiczne takie jak: technologie informacyjne i sieciowe; sensory i obserwację, broń precyzyjna i uzbrojenie, platformy bezzałogowe (autonomiczne), ochrona i przetrwanie na polu walki, nowoczesne materiały, w tym wysokoenergetyczne i inteligentne.

W KPB wskazano, że celem badań naukowych i prac rozwojowych realizowanych i finansowanych na rzecz obronności państwa jest wsparcie procesu rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto wskazano, że realizacja badań naukowych i prac rozwojowych powinna wesprzeć proces rozwoju zdolności operacyjnych, które SZ RP planują osiągnąć w przyszłości, jak również doprowadzić do redukcji kosztów i zminimalizowania ryzyka niepowodzenia.

Opracowanie projektu Krajowego Programu Badań nastąpiło z naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (w brzmieniu pierwotnym)⁷¹, zgodnie z którym projekt Krajowego Programu Badań opracowuje Minister po zasięgnięciu opinii Polskiej Akademii Nauk, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Rady Głównej Instytutów Badawczych i organizacji samorządu gospodarczego.

Minister opracował ww. projekt przed zasięgnięciem opinii podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki.

W czerwcu 2011 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wystąpiło do Przewodniczącego Rady Głównej Instytutów Badawczych, Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Prezesa Polskiej Akademii Nauk (PAN), Przewodniczącej Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP), Prezesa Business Centr Club, Prezydenta Pracodawców RP oraz Prezydenta Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych o zgłoszenie uwag w terminie 14 dni od otrzymania projektu KPB.

W otrzymanym przez MNiSW stanowisku dotyczącym projektu Krajowego Programu Badań Prezydium PAN i Prezydium KRASP wskazało, że *„zgodnie z delegacją ustawową projekt Krajowego Programu Badań opracowuje Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego po zasięgnięciu opinii ustawowych instytucji i organizacji reprezentatywnych dla środowiska akademickiego i naukowego. Zasięgnięcie tych opinii powinno zatem nastąpić przed podjęciem prac nad projektem Programu. Procedura, zakładająca, że opinia na temat projektu tak ważnego jak Krajowy Program Badań powinna być przygotowana w ciągu 14 dni, a brak takiej opinii oznacza akceptację projektu, nie wydaje się właściwa”*.

W dokumencie pn. „Informacja nt. działalności Komitetu Sterującego⁷² do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w okresie pierwszej kadencji listopad 2010 - listopad 2014” została sformułowana potrzeba nowelizacji Krajowego Programu Badań m.in. w związku z zatwierdzeniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2014 r. „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” oraz przyjęciem w 2014 r. przez Radę Ministrów „Planu Wzmocnienia Bezpieczeństwa Państwa”.

W związku z powyższym NIK sformułowała uwagę dotyczącą podjęcia działań w celu weryfikacji stanowiska Komitetu Sterującego wskazującego na potrzebę modyfikacji KPB.

5.2.2. Koordynacja i współpraca w realizacji prac rozwojowych na rzecz obronności

Zgodnie z art. 17 pkt 3 ustawy o NCBR do zadań Komitetu Sterującego należy koordynowanie realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o NCBR, w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych albo innych zadań, o których mowa w art. 29 i 30 ust. 1 i 2 ustawy o NCBR, są realizowane projekty, którymi są przedsięwzięcia o określonej wartości finansowej, prowadzone w ustalonych ramach czasowych, na podstawie umowy o wykonanie i finansowanie w całości lub w części działań nim objętych, zawieranej pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju a Wykonawcą projektu.

Prace rozwojowe, w tym poprzedzone badaniami naukowymi, w zakresie obronności, realizowane na podstawie umów o finansowanie i wykonanie projektów zawartych przez NCBR

⁷¹ Tekst pierwotny ustawy - Dz. U. Nr 96, poz. 615. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615, ze zm.) została uchylona z dniem 1 października 2018 r. przez art. 169 pkt 4 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).

⁷² Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy o NCBR, Komitet Sterujący jest organem NCBR.

z Wykonawcami, wpisywały się w siódmy strategiczny kierunek badań naukowych i prac rozwojowych pn. bezpieczeństwo i obronność państwa ujęty w Krajowym Programie Badań.

Priorytetowe obszary badań realizowanych projektów były spójne z priorytetowymi obszarami technologicznymi wykazanymi w KPB, takimi m.in. jak: broń precyzyjna i uzbrojenie, sensory i obserwacja, ochrona i przetrwanie na polu walki, platformy bezzałogowe.

W przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie został sprecyzowany sposób koordynacji przez Komitet Sterujący realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w zakresie obronności w ramach startegicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub innych zadań pomimo, iż zadanie takie zostało określone w art. 17 pkt 3 ustawy o NCBR. Sposób realizacji tego zadania ustawowego również nie został sprecyzowany w unormowaniach wewnętrznych Komitetu Sterującego w postaci stosownych uchwał. Przedstawiciel Komitetu Sterującego wskazał, że ustawa o NCBR nie reguluje w jaki sposób ma się odbywać koordynacja badań naukowych i prac rozwojowych przez Komitet Sterujący.

W „Informacji na temat działalności Komitetu Sterującego do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w okresie pierwszej kadencji listopad 2014” stwierdzono, że Komitet Sterujący w ramach zadania dotyczącego koordynowania realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przygotował regulaminy konkursów na wykonanie projektów oraz nadzorował realizację umów zawartych na wykonanie projektów. Tymczasem ustalanie i ogłaszanie regulaminów konkursów stanowiło zadanie Komitetu Sterującego określone w art. 17 pkt 7 ustawy o NCBR, a nie w art. 17 pkt 3 tej ustawy. Ponadto w przepisach rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, określono, że nadzór nad realizacją projektów jest sprawowany przez Dyrektora NCBR, a realizowany przez Zespół Nadzorujący.

Należy również dodać, że w zadaniach ustawowych Komitetu Sterującego nie określono zadania dotyczącego nadzorowania realizacji umów dotyczących wykonania projektów. W powyższej „Informacji na temat działalności Komitetu Sterującego...” wskazano również, że Komitet Sterujący, w ramach koordynowania realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przygotowywał rekomendacje dla Dyrektora NCBR dotyczące wniosków o aneksowanie umów na realizowane projekty, a także brał udział w przygotowaniu regulaminu Zespołu Nadzorującego⁷³. Podczas gdy zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia MNiSzW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych, przygotowywanie dla Dyrektora NCBR i Komitetu Sterującego rekomendacji związanych z realizacją projektu należało do zadań Zespołu Nadzorującego (ZN).

Dyrektor NCBR wskazał, że w ramach koordynowania realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności (tj. zadania określonego w art. 17 pkt 3 ustawy o NCBR) działania Komitetu Sterującego obejmowały m.in. ustalanie: zakresów tematycznych projektów w konkursach na realizację projektów w obszarze obronności i bezpieczeństwa; regulaminów konkursów i ich ogłaszanie; projektu programu startegicznego pn. „Satelitarny system optoelektronicznej obserwacji Ziemi”. W NCBR podano, że w ramach koordynowania realizacji badań i prac rozwojowych, Komitet Sterujący dokonywał wstępnego podziału środków finansowych na badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz monitorował bieżącą sytuację finansową poprzez zapoznawanie się z otrzymanymi informacjami dotyczącymi wykonania dotacji celowej, wielkość zobowiązań, planowanych wolnych środków na poszczególne lata. Przewodniczący Komitetu Sterującego również wskazał na powyższe działania Komitetu Sterującego w ramach koordynowania realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

⁷³ „Regulamin zespołu nadzorującego realizację programu startegicznego, programu lub projektu na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa” stanowił załącznik do zarządzenia Nr 32/2013 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad programami strategicznymi, programami i projektami realizowanymi na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (zwany dalej zarządzeniem Nr 32/2013 Dyrektora NCBR) (niepublikowane). Zarządzenie Nr 32/2013 z dnia 5 lipca 2013 r. zostało zmienione zarządzeniem Nr 89/2017 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 25 września 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie sprawowania nadzoru nad programami strategicznymi, programami i projektami realizowanymi na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (niepublikowane). Zarządzenie Nr 32/2013 z dnia 5 lipca 2013 r. i zarządzenie Nr 89/2017 z dnia 25 września 2017 r. zostały uchylone z dniem 30 stycznia 2019 r. zarządzeniem Nr 10/2019 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad programami strategicznymi, programami i projektami realizowanymi na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (niepublikowane).

Należy dodać, że zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy o NCBR do zadań Komitetu Sterującego należało przygotowanie i przedstawienie ministrowi właściwemu do spraw nauki do zatwierdzenia projektów strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, w ramach których są realizowane badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Z kolei stosownie do art. 17 pkt 2 ustawy o NCBR do zadań Komitetu Sterującego należało określanie zakresów tematycznych badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Podstawę do dokonania przez Komitet Sterujący wstępnego podziału środków finansowych na badania naukowe lub prace rozwojowe, stanowił art. 17 pkt 5 ustawy o NCBR.

Z powyższych ustaleń wynika, że realizowane przez Komitet Sterujący działania wynikające z pkt 1, 2, 5 art. 17 ustawy o NCBR były kwalifikowane jako zadania wykonywane w ramach pkt 3 art. 17 ustawy o NCBR.

Zdaniem NIK, sprecyzowanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, sposobu koordynowania przez Komitet Sterujący realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych, w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub innych zadań NCBR, ureguluje kompetencje Komitetu Sterującego w zakresie zadania wymienionego w art. 17 pkt 3 ustawy o NCBR, a przez to wpłynie na przejrzystość i skuteczność działań Komitetu Sterującego w zakresie koordynacji realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych w zakresie obronności.

Dyrektor NCBR w złożonych wyjaśnieniach wskazał, iż podział kompetencji pomiędzy organami NCBR jest ogólny i nieprecyzyjny.

W ramach koordynowania realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych, Komitet Sterujący podejmował uchwały w sprawie wyrażenia opinii co do zasadności wprowadzenia zmian w realizacji projektów. Komitet Sterujący podejmował uchwały w związku z wystąpieniami Dyrektora NCBR w sprawie wyrażenia opinii. W przedmiotowych uchwałach Komitet Sterujący rekomendował Dyrektorowi NCBR, wprowadzenie zmian w realizacji m.in. takich projektów jak: „Opracowanie i wykonanie symulatora proceduralno-diagnostycznego przeciwlotniczego zestawu raketowego w technologii wirtualnej (Virtual Reality – VR) z elementami poszerzonej rzeczywistości (Augmented Reality – AR)”, „Szybkoszaczepta, panoramiczna, niskoprofilowa maska przeciwgazowa”, „Opracowanie systemu radioloalkcji pasywnej na potrzeby zestawów raketowych obrony przeciwlotniczej (ZROP)”, „Lekki opancerzony transporter rozpoznawczy”, „Nowy bojowy, pływający wóz piechoty”, „Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych”.

Uchwały były podejmowane przez Komitet Sterujący po uwzględnieniu pozytywnego stanowiska Zespołu Nadzorującego oraz pozytywnej rekomendacji Gestora⁷⁴.

W posiedzeniach Komitetu Sterującego brali udział przedstawiciele prezydenta RP, Wykonawców, NCBR, resortu obrony narodowej, którzy dyskutowali nad stanem realizacji projektów, przyczynami opóźnień w ich realizacji, a także powodami wstrzymania finansowania projektów.

I tak np.:

- na posiedzeniu z 23 maja 2017 r. uczestnicy posiedzenia przedstawiali swoje stanowiska co do stanu realizacji, przyczyn opóźnień w realizacji projektu pt. DMO AH oraz propozycji rozwiązań umożliwiających zakończenie fazy analityczno-koncepcyjnej. W podsumowaniu dyskusji przewodniczący Komitetu Sterującego wystąpił z inicjatywą zorganizowania spotkania z udziałem przedstawicieli Wykonawcy, NCBR oraz Zespołu Nadzorującego, które odbyło się 19 czerwca 2017 r. Na spotkaniu tym zostały podjęte ustalenia m.in. w zakresie: opracowania przez Wykonawcę Projektu Koncepcyjnego na dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych, Założeń Taktyczno-Technicznych dla armatohaubic, projektu aneksu umowy wraz z harmonogramem jego realizacji uwzględniającym dokończenie prototypu armatohaubic oraz przeprowadzenie jego badań zakładowych i kwalifikacyjnych. Na podstawie stanowiska Zespołu Nadzorującego i pozytywnej rekomendacji Gestora, Komitet Sterujący podjął uchwałę Nr 296/2018 z dnia 22 lutego 2018 r., w której uznał za zasadne wprowadzenie zmian w projekcie pt. DMO AH;

⁷⁴ W „Regulaminie zespołu nadzorującego realizację programu strategicznego, programu lub projektu na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa” obowiązującym w dacie wyrażania opinii dotyczących przykładowo opiniowanych projektów zapisano, co następuje: „Gestor – należy przez to rozumieć komórkę lub jednostkę organizacyjną Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub innej państwowej instytucji mającej statutowo przypisaną dbałość o określony sektor bezpieczeństwa państwa, odpowiedzialną za kierunki rozwoju oraz organizację procesu wykorzystania określonego rodzaju (grupy) wyrobów, sprzętu technicznego, wyposażenia i technologii z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa”.

- na posiedzeniu Komitetu Sterującego z dnia 29 czerwca 2017 r. omawiano przyczyny wstrzymania realizacji i finansowania projektu pt. NKTO oraz ewentualnie możliwości kontynuacji prac. Na posiedzeniu stwierdzono, że celem tego projektu nie powinno być powielanie konstrukcji i osiągnięć produkowanego Kołowego Transportera Opancerzonego „Rosomak”, ale na potrzeby wojska należy opracować konstrukcję kołowego pojazdu opancerzonego, nowej generacji, którego parametry taktyczno-techniczne powinny uwzględniać m.in. perspektywiczne wymagania operacyjne Sił Zbrojnych, zakładany przyszły charakter pola walki. Wskazano na konieczność opracowania Wymagań Operacyjnych definiujących potrzeby Sił Zbrojnych w tym obszarze. Ponadto na posiedzeniu stwierdzono, że *„konsorcjum realizujące projekt powinno dokonać analizy perspektywicznych technologii mogących być zastosowanych do konstrukcji NKTO, faktycznie mogących spowodować skokowe zwiększenie osiągnięć NKTO w stosunku do obecnie eksploatowanych pojazdów. (...) 10-14 lat jest to okres, w którym kraje o większym niż Polska potencjale technologicznym opracowują taki sprzęt wojskowy (...)”*. Ponadto uzgodniono, że Wykonawca wskaże kluczowe technologie, których opracowanie i wdrożenie będzie gwarantowało opracowanie nowej generacji kołowych transporterów opancerzonych w perspektywie 10-14 lat, a Inspektorat Uzbrojenia określi istotne obszary technologiczne w kontekście perspektywicznych wymagań Sił Zbrojnych RP. Z kolei na posiedzeniu Zespołu Nadzorującego z dnia 20 marca 2018 r. ustalono, że rozwój propozycji technologii przedstawionych przez Wykonawcę projektu pt. NKTO w listopadzie 2017 r.⁷⁵ jest zasadny, jednakże w tym celu niezbędna jest wiedza w zakresie funkcji i parametrów określonych w Wymaganiach Operacyjnych. Zespół Nadzorujący wskazał za zasadne rozważenie rozpoczęcia procedury przerwania i rozliczenia projektu. Zespół Nadzorujący wskazał ponadto, że kontynuacja projektu, zgodnie z WO, mogłaby nastąpić w perspektywie 4-6 lat. Zastępca Dyrektora NCBR zwrócił się pismem z 23 kwietnia 2018 r. do Komitetu Sterującego o opinię w sprawie przerwania finansowania projektu pt. NKTO i rozwiązania umowy z Wykonawcą tego projektu. Komitet Sterujący do dnia 17 lipca 2018 r. nie przedstawił opinii w powyższym zakresie;
- na posiedzeniu Komitetu Sterującego z dnia 24 sierpnia 2017 r. omówiono m.in. stan realizacji projektu pt. „Opracowanie prototypu radaru wielofunkcyjnego kierowania ogniem ze skanowaniem fazowym wiązki w dwóch płaszczyznach dla zestawu rakietowego OP średniego zasięgu”. Na posiedzeniu Komitetu Sterującego wskazano na: rekomendację Zespołu Nadzorującego dotyczącą ograniczenia zakresu projektu do demonstratora radaru, ze względu na to że szacowane koszty jednostkowe wykonania radaru znacznie przekraczają koszty realizacji projektu ujęte w umowie oraz w związku z trwającą w MON procedurą pozyskania przeciwlotniczych i przeciwrakietowych zestawów rakietowych średniego zasięgu; wstrzymanie realizacji projektu (18.02.2017 r.) po wykorzystaniu 10% planowanych kosztów projektu; brak decyzji w sprawie aneksowania umowy w związku z brakiem opinii ZN. W opinii Gestora, powinny być opracowane egzemplarze demonstratorów. Ponadto na posiedzeniu wskazano, że NCBR oczekuje od lutego 2017 r. na opinię merytoryczną przedstawicieli MON w Zespole Nadzorującym w sprawie zasadności i zakresu kontynuowania tego projektu.

Podjęmowane z inicjatywy NCBR działania mające na celu określenie zasad i procedur współpracy pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a NCBR były nieskuteczne, ponieważ nie doprowadziły do zawarcia stosownego porozumienia (lub innego dokumentu) w zakresie przygotowania projektów i ich realizacji po zawarciu stosownych umów.

Dyrektor NCBR zwrócił⁷⁶ się w 2011 r. do Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wspólnego określenia zasad współpracy pomiędzy resortami a Narodowym Centrum Badań i Rozwoju w formie stosownej umowy lub porozumienia oraz o wskazanie osób upoważnionych do współpracy. W związku z powyższym, Sekretarz Stanu w MON polecił⁷⁷ Podsekretarzowi Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON m.in. *„przejęcie wiodącej roli w procesie wypracowania zasad współpracy MON z MSWiA, ABW oraz NCBiR w celu jak najefektywniejszego wykorzystania wyników programów i projektów realizowanych przez NCBiR na potrzeby MON (...)”*. Podsekretarz Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji w MON, w wykonaniu powyższego, poinformował⁷⁸ Sekretarza Stanu w MON m.in. o wskazaniu osób odpowiedzialnych za poszczególne przedsięwzięcia oraz wskazaniu Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON, jako odpowiedzialnego za wypracowanie zasad współpracy MON z MSWiA, ABW, NCBR. Z kolei Sekretarz Stanu w MON wskazał w piśmie⁷⁹ do NCBR

⁷⁵ Pismo z dnia 10 listopada 2017 r.

⁷⁶ Pismo z dnia 31 marca 2011 r.

⁷⁷ Pismo z dnia 13 kwietnia 2011 r.

⁷⁸ Pismo Nr 1299/OAiP/DPZ z 21 kwietnia 2011 r.

⁷⁹ Pismo z dnia 29 kwietnia 2011 r.

osoby do kontaktów roboczych w sprawie zasad wypracowania współpracy. Jednakże po opracowaniu i przesłaniu wstępnej roboczej wersji trójstronnego porozumienia przez NCBR do MON i MSWiA oraz wymianie korespondencji mailowej sprawa wypracowania porozumienia trójstronnego została zawieszona. Pomimo podejmowanych działań nie został opracowany i podpisany przez Dyrektora NCBR, Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dokument w zakresie zasad i procedur współpracy pomiędzy tymi podmiotami.

Ponadto ustalono, że przy piśmie z dnia 6 marca 2013 r. Dyrektor NCBR przekazał projekt „Regulaminu zespołu nadzorującego realizację programu strategicznego, programu lub projektu na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa” do Ministerstwa Obrony Narodowej, w celu przekazania ewentualnych uwag i propozycji do tego projektu w terminie do dnia 31 marca 2013 r. MON zwróciło się pisemnie dnia 2 lipca 2013 r. do Inspektoratu Uzbrojenia o przedstawienie uwag do przedmiotowego projektu regulaminu.

Z IU zostały przekazane do MON pismem z dnia 15 lipca 2013 r. uwagi ogólne i 41 uwag szczegółowych. Szef IU stwierdził, że przeprowadzona analiza projektu regulaminu wykazała, iż nie może on być w obecnej formie uzgodniony przez IU, gdyż znacznie odbiega od stosowanych w MON procedur nadzoru nad projektami rozwojowymi: „W szczególności krytycznym jest jednoznaczne ustalenie obszaru odpowiedzialności Zespołu oraz przyjęcie w NCBR obowiązujących w MON zasad odbioru projektów, skuteczność których została potwierdzona w praktyce”. Szef IU podkreślił również, że w projekcie regulaminu „odbiór wyników projektu odbywa się jedynie poprzez ocenę sprawozdania⁸⁰ Wykonawcy. Jest to niezgodne z przyjętą w MON praktyką, w myśl której oceniane są realne, określone w umowie pożądane wyniki projektów, a ocena sprawozdania Wykonawcy jest sprawą drugorzędną”.

Skierowanie pisemnego wystąpienia z MON do IU o przedstawienie uwag w zakresie przedmiotowego projektu regulaminu po upływie 3 miesięcy od terminu ich przekazania (31 marca 2013 r.) wskazanego w piśmie Dyrektora NCBR było spóźnione i skutkowało tym, że przekazane do MON uwagi nie mogły zostać uwzględnione przez NCBR do dnia zatwierdzenia przez Dyrektora NCBR dnia 5 lipca 2013 r. „Regulaminu zespołu nadzorującego realizację programu strategicznego, programu lub projektu na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa”.

W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne.

Zaniechanie zgłoszenia z Ministerstwa Obrony Narodowej pisemnych uwag do projektu „Regulaminu zespołu nadzorującego...”, NIK ocenia również jako działanie niecelowe, gdyż Ministerstwo Obrony Narodowej pozbawiło się w ten sposób możliwości ustalenia „Regulaminu Zespołu nadzorującego...” uwzględniającego interesy Sił Zbrojnych RP w zakresie realizacji i nadzoru projektów na rzecz obronności, zwłaszcza że zgodnie z treścią § 7 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych, w skład zespołu nadzorującego wchodzi przedstawiciele ministrów zainteresowanych wykorzystaniem wyników programu strategicznego, programu lub projektu.

Przygotowanie projektu pt. DMO AH przez NCBR we współpracy z Ministrem Obrony Narodowej było niewłaściwe, gdyż doprowadziło do opracowania nierzetelnego dokumentu. Ustalono bowiem, że NCBR przyjęło jako założenia dokument pn. „Propozycja programu do realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR)” dotyczący projektu pt. DMO AH, który otrzymało z Ministerstwa Obrony Narodowej. Określony w tych założeniach cel główny (tj. pozyskanie dla SZ RP dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm armatohaubic samobieźnych) nie był możliwy do osiągnięcia ponieważ cele szczegółowe zostały określone w zakresie nie obejmującym pełnego zakresu celu głównego. Cele szczegółowe bowiem obejmowały: opracowanie Studium Wykonalności, Projektu Koncepcyjnego, Analizy Techniczno-Ekonomicznej, Projektu Założeń Taktyczno-Technicznych; opracowanie prototypu 155 mm armatohaubicy samobieźnej na podwoziu kołowym; przeprowadzenie badań wstępnych i kwalifikacyjnych oraz opracowanie dokumentacji do produkcji seryjnej. W ocenie NIK, opracowanie założeń zostało dokonane w sposób nierzetelny również dlatego, że wskazano w nich, że wyniki pracy miały osiągnąć VIII poziom gotowości technologii, pomimo że w założeniach nie zostały w ogóle wymienione wyniki pracy, które ten poziom gotowości technologii miały osiągnąć. W konsekwencji przedstawienie Komitetowi Sterującemu przez Dyrektora NCBR, uzgodnionych założeń na projekt DMO AH, opracowanych w powyższy sposób, było w ocenie NIK działaniem niecelowym. Przyjęcie przez Komitet Sterujący powyższych założeń skutkowało ogłoszeniem konkursu m.in. na projekt pt. DMO AH oraz ustaleniem, w założeniach szczegółowych załącznika Nr 5 do regulaminu konkursu Nr 1/2011, celów

⁸⁰ Tj. raporty.

szczegółowych w zakresie niezapewniającym osiągnięcia celu głównego spełniającego wymagania Sił Zbrojnych RP, na rzecz których projekt miał być realizowany.

Zastosowanie przez Komitet Sterujący założeń dotyczących projektu pt. DMO AH przedstawionych przez Dyrektora NCBR do ustalenia regulaminu konkursu było, w ocenie NIK, działaniem niecelowym i nierzetelnym.

W ramach przygotowania innych dwóch projektów NCBR otrzymało z Ministerstwa Obrony Narodowej dokumenty pn. „Propozycja projektu do realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju” dotyczące projektu pt. NBPWP i projektu pt. NKTO, które nie zawierały ustalonego planu finansowego. Opracowanie założeń w ramach przygotowania projektów przez NCBR polegało na przyjęciu i uznaniu powyższych dokumentów za założenia opracowane i uzgodnione w ramach przygotowania projektów przez NCBR. Założenia dotyczące powyższych dwóch projektów nie zawierały ustalonego planu finansowego, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia MNiSzW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności. Pomimo że Ministerstwo Obrony Narodowej dysponowało informacjami o szacunkowych kosztach całkowitych tych projektów z wyszczególnionymi kosztami przypadającymi na poszczególne lata realizacji projektów, to informacje te nie zostały wykazane w ww. dokumentach przekazanych do NCBR.

Skutkowało to przedstawieniem przez Dyrektora NCBR Komitetowi Sterującemu niekompletnych dokumentów, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Z powyższego wynika, że ścisła współpraca, o której mowa w § 3 ust. 1 tego rozporządzenia, pomiędzy NCBR a Ministrem Obrony Narodowej, w zakresie przygotowania powyższych projektów, nie była właściwa.

NCBR w ramach przygotowania projektu pt. ZSDiKO przyjęło dokument traktowany jako założenia, opracowany przez spółkę akcyjną, który uzgodniło m.in. z Ministrem Obrony Narodowej. Tak opracowane i uzgodnione założenia dotyczące projektu pt. ZSDiKO nie zawierały: określenia w formie harmonogramu pożądaných terminów realizacji (wskazanie w ww. dokumencie czasu realizacji, tj. 36 miesięcy nie stanowiło harmonogramu pożądaných terminów realizacji), ustalonego planu finansowego, ustalonego sposobu realizacji i zarządzania, w szczególności w zakresie organizacji kontroli, nadzoru i odbioru prac.

Stanowiło to naruszenie przepisów § 3 ust. 1 pkt 4, 5, 6 rozporządzenia MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności. Powyższe skutkowało przedstawieniem Komitetowi Sterującemu przez Dyrektora NCBR w celu ustalenia regulaminu konkursu, uzgodnionych założeń, które były niekompletne, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Uzgodnione założenia dotyczące projektów pt. Celownik, Kamery, Modułowy Integrator zawierały wymagania określone w przepisach ww. rozporządzenia. Ponadto założenia dotyczące programu „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” (w ramach którego był ujęty projekt pt. MBO) obejmowały zakres określony w przepisach prawa.

Wymagania Sił Zbrojnych RP były przekazywane Wykonawcom w postaci takich dokumentów jak: wyciągi z Wymagań Operacyjnych, Wymagania Taktyczno-Techniczne, pisma z kluczowymi parametrami, Założenia Taktyczno-Techniczne.

Dyrektor NCBR przedstawiał Komitetowi Sterującemu, w celu ustalenia regulaminów konkursów na wykonanie poszczególnych projektów, założenia dotyczące projektów pt.: DMO AH, Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, ZSDiKO, NKTO, NBPWP, MBO, które nie zawierały kompletnych wymagań (w tym przede wszystkim wymaganych parametrów operacyjnych i taktyczno-technicznych) stawianych przez Siły Zbrojne RP związanych z tymi projektami.

Wymagania Sił Zbrojnych RP dotyczące projektów zgłoszonych (lub uzgodnionych) przez resort obrony narodowej do uruchomienia w NCBR były przekazywane dopiero w trakcie procedury konkursowej lub w trakcie realizacji projektów (tj. po zawarciu umów). Było to spowodowane tym, że na etapie przygotowania projektów (tj. przed ogłoszeniem konkursów w NCBR) nie były w resorcie obrony narodowej opracowane i zatwierdzone dokumenty zawierające przedmiotowe wymagania. W konsekwencji powyższe wymagania nie mogły być uwzględnione przy opracowaniu i uzgodnieniu założeń w ramach przygotowania projektów w NCBR.

Kontrola wykazała, że dokumenty zawierające wymagania Sił Zbrojnych RP przekazywane przez resort obrony narodowej, w trakcie procedury konkursowej lub realizacji projektów, dotyczyły również dziesięciu innych przykładowych projektów (nieobjętych kontrolą planową w NCBR) w zakresie opracowania prototypów: radarów, systemu radiolokacji, automatycznej armaty morskiej, zintegrowanego modułowego hełmu balistycznego, nowego lekkiego opancerzonego transportera rozpoznawczego, wozu wsparcia bezpośredniego, radiostacji przewoźnej, platformy średniej, impulsowych dział elektromagnetycznych.

Kontrola wykazała rozbieżności pomiędzy wymaganiami określonymi w dokumentach pn. „Propozycja programu strategicznego, programu lub projektu do realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju” (założenia) dotyczącymi projektów pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, w celu ustalenia regulaminu konkursu, które NCBR otrzymało z MON a otrzymanymi (w ostatnim dniu terminu składania wniosków przez Wnioskodawców) z Inspektoratu Uzbrojenia dokumentami, tj. Założeniami Taktyczno-Technicznymi na Zaawansowane Indywidualne Systemy Walki kr. TYTAN (ZTT na ZISW kr. TYTAN) dotyczącymi m.in. ww. trzech projektów.

I tak np.:

- według „Propozycji ...” dotyczącej projektu pt. Modułowy Integrator, przedmiotem projektu było opracowanie technologii integracji czterech modułów (tj. wyświetlacza elastycznego, komputera osobistego żołnierza typu PDA, radiostacji indywidualnej oraz systemu zasilania) w pojedynczym urządzeniu, tj. Integratorze Modułowym. Natomiast w ZTT na ZISW kr. TYTAN radiostacja osobista i integrator stanowiły odrębne urządzenia. W ww. „Propozycji ...” określono zakres częstotliwości radiostacji inny niż zakres częstotliwości radiostacji określony w ZTT. Wynika z tego, że określone w tych dokumentach urządzenia różniły się pod względem funkcjonalnym i konstrukcyjnym;
- według „Propozycji ...” dotyczącej projektu pt. Kamery przewidziano opracowanie dwóch kamer (szerokokątnej oraz o zmiennym kącie pola widzenia). Natomiast w ZTT na ZISW kr. TYTAN przewidziano jedną mikrokamerę nahełmową CCD/CMOS;
- ZTT na ZISW kr. TYTAN zawierały w zakresie: integratora i radiostacji około 280 wymagań; kamer obserwacyjno-rozpoznawczych - 120 wymagań; celownika termowizyjnego, wyświetlacza nahełmowego oraz systemu identyfikacji „swój-obcy” (IFF) - 315 wymagań. Natomiast w otrzymanych przez NCBR „Propozycjach ...” dotyczących przedmiotowych trzech projektów, ujętych w regulaminie konkursu, zostały zawarte jedynie ogólne opisy celów wraz z 2 lub 3 wartościami konkretnych parametrów. Do „Propozycji ...” dotyczących trzech ww. projektów nie zostały załączone kompletne wymagania Sił Zbrojnych RP dotyczące przedmiotowych projektów, czy to w postaci np. zatwierdzonych ZTT, czy też innych dokumentów określających wymagania Sił Zbrojnych RP, na rzecz których te projekty miały być zrealizowane. W umowach zawartych z Wykonawcami zostały podane wartości parametrów zaproponowane przez nich we wnioskach złożonych w konkursie Nr 3/2012, nie zaś wymagania określone przez Siły Zbrojne RP np. w ZTT na ZISW kr. TYTAN.

W związku z ww. istotnymi rozbieżnościami pomiędzy wymaganiami określonymi w powyższych dokumentach, które NCBR otrzymało z MON oraz z Inspektoratu Uzbrojenia, kontynuowanie konkursu Nr 3/2012, w zakresie projektów pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, bez wyeliminowania tych rozbieżności, w ocenie NIK, było niecelowe, gdyż w wyniku konkursu wybrano Wykonawców, którzy na podstawie zawartych umów wykonywali projekty z uwzględnieniem własnych wymagań, a nie wymagań Sił Zbrojnych RP zdefiniowanych w ZTT na ZISW kr. TYTAN.

Konsekwencją zawarcia przedmiotowych umów bez uwzględnienia potrzeb Sił Zbrojnych RP, ujętych w zdefiniowanych ZTT na ZISW kr. TYTAN, było wydatkowanie przez NCBR środków finansowych na zrealizowanie projektów, których wyniki nie mogły być bezpośrednio wykorzystane przez Siły Zbrojne RP, ze względu na brak pełnej zgodności parametrów opracowywanych wyrobów z wymaganiami ujętymi w ZTT na ZISW kr. TYTAN, co NIK ocenia jako działanie niegospodarne.

Zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie działań legislacyjnych polegających na rozszerzeniu zakresu założeń, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia MNiSzW w sprawie zarządzania realizacją badań lub projektów rozwojowych na rzecz obronności, poprzez wprowadzenie obowiązku ujmowania w założeniach kompletnych wymagań Sił Zbrojnych RP w zakresie projektów (poprzez ujęcie wymagań bezpośrednio w założeniach lub w postaci dokumentów zawierających kompletne wymagania załączone do założeń), których uruchomienia w NCBR będzie MON oczekiwał (wnosił lub zgłaszał).

Powyższe doprowadzi do przygotowania projektów przez NCBR spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP oraz do ogłoszenia regulaminów konkursów z uwzględnieniem tych wymagań, co zapewni opracowanie wniosków w konkursie uwzględniających wymagania Sił Zbrojnych, wybranie Wykonawców gwarantujących wykonanie projektów zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych RP, a także zawarcie z nimi umów o wykonanie i finansowanie (współfinansowanie) projektów spełniających te wymagania.

Na uwagę zasługują zagadnienia, które wskazał Sekretarz Stanu w MON, w korespondencji z 2018 r., skierowanej do Sekretarza Stanu w MNiSW. Z korespondencji tej wynika potrzeba wypracowania wspólnych rozwiązań dotyczących: koncepcji współpracy NCBR i MON; przygotowania konkursów; zasad dokonywania zmian zakresu projektu, zawieszania lub przerywania prac; zapewnienia MON wpływu na treść umów zawieranych przez NCBR z Wykonawcami; zawierania umów na prace

rozwojowe dopiero po pozytywnej weryfikacji przez resort obrony narodowej wyników badań naukowych.

Zdaniem NIK, podjęcie skutecznych działań legislacyjnych w powyższym zakresie, poprzez przyjęcie stosownych unormowań w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, może wpłynąć na poprawę przygotowania projektów w NCBR, a także na ich realizację po zawarciu stosownych umów z Wykonawcami.

5.3. Zarządzanie projektami w zakresie prac rozwojowych.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 (w związku z art. 17) ustawy o NCBR, wybór Wykonawców projektów, z zakresu badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, następuje w drodze konkursu ogłaszanego przez Komitet Sterujący w NCBR dla którego regulamin ustala i ogłasza również Komitet Sterujący.

Kryteria oceny merytorycznej wniosku ustalone w pięciu regulaminach konkursów (Nr 1/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2014, 1/PS/2014) były niezgodne z treścią art. 39 ust. 1-3 ustawy o NCBR i § 6 ust. 1 pkt. 2-4 rozporządzenia MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, ponieważ Komitet Sterujący w tych regulaminach dokonał podziału kryteriów określonych w ww. przepisach prawa na kryteria i podkryteria. Tak ustalone kryteria i podkryteria zostały zastosowane do dokonania wyboru Wykonawców 52 projektów dotyczących prac rozwojowych (w tym poprzedzonych badaniami naukowymi).

Powyższe zostało dokonane również w opracowanych w NCBR formularzach kwestionariuszy recenzji i instrukcjach oceny wniosków dotyczących ww. pięciu konkursów, które były udostępniane ekspertom, a także w kwestionariuszach recenzji (wypełnione formularze kwestionariuszy recenzji) sporządzonych przez ekspertów.

W ocenie NIK, było to również działanie nierzetelne.

Dokonanie podziału kryteriów określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego na kryteria i podkryteria, w powyższych dokumentach, uniemożliwiło ekspertom przyznanie odrębnych punktów za kryteria wymienione w przepisach prawa, które były zapisane w kwestionariuszach recenzji wniosków dotyczących ośmiu projektów (objętych kontrolą w NCBR), jako kryteria Nr 1, 2, 3 lub Nr 1, 2, 3, 4 (w zależności od regulaminu konkursu).

Tym samym punkty przyznane przez ekspertów w kwestionariuszach recenzji wniosków dotyczących ośmiu projektów (pt.: DMO AH, Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, ZSDiKO, NKTO, NBPWP, MBO, objętych kontrolą w NCBR) za podkryteria (będące kryteriami wymienionymi w przepisach prawa) były jednocześnie punktami przyznanymi za kryteria wymienione w kwestionariuszach recenzji (będące również kryteriami wymienionymi w przepisach prawa, innymi niż wskazane w kwestionariuszach jako podkryteria). Ekspersi za kryteria wymienione w kwestionariuszach recenzji wniosków mogli przyznać tylko zero (0) punktów, gdyż punkty przyznane za te kryteria, stanowiły wyłącznie sumę punktów przyznanych za poszczególne podkryteria.

W ocenie NIK, dokonanie oceny przez ekspertów oceniających wnioski dotyczące ww. osiem projektów w powyższy sposób było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

W kryteriach oceny merytorycznej regulaminów konkursów Nr 1/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2014, 1/PS/2014, a także w opracowanych w NCBR formularzach kwestionariuszy recenzji i instrukcjach oceny wniosków dotyczących tych konkursów, które zostały udostępnione ekspertom, a także w kwestionariuszach recenzji wniosku sporządzonych przez ekspertów było wykazane podkryterium pn. konkurencyjność technologiczna i ekonomiczna opracowanego rozwiązania na tle analogicznych rozwiązań światowych, które nie było wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe dodatkowe podkryterium zostało zastosowane do oceny wniosków o wykonanie i finansowanie projektów (zgłoszonych w kilku konkursach), które następnie były realizowane przez wybranych Wykonawców.

W kryteriach oceny merytorycznej ujętych w regulaminach konkursów Nr 5/2014 i 1/PS/2014 oraz w opracowanych w NCBR formularzach kwestionariuszy recenzji i instrukcjach oceny wniosków dotyczących ww. dwóch regulaminów konkursów, a także w kwestionariuszach recenzji wniosku (po wypełnieniu formularzy przez ekspertów) zostały ujęte dwa podkryteria, tj. ocena adekwatności kosztów zadań i etapów oraz kryterium ceny w relacji do innych złożonych wniosków na dany temat, które nie były ujęte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe działanie było niezgodne z art. 39 ust. 5 ustawy o NCBR, ponieważ przepis ten wyłącza możliwość dodawania nowych kryteriów

w przypadku projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa. Powyższe dwa dodatkowe podkryteria zostały zastosowane do oceny wniosków dotyczących projektów zgłoszonych w ramach dwóch konkursów Nr 5/2014, 1/PS/2014⁸¹, które następnie były realizowane przez wybranych Wykonawców.

Ustalenie przez Komitet Sterujący kryteriów oceny merytorycznej wniosku, w regulaminach konkursów Nr 1/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2014, z pominięciem kryterium określonego w § 6 ust. 1 pkt 1⁸² rozporządzenia MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, które eksperci byli zobowiązani uwzględnić przy ocenie wniosków złożonych w konkursach, było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

Powyższe kryterium zostało ujęte przez Komitet Sterujący, w ww. regulaminach, wśród kryteriów oceny formalnej wniosku, co było działaniem niecelowym, gdyż eksperci dokonywali oceny wniosku z zastosowaniem kryteriów oceny merytorycznej wniosku, a nie kryteriów oceny formalnej wniosku. Należy dodać, że kryterium określone w § 6 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia zostało pominięte także w opracowanych w NCBR formularzach kwestionariuszy recenzji wniosku i w instrukcjach oceny wniosku, które zostały udostępnione ekspertom do dokonania oceny wniosków zgłoszonych w konkursach, a także w kwestionariuszach recenzji wniosków, które zostały sporządzone przez ekspertów.

W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

W regulaminie konkursu Nr 1/PS/2014 dotyczącym strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”, w którym wymieniono tematy sześciu projektów (m.in. projekt pt. MBO), Komitet Sterujący ustalił kryteria oceny merytorycznej wniosku z pominięciem dwóch kryteriów, tj. określonego w art. 39 ust.1 pkt 2⁸³ ustawy o NCBR i w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności.

Kryteria pominięte w regulaminie konkursu Nr 1/PS/2014 nie zostały również uwzględnione w opracowanym w NCBR formularzu kwestionariusza recenzji wniosku o finansowanie projektu i instrukcji oceny wniosku o finansowanie projektu, które zostały udostępnione ekspertom w celu dokonania oceny wniosku, a także w kwestionariuszach recenzji (wypełnione formularze kwestionariuszy recenzji).

W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne i niecelowe. Pominięcie dwóch kryteriów, skutkowało tym, że eksperci nie zastosowali do oceny wniosków zgłoszonych w konkursach wszystkich kryteriów wymaganych przepisami prawa.

Komitet Sterujący ustalał imienne listy ekspertów (recenzentów) wraz ze wskazanymi numerami wniosków i tytułami projektów lub poprzez wymienienie ekspertów w treści samej uchwały. Powyższe listy stanowiły załączniki do protokołów z posiedzeń Komitetu Sterującego lub załączniki do uchwał. Komitet Sterujący wyznaczał na ekspertów zarówno osoby reprezentujące Gestora, które były wskazywane z resortu obrony narodowej, jak też pozostałych ekspertów reprezentujących ośrodki naukowe, które były wymienione przy imiennie wskazanych ekspertach.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR, minister właściwy do spraw nauki (a od 1 października 2018 r. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki), w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, był zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia, m.in. warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów.

Pomimo że w rozporządzeniu MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych, podano, że rozporządzenie określa⁸⁴ m.in. warunki udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów, to w rozporządzeniu tym, nie zostały zawarte treści dotyczące

⁸¹ W konkursie Nr 1/PS/2014 wybrano Wykonawców pięciu projektów.

⁸² Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, przy ocenie wniosków złożonych w konkursach na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa uwzględnia się kryteria, o których mowa w art. 39 ust. 1-3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, oraz 1) zgodność wniosku składanego w ramach programu strategicznego, programu lub projektu z obszarami obronności, o których mowa w § 3 ust.1.

⁸³ Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR, przy opiniowaniu wniosków złożonych w konkursie eksperci lub zespoły ekspertów biorą pod uwagę w szczególności: 2) stopień, w jakim wykonanie projektu przyczynia się do osiągnięcia celów strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub realizacji innych zadań Centrum.

⁸⁴ W § 1 przedmiotowego rozporządzenia zapisano, co następuje: rozporządzenie określa sposób realizacji przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zwane dalej „Centrum”, zadań, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, oraz kryteria i warunki udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów.

warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów. Zatem w drodze rozporządzenia nie zostały określone warunki udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów.

Komitet Sterujący ogłosił konkursy (Nr 1/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2014, 1/PS/2014) pomimo braku określonych przez uprawniony podmiot, w drodze rozporządzenia, warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów. Komitet Sterujący ustalił również regulaminy dla ww. pięciu konkursów, w których ustalił własne warunki udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów.

Zdaniem NIK, określenie w drodze rozporządzenia warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów umożliwi wybór Wykonawców w drodze konkursów z uwzględnieniem warunków udziału w konkursach określonych przez uprawniony podmiot.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o NCBR, Centrum zarządza realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz je finansuje lub współfinansuje.

W art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR określono, że minister właściwy do spraw nauki, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, był zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. sposobu realizacji przez Centrum zadań, o których mowa w ust. 1 tej ustawy.

Określony w § 4 rozporządzenia MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, sposób zarządzania przez NCBR realizacją badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności, polegał na zarządzaniu realizacją badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności w sposób zapewniający osiągnięcie celów, zgodność z harmonogramem i planem finansowym.

Zdaniem NIK, powyższa regulacja wymaga doprecyzowania sposobu działania NCBR w przypadku nierzetelnego ustalenia celów projektu lub harmonogramu projektu już na etapie przygotowania projektu lub ustalenia regulaminu konkursu lub też składania wniosku w konkursie albo w chwili zawierania samej umowy. Kontrola wykazała bowiem, że w przypadku projektu pt. DMO AH cel główny ustalony w założeniach na etapie przygotowania projektu w NCBR, a także we wniosku złożonym w konkursie oraz w zawartej umowie, był niemożliwy do osiągnięcia ponieważ cele szczegółowe zostały ustalone w tych dokumentach w zakresie nie obejmującym pełnego zakresu celu głównego. Z kolei w przypadku projektu pt. MBO nie zostały uwzględnione koszty badań dotyczące wszystkich celów szczegółowych projektu w harmonogramie projektu ujętym we wniosku złożonym w konkursie, a także w umowie zawartej przez NCBR z Wykonawcą, co nie zapewniało zrealizowania wszystkich celów projektu już w dacie złożenia wniosku, a także w dacie zawarcia umowy.

Regulacja przyjęta w § 4 ww. rozporządzenia, zdaniem NIK, wymaga doprecyzowania poprzez objęcie jej zakresem również wyników prac rozwojowych. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że prace rozwojowe prowadzą do uzyskania konkretnych rezultatów (wyników) w postaci np. prototypów sprzętu wojskowego, dokumentacji technicznych, oprogramowania, metodyk. Na uzyskanie konkretnych wyników prac rozwojowych NCBR przekazuje Wykonawcom projektów środki finansowe, które otrzymuje w formie dotacji celowej. Zatem objęcie zakresem powyższej regulacji również wyników prac rozwojowych, jest w pełni zasadne.

Dyrektor NCBR wskazał, że *„zasadnym wydaje się dokonanie przeglądu zapisów rozporządzenia (...) i dokonanie w razie potrzeby jego aktualizacji we współpracy z MNiSW, MON, MSWiA oraz NCBR. Decyzja o podjęciu działań legislacyjnych leży po stronie ministra właściwego do spraw nauki lub ministrów zainteresowanych wynikami projektów”*.

Dyrektor NCBR, odnosząc się do sposobu zarządzania przez NCBR realizacją prac rozwojowych na rzecz obronności, według przepisów ww. rozporządzenia, przytoczył unormowania zawarte w przepisach § 7 ust. 1-8 tego rozporządzenia. Należy wskazać, że powołane przepisy § 7 ww. rozporządzenia dotyczyły sprawowania nadzoru przez Dyrektora NCBR, powoływania Zespołu Nadzorującego, składu zespołu nadzorującego i jego zadań, zasięgania opinii przez Dyrektora NCBR, podejmowania decyzji dotyczących kontynuacji, przerwania, zawieszenia realizacji programu strategicznego, programu, projektu w przypadkach określonych w przepisach oraz ewaluacji po zakończeniu realizacji projektu.

Ani w przepisach ustawy o NCBR, ani w przepisach ww. rozporządzenia nie określono, że zarządzanie realizacją m.in. prac rozwojowych na rzecz obronności odbywa się poprzez nadzór takiego podmiotu jak Zespół Nadzorujący.

Pomimo że w art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR nie sformułowano upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia: Zespołu Nadzorującego jako podmiotu realizującego nadzór, kompetencji Dyrektora NCBR do jego powoływania, składu i zadań Zespołu Nadzorującego, to kwestie te zostały określone

w ww. rozporządzeniu. Należy dodać, że również w pozostałych przepisach ustawy o NCBR nie został w ogóle wymieniony taki podmiot jak Zespół Nadzorujący, który został utworzony w drodze ww. rozporządzenia.

Należy podkreślić, że ani w art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR, ani w pozostałych przepisach tej ustawy nie zostały określone kompetencje Dyrektora NCBR do podjęcia fakultatywnej decyzji o kontynuacji albo o przerwaniu realizacji m.in. programu strategicznego, projektu (w razie spełnienia wymaganych przesłanek) oraz do podjęcia obligatoryjnej decyzji o zawieszeniu lub przerwaniu realizacji m.in. programu strategicznego, projektu (w razie spełnienia wymaganych przesłanek). Pomimo tego, w drodze powyższego rozporządzenia zostały określone kompetencje Dyrektora NCBR do podjęcia fakultatywnej decyzji o kontynuacji albo o przerwaniu realizacji m.in. programu strategicznego, projektu (§ 7 ust. 6⁸⁵ ww. rozporządzenia) oraz do podjęcia obligatoryjnej decyzji o zawieszeniu lub przerwaniu realizacji m.in. programu strategicznego, projektu (§ 7 ust. 7⁸⁶ rozporządzenia). W powyższych przepisach rozporządzenia zostały również określone przesłanki, których spełnienie było wymagane do podjęcia fakultatywnych lub obligatoryjnych decyzji przez Dyrektora NCBR.

Należy wskazać, że w art. 42 pkt 3 i 4 ustawy o NCBR, który określał zakres nadzoru nad wykonaniem projektu, były określone inne niż w ww. rozporządzeniu kompetencje Dyrektora NCBR, tj. uprawnienie do wstrzymania finansowania projektu przy spełnieniu wymaganych przesłanek (pkt 3) oraz uprawnienie do przerwania finansowania projektu w przypadku spełnienia stosownych przesłanek (pkt 4). Brak⁸⁷ w ustawie o NCBR upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, kompetencji Dyrektora NCBR w zakresie fakultatywnych i obligatoryjnych decyzji, a jednocześnie unormowanie w tej ustawie innych kompetencji Dyrektora NCBR, zdaniem NIK, uzasadniało konieczność podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie. Doprowadzenie bowiem przepisów rozporządzenia dotyczących kompetencji Dyrektora NCBR do wydawania fakultatywnych i obligatoryjnych decyzji do zgodności z treścią art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR zapewni przejrzystość i spójność uregulowań w tym zakresie.

Zdaniem NIK, sprecyzowanie w rozporządzeniu (stosownie do art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR) sposobu realizacji przez NCBR zadań dotyczących zarządzania realizacją prac rozwojowych (w tym poprzedzonych badaniami naukowymi) na rzecz obronności, zapewni spójność unormowań określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, co wpłynie na przejrzystość procesu zarządzania realizacją prac rozwojowych przez NCBR.

W rozporządzeniu MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, nie określono sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie finansowania lub współfinansowania badań naukowych lub prac rozwojowych m.in. na rzecz obronności. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR, minister właściwy do spraw nauki w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, był zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia m.in. sposobu realizacji przez NCBR zadań dotyczących finansowania lub współfinansowania badań naukowych lub prac rozwojowych m.in. na rzecz obronności.

Zdaniem NIK, wykonanie upoważnienia określonego w art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR zapewni przejrzystość sposobu realizacji przez NCBR zadań dotyczących finansowania lub współfinansowania (w

⁸⁵ W § 7 ust. 6 rozporządzenia zapisano, że: w przypadku gdy w trakcie realizacji programu strategicznego, programu lub projektu okaże się, że nie zapewnia on zrealizowania założeń określonych w § 3 ust. 1, Dyrektor może podjąć decyzję o kontynuacji albo o przerwaniu realizacji programu strategicznego, programu lub projektu, po uzyskaniu opinii Komitetu Sterującego, a w razie potrzeby ekspertów.

⁸⁶ W § 7 ust. 7 rozporządzenia zapisano, że: w przypadku gdy w trakcie realizacji programu strategicznego, programu lub projektu zostaną naruszone przepisy prawa lub ustanie możliwość zapewnienia finansowania programu strategicznego, programu lub projektu, Dyrektor Centrum podejmuje decyzję o zawieszeniu lub przerwaniu realizacji programu strategicznego, programu lub projektu, po uzyskaniu opinii, o której mowa w ust. 6.

⁸⁷ W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r. (K 38/12) stwierdzono m.in., że „Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (nie dopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia) (...)”. Z kolei w wyroku z 28 października 2015 r. (U 6/13) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym, konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją, ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym przypadku z Konstytucją (...). W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy przetwarzanie jej postanowień (...). Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych do prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej (...)”.

zakresie nieobjętym ustawą o finansach publicznych), zwłaszcza w zakresie sposobu rozliczenia projektów zakończonych wynikiem negatywnym, sposobu weryfikacji przez NCBR otrzymywanych od Wykonawców rozliczeń finansowania lub współfinansowania, obligatoryjnego żądania przez NCBR dokumentów od Wykonawców (podmiotów realizujących) koniecznych do rozliczenia dotacji celowej. Powyższe zapewni także spójność z zakresem unormowania ustawowego.

Niezależnie od powyższego ustalono, że we wnioskach zgłaszanych do konkursów w ramach analizy ryzyka realizacji projektów, sposób prezentowania analizy ryzyka był zróżnicowany.

We wnioskach wskazywano:

- ryzyka techniczne, ryzyka finansowe związane z kosztami realizacji zadań, w zakresie projektów;
- szanse i zagrożenia dla realizacji projektu;
- ryzyka dla osiągnięcia zdolności operacyjnych, ryzyka dla postępu prac badawczych i rozwojowych, a także sugerowanie działania zaradcze i zapobiegawcze;
- ryzyka finansowe związane ze zmianami kursu walut, ryzyka strategiczne dotyczące uzgadniania dokumentów, a także ryzyka techniczne i technologiczne;
- zbyt krótki czas dla prawidłowego wykonania założonych zadań określony w propozycji projektu zgłoszonego do realizacji.

Według instrukcji wypełniania wniosków dotyczących projektów pt. DMO AH, ZSDiKO, NBPWP, w analizie ryzyka realizacji projektów⁸⁸, należało oszacować ryzyko osiągnięcia pozytywnego rozwiązania w kluczowych dla realizacji projektu zagadnieniach (dla każdego kluczowego zagadnienia należało wskazać okoliczności zmniejszające lub zwiększające ryzyko niepowodzenia). Wnioski dotyczące ww. trzech projektów nie zawierały analizy ryzyka z wyszczególnieniem procesu identyfikacji ryzyka, analizy jakościowej i ilościowej zidentyfikowanych ryzyk, planowanej reakcji na ryzyko, sposobu monitorowania i kontrolowania ryzyk. Ponadto w analizie ryzyka realizacji projektu ujętej we wniosku dotyczącym projektu pt. NKTO nie wskazano dla kluczowego zagadnienia dla realizacji projektu „ekstremalnie krótkiego czasu realizacji projektu”, okoliczności zmniejszających i zwiększających ryzyko niepowodzenia. Było to niezgodne z instrukcją wypełniania wniosku.

Zdaniem NIK, zasadnym jest wypracowanie, w ramach zarządzania, mechanizmów obligujących wnioskodawców do respektowania wymagań sformułowanych w instrukcjach wypełniania wniosku.

Zarządzaniu przez NCBR realizacją prac rozwojowych służyły postanowienia umów o wykonanie i finansowanie projektów, które dotyczyły m.in.: zobowiązania Wykonawcy do realizacji projektu w pełnym zakresie, z należytą starannością, zobowiązania Wykonawców do prawidłowej realizacji projektu przez Współwykonawców; udzielania NCBR informacji dotyczących wydatkowania przyznanych środków finansowych na realizację projektu; obowiązku przedkładania przez Wykonawcę wniosku o dokonanie zmian w umowie wraz z uzasadnieniem; warunków rozwiązania umowy. W umowach o wykonanie i finansowanie projektów zobowiązano Wykonawców do przedkładania raportów z zakończenia poszczególnych etapów badań naukowych, etapów prac rozwojowych oraz raportów końcowych, dla dokonania ich oceny przez NCBR w celu ustalenia w szczególności czy: realizacja projektu jest zgodną z umową, osiągnięto zakładane wyniki etapu projektu, kontynuacja projektu prowadzi do osiągnięcia zakładanych wyników i celów projektu. W umowach o wykonanie i finansowanie projektów zobowiązano Wykonawców do zarządzania projektami zgodnie z ogólnie przyjętymi metodami zarządzania.

Zdaniem NIK, sposób zarządzania przez NCBR realizacją prac rozwojowych (w tym poprzedzonych badaniami naukowymi) wymaga sprecyzowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, działań NCBR, w zakresie przygotowania projektów z uwzględnieniem wymagań Sił Zbrojnych w przypadku realizacji projektów na ich rzecz (zgłoszonych przez MON). Kontrola wykazała bowiem, że dokumenty (założenia) przekazywane z resortu obrony narodowej do NCBR, na etapie przygotowania projektów objętych kontrolą, nie zawierały kompletnych wymagań stawianych przez Siły Zbrojne RP, w zakresie zgłaszanych z resortu obrony narodowej tematów projektów. Było to spowodowane tym, że w założeniach przekazywanych z resortu obrony narodowej nie zawierano kompletnych wymagań Sił Zbrojnych w zakresie projektów lub nie załączano dokumentów zawierających te wymagania (jak np. wyciągi z Wymagań Operacyjnych, Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne, Założenia Taktyczno-Techniczne). Dokumenty zawierające wymagania Sił Zbrojnych RP w zakresie realizowanych projektów były przekazywane w trakcie procedury konkursowej lub po

⁸⁸ Pkt D.2.3. Instrukcji wypełniania wniosku dotyczącego projektu pt. DMO AH. Pkt F.1. Instrukcji wypełniania wniosku dotyczącego projektu pt. ZSDiKO, NKTO, NBPWP.

zawarciu umów dotyczących tych projektów. Konsekwencją braku ujęcia kompletnych wymagań Sił Zbrojnych RP w założeniach uzgodnionych przez NCBR, Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych było m.in.: przeprowadzenie konkursów i wybranie Wykonawców, bez uwzględnienia wymagań Sił Zbrojnych; zlecenie Wykonawcom w regulaminach konkursów (np. konkurs Nr 4/2013, 5/2014), a także w umowach, opracowania projektów WZTT i ich uzgadnianie z Inspektorem Uzbrojenia; zawarcie umów o wykonanie i finansowanie projektów bez uwzględnienia wymagań Sił Zbrojnych; bezumowne przekazywanie w trakcie realizacji projektów dokumentów zawierających wymagania Sił Zbrojnych, jak np. wyciągi z WO, WZTT, ZTT w celu dostosowania realizowanych projektów do tych wymagań; wydłużenie okresu realizacji projektów objętych umowami.

W ramach innych projektów⁸⁹, nieobjętych kontrolą, również były przekazywane z resortu obrony narodowej do NCBR (lub Wykonawcy) dokumenty zawierające wymagania Sił Zbrojnych RP w trakcie procedury konkursowej lub w trakcie realizacji projektów.

W NCBR wystąpiły rozbieżności w zakresie autorskich praw majątkowych dotyczących projektów pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik. Polegały one na tym, że Komitet Sterujący w regulaminie konkursu Nr 3/2012 zawarł postanowienia, które wskazywały⁹⁰ Skarb Państwa (reprezentowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej) i Wykonawcę jako współwłaścicieli autorskich praw majątkowych do wyników projektu. Z kolei w umowach zawieranych przez NCBR z Wykonawcami dotyczącymi ww. trzech projektów nie zostały ujęte postanowienia dotyczące autorskich praw majątkowych do wyników projektów.

Dyrektor NCBR uzasadnił brak uwzględnienia w ww. trzech umowach postanowień dotyczących autorskich praw majątkowych ujętych w regulaminie konkursu Nr 3/2012 tym, że: „*zapisy i uregulowania wskazane w tym załączniku według opinii prawnej przygotowanej na zlecenie NCBR przez kancelarię (...) były niespójne i byłyby nieskuteczne, ponieważ dotyczyły podmiotów, które nie byłyby stroną umowy o wykonanie i finansowanie projektu (...)*”. W trakcie trwania procedury konkursowej, Dyrektor NCBR, wystąpił w 2012 r. do Ministra Obrony Narodowej z propozycjami uzgodnienia zapisów umowy regulujących m.in. autorskie prawa majątkowe (oraz projekt umowy trójstronnej). Sekretarz Stanu w MON w 2013 r. przekazał Dyrektorowi NCBR uzgodnioną w MON propozycję zapisów dotyczących m.in. autorskich praw majątkowych, a jednocześnie wskazał, że umowa o wykonanie i finansowanie projektu powinna być umową dwustronną zawieraną pomiędzy Dyrektorem NCBR a Wykonawcą projektu. Na uzasadnienie powyższego przytoczył art. 35 ust. 1 pkt 4 i art. 41 ustawy o NCBR.

Podjęcie przez Dyrektora NCBR, w trakcie trwania procedury konkursowej, działań dotyczących uzgodnienia z Ministrem Obrony Narodowej propozycji zapisów umowy w zakresie autorskich praw majątkowych (a także projektu umowy trójstronnej), które kwestionowały postanowienia dotyczące autorskich praw majątkowych ustalone przez Komitet Sterujący w regulaminie konkursu Nr 3/2012, wskazuje na brak spójnych działań organów NCBR (tj. Dyrektora NCBR i Komitetu Sterującego) w zakresie autorskich praw majątkowych.

Brak ujęcia w umowach o wykonanie i finansowanie ww. trzech projektów, postanowień dotyczących udziałów Skarbu Państwa (reprezentowanego przez Ministra Obrony Narodowej) w całości autorskich praw majątkowych do wyników projektów, skutkowało tym, że autorskie prawa majątkowe do wyników projektów w całości przypadły Wykonawcom.

W umowach o wykonanie i finansowanie projektów (np. dotyczące projektów pt. DMO AH, Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, NKTO, NBPWP, MBO) nie został sprecyzowany sposób i zakres końcowej oceny merytorycznej projektów obejmujący kontrolę zgodności wykonania projektu z warunkami określonymi w umowie, co było niezgodne z art. 41 ust. 2 pkt 5, w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o NCBR. Brak w umowach o wykonanie i finansowanie projektów postanowień dotyczących sposobu i zakresu końcowej oceny merytorycznej przeprowadzanej przez Komitet Sterujący uniemożliwia

⁸⁹ Dotyczących opracowania prototypów: radarów, systemu radiolokacji, modułowego systemu broni strzeleckiej, zintegrowanego modułowego hełmu balistycznego, nowego lekkiego opancerzonego transportera rozpoznawczego, wozu wsparcia bezpośredniego, radiostacji przelotowej, impulsowych działek elektromagnetycznych.

⁹⁰ Postanowienia regulaminu konkursu Nr 3/2012 w brzmieniu: „VII. Postanowienia końcowe. (...) 4. Skarb Państwa i wykonawca są współwłaścicielami autorskich praw majątkowych do wyników projektów, o ile Skarb Państwa reprezentowany m.in. przez MON (...) nie uzyska całości tych praw. (...) 6. W zakresie praw własności intelektualnej dla projektów finansowanych w ramach niniejszego konkursu w zależności od wysokości wkładu własnego, obowiązująco będą w umowach, zapisy przedstawione w załącznikach nr 7 lub nr 8”. Załącznik Nr 7 regulaminu konkursu N 3/2012 pn. „Zapisy w umowach dla projektów w 100% finansowanych przez Centrum lub projektów, w których wkład własny wykonawców jest poniżej 10% kosztów kwalifikowanych”. Załącznik Nr 8 regulaminu konkursu N 3/2012 pn. „Zapisy w umowach dla projektów, w których wkład własny wykonawców jest na poziomie 10% kosztów kwalifikowanych lub wyższy”.

dokonanie oceny, czy sposób i zakres końcowej oceny merytorycznej przeprowadzanej przez ten organ był zgodny z tymi postanowieniami.

Zdaniem NIK, określenie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego sposobu i zakresu dokonania kontroli przez Komitet Sterujący zapobiegnie zaniechaniu przez Dyrektora NCBR ustalenia sposobu i zakresu kontroli merytorycznej Komitetu Sterującego w zawieranych umowach.

W latach 2013-2016 zostało zakończonych 16 projektów dotyczących prac rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi. Komitet Sterujący dokonał końcowej oceny merytorycznej 10 z nich. Dyrektor NCBR po uzyskaniu końcowej oceny merytorycznej projektów dokonał ich przyjęcia i oceny wyników.

Komitet Sterujący nie dokonał końcowej oceny merytorycznej sześciu projektów, w tym trzech projektów objętych kontrolą (projekty pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik), do czego był zobowiązany art. 17 pkt 11, w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o NCBR.

W związku z niedokonaniem przez Komitet Sterujący końcowej oceny merytorycznej sześciu zakończonych projektów (co stanowiło naruszenie art. 17 pkt 11, w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o NCBR) Dyrektor NCBR nie dokonał przyjęcia i oceny wyników tych projektów, do czego był zobowiązany art. 43 ust. 2 ustawy o NCBR.

Z powyższego wynika, że nie można uznać, że zostały osiągnięte zakładane cele i wyniki tych projektów, a także czy wydatkowanie środków publicznych było celowe i gospodarne, pomimo że upłynęły ponad 2 lata od daty zakończenia terminów realizacji umów dotyczących tych projektów.

Czas oczekiwania na dokonanie końcowej oceny merytorycznej powyższych sześciu projektów, od daty upływu terminów ich realizacji określonych w umowach, według stanu na 30 czerwca 2018 r., wynosił od 20 do 36 miesięcy (w tym czas oczekiwania zakończonych pięciu projektów podlegających końcowej ocenie merytorycznej wynosił ponad 30 miesięcy).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 646 Kodeksu cywilnego roszczenia wynikające z umów o dzieło przedawniają się z upływem dwóch lat od dnia oddania dzieła, a jeżeli dzieło nie zostało oddane – od dnia, w którym zgodnie z treścią umowy miało być oddane.

Podjęte przez Komitet Sterujący działania dotyczące końcowej oceny merytorycznej ww. trzech projektów były nieskuteczne i zmierzały do uzyskania ponownych opinii i rekomendacji Zespołów Nadzorujących projekty (w 2016 r. Zespoły Nadzorujące przedmiotowe projekty dokonały końcowych ocen realizacji projektów). Działania te polegały m.in. na:

- odroczeniu rozpatrzenia sprawy w zakresie końcowej oceny merytorycznej ze względu na „*brak finalnego stanowiska MON*” lub brak ostatecznych ocen projektów przez Zespoły Nadzorujące;
- podjęciu uchwały upoważniającej przewodniczącego Komitetu Sterującego do zwrócenia się do Zespołów Nadzorujących projekty o dokonanie ponownych ocen uwzględniających całość zgromadzonego materiału oraz opracowania opinii i rekomendacji dla Komitetu Sterującego;
- przyjęciu propozycji przewodniczącego Komitetu Sterującego w sprawie zwrócenia się przez Dyrektora NCBR do Ministra Obrony Narodowej o zobowiązanie członków Zespołów Nadzorujących do sporządzenia oceny merytorycznej i przedstawienia rekomendacji.

Wymiana korespondencji pomiędzy NCBR a przedstawicielami resortu obrony narodowej nie przyniosła rezultatów. Z powyższego wynika, że Komitet Sterujący, pomimo że dysponował ocenami i rekomendacjami Zespołów Nadzorujących projekty, wyjaśnieniami Wykonawców projektów, opiniami ekspertów, to nie dokonał końcowej oceny merytorycznej ww. trzech projektów.

Należy wskazać, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wymagały uzyskania przez Komitet Sterujący opinii, zaleceń, rekomendacji, do dokonania końcowej oceny merytorycznej projektów.

W przypadku dwóch projektów zakończonych, Rektor - Komendant Wojskowej Akademii Technicznej, w imieniu Wojskowej Akademii Technicznej, dokonał przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworów (programy komputerowe, dokumentacje) wynikających z umów na projekty pt. „Oprogramowanie do symulacyjnej oceny możliwości rakiet przeciwlotniczych” i pt. „Oprogramowanie do symulacyjnej oceny możliwości bojowych dywizjonów raketowych”, na Skarb Państwa - Ministra Obrony Narodowej poprzez złożenie oświadczeń w pismach do Szefa Zarządu Obrony Powietrznej i Przeciwraketowej – Zastępcy Inspektora Rodzajów Wojsk DG RSZ. Zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁹¹, umowa o przeniesienie autorskich praw

⁹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.

majątkowych wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Z powyższego wynika, że przeniesienie autorskich praw majątkowych na Skarb Państwa - Ministra Obrony Narodowej do utworów wynikających z tych umów zostało dokonane wadliwie.

5.4. Przebieg realizacji i stan zaawansowania prac rozwojowych.

Wnioski o finansowanie wykonania projektów były składane w konkursach (Nr 1/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2014, 1/PS/2014) w systemie informatycznym lub w wersji papierowej. Zgodnie z regulaminami konkursów, wnioski o finansowanie wykonania projektów (zależnie od wymagań regulaminów) zawierały m.in. okresy trwania projektów; koszty całkowite projektów; początkowy poziom gotowości technologii; planowane do uzyskania poziomy gotowości technologii; założenia szczegółowe projektów; cele projektów (główny i szczegółowe); informacje o powiązaniu projektów ze strategiami, programami, planami rozwoju regionalnego, programami międzynarodowymi, celami NATO; technologie determinujące powodzenie projektu; opis zadań w projektach, planowane rezultaty realizacji poszczególnych etapów; planowane efekty końcowe realizacji projektów, uzasadnienie czasu w jakim projekty powinny być zastosowane w praktyce.

Zgodnie z regulaminami konkursów, w przedmiotowych wnioskach były ujmowane harmonogramy projektów, kosztorysy projektów, a także harmonogramy płatności. Kontrola wykazała, że we wnioskach o finansowanie projektów koszty projektów były określane w zróżnicowany sposób z powodu wymagań regulaminów konkursów.

I tak np.:

- zgodnie z wzorem wniosku o finansowanie wykonania projektu do regulaminów konkursów Nr 1/2011 i 3/2012 we wnioskach określano w kosztorysach projektów planowane koszty⁹², bez wyszczególnienia kosztów poszczególnych etapów i zadań;
- stosownie do wzoru wniosku o finansowanie wykonania projektu do regulaminów konkursów Nr 4/2013, 5/2014, we wnioskach określano w kosztorysach projektów koszty⁹³, z wyszczególnieniem kosztów etapów i kategorii kosztów bez wyszczególnienia kosztów zadań;
- zgodnie z wzorem wniosku o finansowanie wykonania projektu do regulaminu konkursu Nr 1/PS/2014, we wniosku (dotyczącym jednego z projektów) określono w kosztorysie projektu koszty z wyszczególnieniem kosztów zadań i etapów oraz kategorii kosztów.

Ustalenie sposobu określania kosztów w powyższy sposób zostało również ujęte we wzorach umów stanowiących załączniki do regulaminów konkursów, a następnie w zawartych umowach o wykonanie i finansowanie projektów.

Zgłoszone w konkursach wnioski o finansowanie wykonania projektów pt. NKTO, ZSDiKO, NBPWP, w zakresie uzasadnienia kosztów, były sporządzane niezgodnie z wzorami formularzy wniosku o finansowanie projektu zawartymi w załączniku Nr 3 do regulaminów konkursu Nr 4/2013 i 5/2014.

I tak np. w odniesieniu do:

- a) projektu pt. NKTO (pkt. H.2. Uzasadnienie kosztów realizacji poszczególnych etapów, w rozbiciu na kategorie ujęte we wniosku):
- nie uzasadniono poniesienia kosztów zakupu, amortyzacji, bądź odpłatnego korzystania z aparatury naukowo-badawczej i innych urządzeń służących celom badawczym, w zakresie niektórych etapów projektu, pomimo że było to wymagane postanowieniami załącznika Nr 9 do regulaminu konkursu Nr 4/2013;
 - w uzasadnieniu kosztów usług badawczych, wykazano w zakresie jednego z etapów, jedną kwotę z informacją o usługach oraz zakupie licencji. W uzasadnieniu nie wskazano, ani kosztów usług, ani kosztów zakupu licencji, pomimo że takie rodzaje kosztów zostały wymienione. Zgodnie z wzorem wniosku o finansowanie projektu do regulaminu konkursu Nr 4/2013 w uzasadnieniu należało podać: koszt, rodzaj oraz merytoryczne uzasadnienie konieczności zakupu ww. usług do realizacji etapu;
 - w uzasadnieniu innych kosztów operacyjnych, w zakresie jednego z etapów projektu (przewidziany do realizacji przez jeden podmiot), wykazano jedną kwotę z informacją, że koszty uwzględniają niezbędne materiały na tym etapie do realizacji zadania oraz koszty podróży

⁹² W kosztorysie projektu ujęto: rodzaje kosztów: koszty bezpośrednie, w tym wynagrodzenia z pochodnymi, inne koszty realizacji projektu; koszty pośrednie.

⁹³ Kategorie kosztów: koszty wynagrodzeń – W; koszty aparatury naukowo-badawczej i innych urządzeń – A; koszty gruntów i budynków – G; koszty usług badawczych – E; inne koszty operacyjne – Op; dodatkowe koszty ogólne – O).

służbowych, natomiast nie podano wysokości: kosztów niezbędnych materiałów oraz kosztów podróży służbowych, a także nie odniesiono się do potrzeb etapu, pomimo że było to wymagane postanowieniami ww. wzoru wniosku do regulaminu konkursu Nr 4/2013;

- b) projektu pt. ZSDiKO (pkt. H.2. j.w.) w uzasadnieniu:
- innych kosztów operacyjnych, w zakresie dwóch etapów, wykazano przy jednym z podmiotów jedną kwotę dla każdego z tych etapów z informacją, że uwzględniono niezbędne koszty dotyczące delegacji i usług transportowych, bez podania wysokości poszczególnych rodzajów kosztów, w odniesieniu do potrzeb każdego z tych dwóch etapów. Z kolei w zakresie innego etapu projektu wykazano przy tym podmiocie jedną kwotę z informacją o uwzględnieniu niezbędnych kosztów dotyczących usług transportowych, szkoleń, delegacji, promocji projektów, bez podania wysokości poszczególnych rodzajów kosztów, w odniesieniu do potrzeb tego etapu projektu. Powyższe nie spełniało wymagań określonych we wzorze wniosku do regulaminu konkursu Nr 4/2013;
- c) projektu pt. NBPWP (pkt. H2. jw.), w uzasadnieniu:
- kosztów aparatury naukowo-badawczej i innych urządzeń służących celom badawczym, w zakresie jednego z etapów, wykazano koszt zakupu oprogramowania oraz koszt rozbudowy i modernizacji urządzenia, bez merytorycznego uzasadnienia i planowanego czasu wykorzystania na potrzeby etapu. Powyższe nie spełniało wymagań określonych we wzorze wniosku do regulaminu konkursu Nr 5/2014;
 - innych kosztów operacyjnych, w jednym z etapów wykazano przy jednym z podmiotów kwotę z informacją, że zawiera ona koszty zakupu materiałów i usług niezbędnych do realizacji etapu, bez podania wysokości kosztów zakupu materiałów i wysokości kosztów usług. Przy kolejnym podmiocie, w zakresie tego etapu wymieniono koszty: materiałów, usług serwisowych, usług transportowych, napraw, uczestnictwa w konferencjach, szkoleń pracowników, promocji projektu, bez podania wysokości wymienionych rodzajów kosztów oraz bez odniesienia się do potrzeb etapu projektu. Powyższe nie spełniało wymagań określonych we wzorze wniosku do regulaminu konkursu Nr 5/2014.

Zdaniem NIK, zasadnym jest weryfikowanie, w NCBR, kompletności wymaganych elementów uzasadnienia kosztów, stosownie do wymagań ujętych we wzorach wniosków o finansowanie wykonania projektów.

W ustalaniu planowanych początkowych poziomów gotowości technologii, we wnioskach o finansowanie wykonania projektów stwierdzono, że:

- we wnioskach dotyczących dwóch projektów (objętych kontrolą), początkowy poziom gotowości technologii⁹⁴ (PGT) określono jako II. Jednocześnie we wnioskach tych podano, że II planowany stopień gotowości technologii na zakończenie etapów zostanie osiągnięty w wyniku realizacji zadań kwalifikowanych do pierwszego etapu, każdego z tych projektów. W ramach tych etapów należało opracować przewidziane dla tego etapu dokumenty, tj. wykonać zadania niewymienione wśród zadań warunkujących osiągnięcie poziomów gotowości technologii określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa;
- we wniosku dotyczącym kolejnego skontrolowanego projektu, początkowy poziom gotowości technologii określono jako I. Jednocześnie we wniosku podano, że IV planowany stopień gotowości technologii na zakończenie etapu zostanie osiągnięty w wyniku realizacji zadań kwalifikowanych do etapu pierwszego. W ramach etapu pierwszego należało opracować przewidziane dla tego etapu dokumenty, tj. wykonać zadania niewymienione wśród zadań warunkujących osiągnięcie poziomów gotowości technologii, określonych w ww. rozporządzeniu. Ponadto przedstawiciele Wykonawcy w złożonych wyjaśnieniach wskazali na IV początkowy poziom gotowości technologii, który został ustalony na podstawie aktualnego stanu wiedzy o rozwoju komponentów niezbędnych do budowy poszczególnych prototypów.

Przy wypełnianiu wniosków Wykonawcy mieli możliwość wyboru, w systemie informatycznym, początkowego poziomu gotowości technologii poprzez rozwinięcie listy zawierającej poziomy gotowości technologii od I do IX.

⁹⁴ Tj. poziom gotowości technologii, od którego rozpoczęta zostanie realizacja projektu. W załączniku do rozporządzenia MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, określono poziomy gotowości technologii od I do IX.

Przypisane poziomy gotowości technologii (PGT) wykazywane we wnioskach o finansowanie projektu oraz w umowach o wykonanie i finansowanie projektów były niezgodne z poziomami gotowości technologii wymienionymi w załączniku do rozporządzenia MNiSW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności.

I tak np. we wniosku i umowie dotyczącym:

- projektu pt. NKTO oraz projektu pt. WWB, przypisane IV PGT zadania obejmowały opracowanie dokumentów podczas gdy poziom IV oznacza w ww. rozporządzeniu zweryfikowanie komponentów technologii lub podstawowych jej podsystemów w warunkach laboratoryjnych, tj. zintegrowano „ad hoc” modele w laboratorium.
- projektu pt. NKTO, projektu WWB, przypisane VII PGT zadanie obejmowało (w każdym z tych projektów), opracowanie projektu programu badań kwalifikacyjnych, podczas gdy poziom VII oznacza w ww. rozporządzeniu dokonanie demonstracji prototypu technologii w warunkach operacyjnych.

Wnioski o finansowanie wykonania projektów (DMO AH, Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, NKTO, ZSDiKO, NBPWP, MBO), objętych kontrolą w NCBR, zgłoszone w pięciu konkursach zostały poddane ocenie formalnej, a także ocenie merytorycznej dokonanej przez ekspertów, stosownie do kryteriów ustalonych w regulaminach konkursów. Eksperti w kwestionariuszach recenzji wniosków nie ocenili siedmiu wniosków o finansowanie wykonania projektów pt. DMO AH, Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, ZSDiKO, NKTO, NBPWP pod względem wymaganego kryterium określonego w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, czym naruszyli art. 38 ust. 2 ustawy o NCBR, w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Nieprawidłowość w zakresie braku oceny ekspertów pod względem obligatoryjnego kryterium zawartego w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia dotyczyła wniosków ujętych na listach rankingowych w ramach czterech konkursów (Nr 1/2011, 3/2012, 4/2013, 5/2014). Do oceny wniosków o finansowanie wykonania projektów były zastosowane regulaminy konkursów oraz formularze kwestionariuszy recenzji i instrukcje oceny wniosków o finansowanie projektów, opracowane w NCBR i udostępnione ekspertom. Komitet Sterujący ujął na listach rankingowych pozytywnie zaopiniowanych wniosków, 47 wniosków (w zakresie obronności), w tym wnioski dotyczące projektów pt.: DMO AH, Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, ZSDiKO, NKTO, NBPWP, pomimo że nie zostały ocenione przez ekspertów pod względem obligatoryjnego kryterium określonego w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. W konsekwencji Komitet Sterujący przygotował wadliwie ww. listy rankingowe, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Przyznanie środków finansowych na wykonanie siedmiu projektów pt. DMO AH, Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, ZSDiKO, NKTO, NBPWP, w drodze decyzji Dyrektora NCBR, wydanych na podstawie nieprawidłowo sporządzonych list rankingowych było działaniem nierzetelnym.

Kontrola wykazała, że eksperci w kwestionariuszach recenzji nie ocenili wniosku o finansowanie wykonania projektu pt. MBO pod względem wymaganych dwóch kryteriów określonych w art. 39 ust. 1 pkt 2⁹⁵ ustawy o NCBR i § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MNiSzW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności.

Zaniechanie dokonania oceny powyższego wniosku przez ekspertów z uwzględnieniem ww. dwóch kryteriów stanowiło naruszenie art. 38 ust. 2 ustawy o NCBR, w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Komitet Sterujący przygotował listę rankingową z pozytywnie zaopiniowanymi pięcioma wnioskami, w tym z wnioskiem dotyczącym projektu pt. MBO, pomimo że każdy z wniosków nie został oceniony przez ekspertów z uwzględnieniem ww. dwóch obligatoryjnych kryteriów określonych przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Na podstawie wadliwie przygotowanej listy rankingowej zostały przyznane, w drodze decyzji dyrektora NCBR, środki finansowe Wykonawcom projektów (w tym projektu pt. MBO), którzy zostali wybrani w drodze konkursu.

Komitet Sterujący ujął na liście rankingowej wniosek na projekt pt. MBO, pomimo że był on niezgodny z „Założeniami do projektów w konkursie Nr 1/PS/2014. Zatwierdzony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego program strategiczny pn. <<Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej>>” ujętymi w załączniku Nr 2 do regulaminu konkursu Nr 1/PS/2014 w zakresie wartości trzech parametrów. Ponadto harmonogram wykonania projektu i kosztorys projektu ujęte we wniosku nie uwzględniały kosztów (i źródeł finansowania kosztów) wszystkich badań wymienionych w celach

⁹⁵ Art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR stanowi, że: przy opiniowaniu wniosków złożonych w konkursie eksperci lub zespoły ekspertów biorą pod uwagę w szczególności: stopień, w jakim wykonanie projektu przyczynia się do osiągnięcia celów strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub realizacji innych zadań Centrum.

szczegółowych projektu, a przez to wniosek nie zapewniał zrealizowania wszystkich celów szczegółowych (na posiedzeniu Zespołu Nadzorującego wstępnie koszty badań oszacowano na poziomie 10-20 mln zł). Komitet Sterujący ujął na liście rankingowej pięć pozytywnie zaopiniowanych wniosków, w tym wniosek dotyczący projektu pt. MBO, pomimo że nie zostały one ocenione przez ekspertów zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W związku z powyższym przygotowana przez Komitet Sterujący lista rankingowa zawierająca pozytywnie zaopiniowane wnioski (przyjęta stosowną uchwałą) była sporządzona wadliwie. W ocenie NIK, sporządzenie wadliwej listy rankingowej było działaniem nierzetelnym.

5.4.1. Projekty zakończone (wybrane)

Ustalono, że na wykonanie trzech zakończonych projektów pt.: Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, zostały przyznane Wnioskodawcom, decyzjami Dyrektora NCBR z dnia 27 listopada 2012 r., środki finansowe w łącznej wysokości 15.420 tys. zł⁹⁶ tytułem finansowania realizacji projektu. Wnioski o finansowanie wykonania ww. trzech projektów zostały złożone w konkursie Nr 3/2012, w terminie składania wniosków (tj. do dnia 5 września 2012 r.).

Umowa konsorcjum naukowego⁹⁷ (o której mowa w art. 2 pkt 12 i 13 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki) z udziałem przedsiębiorstwa dotyczącego realizacji projektu pt. Modułowy Integrator została zawarta 12 grudnia 2012 r., natomiast umowy ustanowienia konsorcjów naukowych dotyczące realizacji projektów pt. Celownik i Kamery zostały zawarte 13 grudnia 2012 r.

Ustalono, że każda z umów o wykonanie i finansowanie dotycząca ww. trzech projektów została zawarta 19 grudnia 2012 r. W umowach tych przewidziano współfinansowanie kosztów projektu ze środków finansowych przekazanych z NCBR, a także środkami własnymi Wykonawców projektów.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu konkursu Nr 3/2012 wniosek składa Wnioskodawca, którym jest m.in. konsorcjum naukowe w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki.

NCBR przyjęło i dopuściło do konkursu Nr 3/2012 wnioski o wykonanie finansowania projektów pt. Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, pomimo że w terminie składania wniosków podmioty w nich wymienione nie utworzyły w drodze umowy konsorcjów naukowych w rozumieniu art. 2 pkt 12 i 13 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Powyższe stanowiło naruszenie art. 10 pkt 2⁹⁸ ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, zgodnie z którym z wnioskami o przyznanie środków finansowych do NCBR występować mogą konsorcja naukowe i art. 37 ust. 1 pkt 2⁹⁹ ustawy o NCBR, według którego w konkursie na wykonanie projektów mogą brać udział konsorcja naukowe w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki. NCBR przyznało środki finansowe w łącznej kwocie 15.420 tys. zł, w drodze decyzji, na ww. 3 projekty, Wnioskodawcom, którzy nie stanowili konsorcjów naukowych, co naruszało uregulowania zawarte w art. 10 pkt 2 ustawy o zasadach finansowania nauki i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR. Przyznanie środków finansowych na realizację projektów Wnioskodawcom, którzy nie stanowili konsorcjów naukowych, a przez to nie mogły być dopuszczone do udziału w konkursie, było w ocenie NIK również działaniem niegospodarnym. Zawarcie umów dotyczących projektów pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, przez NCBR

⁹⁶ Decyzją Nr 0027/R/ID1/2012/03 Dyrektora NCBR z dnia 27 listopada 2012 r. zostały przyznane Wnioskodawcy złożonemu z trzech podmiotów, środki finansowe w wysokości 3.510 tys. zł tytułem finansowania realizacji projektu pt. „Celownik termowizyjny kompatybilny z systemem C4ISR ISW TYTAN, zintegrowany z wyświetlaczem nahełmowym, modułem laserowego systemu identyfikacji <<swój-obcy>> (IFF) z możliwością zdalnego sterowania głównymi funkcjami celownika”; Decyzją Nr 0033/R/ID1/2012/03 Dyrektora NCBR z dnia 27 listopada 2012 r. zostały przyznane Wnioskodawcy w składzie trzech podmiotów środki finansowe w wysokości 3.150 tys. zł tytułem finansowania realizacji projektu pt. „Kamery obserwacyjno-rozpoznawcze o szerokim zakresie natężenia światła LLL/CCD TV kompatybilne z systemem C4ISR ISW TYTAN”; Decyzją Nr 0039/R/ID1/2012/03 Dyrektora NCBR z dnia 27 listopada 2012 r. zostały przyznane Wnioskodawcy w składzie trzech podmiotów środki finansowe w wysokości 8.760 tys. zł tytułem finansowania realizacji projektu pt. „Modułowy Integrator do zarządzania systemem C4I żołnierza”.

⁹⁷ W art. 2 pkt 12 i 13 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki określono, że konsorcjum naukowe to grupa jednostek organizacyjnych, w której skład wchodzi co najmniej jedna jednostka naukowa oraz co najmniej jeden przedsiębiorca, albo co najmniej dwie jednostki naukowe, podejmująca na podstawie umowy wspólne przedsięwzięcie obejmujące badania naukowe, prace rozwojowe lub inwestycje służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych, a działalność konsorcjów naukowych, sieci naukowych, centrów naukowych Polskiej Akademii Nauk, centrów naukowo-przemysłowych, to działalność związana z realizacją wspólnych badań naukowych, prac rozwojowych oraz wspólnych projektów i przedsięwzięć określonych w umowie o ich utworzeniu.

⁹⁸ Art. 10 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki stanowi, że: z wnioskami o przyznanie środków finansowych na realizację zadań określonych w art. 5 pkt 1-3 do Centrum Nauki i Centrum Rozwoju mogą występować konsorcja naukowe.

⁹⁹ Art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR, stanowi, że: w konkursie na wykonanie projektów mogą brać udział konsorcja naukowe w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.

z Wykonawcami¹⁰⁰ ww. trzech projektów zostało dokonane również z naruszeniem art. 10 pkt 2 ustawy zasadach finansowania nauki i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR. W ocenie NIK, działaniem niegospodarnym było wydatkowanie środków finansowych w łącznej wysokości 15.420 tys. zł przez NCBR na rzecz podmiotów nieuprawnionych do zgłoszenia wniosku i wzięcia udziału w konkursie, tj. podmiotów, które w terminie składania wniosków w konkursie (a także w dacie wydania decyzji przyznających środki finansowe), nie stanowiły konsorcjów naukowych utworzonych, w drodze umowy, w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach finansowania nauki. W ocenie NIK, przyjęcie i dopuszczenie do udziału w konkursie wniosków podmiotów nieuprawnionych było również działaniem nierzetelnym.

Umowy o wykonanie i finansowanie powyższych trzech projektów zostały podpisane niezgodnie z regulaminem konkursu. Przed podpisaniem powyższych umów nie zostały bowiem dostarczone zgody właściwych Gestorów sprzętu na przeprowadzenie badań i testów przedmiotu projektu. Zgodnie z postanowieniami regulaminu konkursu Nr 3/2012, podpisanie umowy o wykonanie i finansowanie projektu, z wyłonionym w konkursie Wykonawcą projektu, następuje po dostarczeniu NCBR zgody właściwego Gestora Sprzętu na przeprowadzenie badań i testów przedmiotu projektu w warunkach operacyjnych. W przypadku projektu pt. Modułowy Integrator, Inspektorat Uzbrojenia poinformował podmiot, który zgłosił wniosek w konkursie o braku możliwości wydania przedmiotowej zgody. W przypadku pozostałych dwóch projektów, podmioty, które wystąpiły o uzyskanie zgód nie uzyskały odpowiedzi właściwych Gestorów sprzętu wojskowego w przedmiotowym zakresie.

NCBR (w konkursie Nr 3/2012) przyjęło dwa oświadczenia złożone w imieniu Wnioskodawcy (tj. konsorcjum naukowego), dotyczące wniosku o finansowanie wykonania projektu pt. Modułowy Integrator, pomimo że umowa o utworzeniu konsorcjum naukowego, której celem była realizacja projektu pt. Modułowy Integrator, została zawarta po rozstrzygnięciu konkursu i wydaniu decyzji przyznającej środki finansowe. Przyjęcie przez NCBR oświadczeń, które były niezgodne ze stanem faktycznym i prawnym, w ocenie NIK, było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

W zakresie dwóch wniosków dotyczących projektów pt. Kamery oraz pt. Celownik, NCBR przyjęło dwa oświadczenia w zakresie każdego z tych projektów (w tym m.in. oświadczenia o niefinansowaniu i nieubieganiu się o finansowanie zadań objętych wnioskiem ze środków pochodzących z innych źródeł), które nie spełniały wymagań regulaminu konkursu. Należy ponadto dodać, że oświadczenia o niefinansowaniu i nieubieganiu się o finansowanie zadań objętych wnioskiem ze środków pochodzących z innych źródeł, dotyczące projektów pt. Kamery i pt. Celownik zostały złożone wyłącznie przez jeden podmiot, wymieniony w każdym z wniosków, bez takich oświadczeń innych podmiotów wchodzących w skład konsorcjum wymienionego w powyższych dwóch wnioskach, co nie spełniało wymagania zawartego w art. 37 ust. 3 ustawy o NCBR. W ocenie NIK, było to również działanie niecelowe i nierzetelne.

W wykonaniu umowy dotyczącej projektu pt. Modułowy Integrator, opracowano m.in.: dokumentację, oprogramowanie, prototypy urządzeń. Opracowane Założenia Taktyczno-Techniczne (ZTT) (projekty) zawierały wartości parametrów masy i wymiarów inne niż wymagane wartości tych parametrów zawarte w tabeli Nr 2 zawartej w załączniku Nr 1 do umowy. Projekty Założeń Taktyczno-Technicznych nie zostały uzgodnione z Gestorem, zgodnie z postanowieniami umowy. W założeniach projektu do regulaminu konkursu, postanowiono, że w celu realizacji projektu zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych wykonawca zobowiązany będzie do: uzgodnienia z Gestorami uzbrojenia i sprzętu wojskowego takich dokumentów jak: Założenia Taktyczno-Techniczne, metodyki badań kwalifikacyjnych (państwowych), a także innych kwestii związanych z procesem pozyskiwania wyrobu na wyposażenie SZ RP. W opinii eksperta powołanego przez NCBR, badania i testy przeprowadzone przez Wykonawcę nie posiadały znamion badań kwalifikacyjnych (państwowych). Ekspert uznał za niezasadne w całości koszty kilkunastu zadań jednego z etapów oraz w części koszty kilku zadań innego etapu. Zwrot środków finansowych na rzecz NCBR, oszacowany przez eksperta, wyniósł ponad 25% środków finansowych przekazanych przez NCBR na realizację projektu.

W przypadku projektu pt. Kamery w założeniach tego projektu ujętych w regulaminie konkursu Nr 3/2012 (a także we wniosku) przewidziano przeprowadzenie badań zakładowych i kwalifikacyjnych (państwowych) pod nadzorem Inspektoratu Uzbrojenia. W założeniach tych określono, że w celu realizacji projektu zgodnie z potrzebami Sił Zbrojnych RP, Wykonawca zobowiązany będzie do: uzgodnienia z Gestorami metodyki badań kwalifikacyjnych (państwowych), złożenia wniosku do Szefa Inspektoratu Uzbrojenia MON o powołanie komisji celem przeprowadzenia badań kwalifikacyjnych (państwowych) dla powstałego prototypu. W umowie dotyczącej projektu pt. Kamery znalazły się postanowienia w zakresie opracowania metodyki i wykonania stosownych badań. Wykonawca nie

¹⁰⁰ Wykonawca każdego z trzech ww. projektów składał się z trzech podmiotów stanowiących konsorcjum naukowe.

zwracał się do Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z wnioskiem o powołanie komisji celem przeprowadzenia badań kwalifikacyjnych (państwowych) oraz nie uzgodnił z Gestorem metodyki badań kwalifikacyjnych (państwowych). Wykonawca powołał komisję do przeprowadzenia wewnętrznych badań kwalifikacyjnych. Przeprowadzenie badań kwalifikacyjnych kamer przeprowadzono na podstawie polecenia przedstawiciela Wykonawcy. Z powyższego wynika, że badania kwalifikacyjne nie zostały przeprowadzone pod nadzorem komisji powołanej przez Szefa IU oraz nie uzgodniono metodyk badań kwalifikacyjnych z Gestorem, co było wymagane ustaleniami zawartymi w ww. założeniach szczegółowych do regulaminu konkursu. Ekspert powołany przez NCBR ocenił, że zgodnie z pismem wyjaśniającym Wykonawca opracował program i metodykę badań wstępnych i kwalifikacyjnych zgodnych z normą obronną. Na podstawie tych programów przeprowadził badania wstępne i kwalifikacyjne.

W wyniku realizacji projektu pt. Kamery, Wykonawca m.in. wykonał prototypy kamer i opracował dokumentację techniczną w tym zakresie.

Ustalono, że ramach umowy dotyczącej projektu pt. Celownik m.in. nie zostały wykonane badania zakładowe i kwalifikacyjne pod nadzorem Inspektoratu Uzbrojenia, nie osiągnięto zakładanego parametru, tj. zasięgu rozpoznania standardowego celu NATO (opracowano prototyp celownika według zmienionego parametru zasięgu rozpoznania standardowego celu) oraz nie przedstawiono udokumentowanego spełnienia zapisu dotyczącego implementacji i testowania oprogramowania w prototypach celowników termowizyjnych z wyświetlaczem nahełmowym i modułem laserowego systemu identyfikacji „swój-obcy”. Pomimo odstępstw od postanowień umowy, jeden z ekspertów uznał, że nie stanowią one jednoznacznych podstaw do uznania umowy za niewykonaną, a drugi, że wprowadzone odstępstwa można uznać za uzasadnione i nie stanowią okoliczności do uznania umowy za niewykonaną. Zgodnie z postanowieniami umowy dotyczącej projektu pt. Celownik, wszelkie zmiany umowy dokonywane będą w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

W wyniku realizacji umowy m.in. opracowano dokumentację techniczną prototypu celownika termowizyjnego, oprogramowanie, wykonano prototypy celownika termowizyjnego.

5.4.2. Projekty realizowane (wybrane)

Spośród 8 projektów, objętych kontrolą w NCBR, 5 projektów nie zostało zakończonych. Według stanu na koniec I półrocza 2018 r., nie zostały zakończone takie projekty jak: DMO AH, ZSDiKO, NKTO, NBPWP, MBO. Poniżej przedstawiono ustalenia dotyczące pięciu ww. projektów. I tak:

Projekt DMO AH:

Umowa o wykonanie i finansowanie projektu pt. DMO AH została zawarta przez NCBR z liderem konsorcjum naukowego¹⁰¹ 28 grudnia 2011 r. Termin realizacji projektu został ustalony na 48 miesięcy (od 28 grudnia 2011 r. do 27 grudnia 2015 r.). Według stanu na koniec I półrocza 2018 r., przedłużenie terminu realizacji projektu, w stosunku do pierwotnego terminu, wyniosło 30 miesięcy.

Wielkość środków finansowych ustalonych w powyższej umowie na sfinansowanie kosztów projektu była zgodna z wysokością środków finansowych, które zostały przyznane 13 grudnia 2011 r. konsorcjum naukowemu decyzją Dyrektora NCBR, w wysokości 28.161,6 tys. zł, z tytułu finansowania realizacji ww. projektu.

We wniosku o finansowanie wykonania projektu złożonym w konkursie Nr 1/2011 i w umowie o wykonanie i finansowanie tego projektu został ujęty cel główny projektu, tj. pozyskanie dla SZ RP dywizyjowego modułu ogniowego 155 mm armato-haubic samobieźnych, który był niemożliwy do osiągnięcia ponieważ cele szczegółowe zostały określone w zakresie nie obejmującym w pełni zakresu celu głównego spełniającego wymagania Sił Zbrojnych na rzecz których projekt miał być realizowany. Z powyższego wynika, że ww. wniosku i umowie został powtórzony cel główny zawarty w uzgodnionych założeniach przez NCBR, Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach przygotowania projektu w NCBR, a następnie w założeniach do regulaminu konkursu Nr 1/2011. W powyższych założeniach nie zostały wskazane wyniki projektu pomimo tego, że stwierdzono w nich, że wyniki projektu miały osiągnąć ósmy poziom gotowości technologii.

W umowie o wykonanie i finansowanie projektu zostały zawarte wyniki projektu, które były ujęte we wniosku o finansowanie wykonania projektu pt. DMO AH zgłoszonym w konkursie.

¹⁰¹ Konsorcjum naukowe złożone z 7 podmiotów (Wykonawca).

W związku z powyższym w umowie dotyczącej projektu pt. DMO AH nie zostały zabezpieczone interesy Sił Zbrojnych RP w zakresie rezultatów projektu, pomimo że projekt miał być realizowany na ich rzecz.

Pomimo że realizacja projektu nie zapewniała osiągnięcia celu głównego to umowa była finansowana i realizowana przez ponad 4 lata.

Po upływie ponad 4 lat od daty jej zawarcia, Strony umowy, odstąpiły od dotychczas realizowanego celu głównego i w 2016 r. ustaliły inny cel główny, zmieniły cele szczegółowe, a także wyniki projektu. Powyższe zmiany wynikały z ustaleń Zespołu do spraw przeglądu krytycznego¹⁰² dotyczącego projektu pt. DMO AH (powołanego przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia), które zostały opisane w protokole z przeglądu krytycznego z 2014 r., a także z ustaleń zawartych we „Wniosku o podjęcie czynności nadzoru nad projektem realizowanym w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa”¹⁰³ (zwanym dalej „Wnioskiem o podjęcie czynności nadzoru...”) dotyczącym tego projektu zaakceptowanym 5 lutego 2015 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej.

W protokole z przeglądu krytycznego i we „Wniosku o podjęcie czynności nadzoru...” stwierdzono brak możliwości osiągnięcia celu głównego, wskazano na konieczność ustalenia w umowie rzeczywistego celu pracy i skorygowania celów szczegółowych, precyzyjnego ujęcia wyników projektu, a także zharmonizowania zakresu realizacji tego projektu z innym projektem realizowanym w ramach umowy o wykonanie i finansowanie projektu pt. „Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armatohaubic, kryptonim KRYL”. W powyższych dokumentach również wskazano rzeczywisty cel pracy i skorygowane cele szczegółowe.

Wykonawca realizował projekt pt. DMO AH bez uwzględnienia w umowie wymagań Sił Zbrojnych dotyczących tego projektu, pomimo że był realizowany na ich rzecz.

Wyciąg z Wymagań Operacyjnych zawierający wymagania Sił Zbrojnych RP w zakresie realizowanego projektu pt. DMO AH został przekazany z Inspektoratu Uzbrojenia do Wykonawcy w listopadzie 2014 r.¹⁰⁴, w związku z jego pismem skierowanym w tej kwestii do NCBR¹⁰⁵. W konsekwencji finansowany przez NCBR projekt pt. DMO AH był realizowany w oderwaniu od wymagań Sił Zbrojnych przez ponad 2,5 roku.

W 2014 r. w resorcie obrony narodowej, w trakcie realizacji powyższego projektu, został przeprowadzony proces weryfikacji WO pn. „Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm lekkiej armatohaubicy kr. KRYL”, w wyniku którego z dokumentu pn. „Wymagania Operacyjne edycji 2012” skreślono ww. WO, a dołączono redefiniowane Wymaganie Operacyjne pn. „Zdolność do realizacji bliskiego i głębokiego ognia wspierającego na szczeblu taktycznym kr. KRYL”, w zakresie dywizjonowych modułów 155 mm samobieżnych haubic.

Należy podkreślić, że w protokołach Zespołu Nadzorującego zawierających oceny realizacji poszczególnych etapów były wpisywane odpowiedzi twierdzące na pytanie: czy kontynuacja realizacji projektu zgodnie z przyjętym harmonogramem prowadzi do osiągnięcia zakładanych wyników i celów projektu, pomimo że cel główny projektu nie był możliwy do osiągnięcia w pełnym zakresie.

Do umowy dotyczącej projektu pt. DMO AH wprowadzono (aneksem) w 2016 r. (po 4 latach realizacji projektu) postanowienia dotyczące stosowania postanowień decyzji Nr 72/MON do oceny wyników tego projektu.

Powyższe skutkowało zastosowaniem ww. decyzji do oceny już wykonanych wyników projektu, w tym m.in. wykonanego prototypu haubicy samobieżnej, opracowanej dokumentacji technicznej dotyczącej

¹⁰² Zespół do spraw przeglądu krytycznego złożony z 12 osób, z tego 11 przedstawicieli resortu obrony narodowej i jednego przedstawiciela NCBR.

¹⁰³ Wzór wniosku o podjęcie czynności nadzoru nad projektem realizowanym w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa poza resortem obrony narodowej stanowi załącznik do „Wytucznych Ministra Obrony Narodowej dotyczących planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej”, które stanowią załącznik do decyzji Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wytucznych dotyczących planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 74, ze zm.).

¹⁰⁴ Pismo z dnia 7 listopada 2014 r.

¹⁰⁵ Pismo z 24 lipca 2014 r.

prototypu, która nie mogła być uwzględniona przez Wykonawcę w trakcie realizacji projektu¹⁰⁶, a także była zbyt późno uwzględniona przez Strony w umowie (tj. po 3 latach od wejścia w życie decyzji).

W trakcie realizacji umowy, Wykonawca podejmował próby dostosowania wyników projektu do wymogów decyzji Nr 72/MON i przedstawiał dokumenty dotyczące projektu pt. DMO AH, tj. Projekt Konceptyjny (PK), Analizę Techniczno-Ekonomiczną (ATE), Projekt Założeń Taktyczno-Technicznych (PrZTT), które były aktualizowane, korygowane, uzupełniane. Jednakże nie uzyskały one akceptacji resortu obrony narodowej (w tym jego przedstawicieli w Zespole Nadzorującym) ze względu na sformułowane liczne uwagi wobec dokumentów przedstawionych przez Wykonawcę.

Pomimo że opracowane ww. dokumenty nie zostały zaakceptowane przez resort obrony narodowej, to Wykonawca wykonał prototyp sprzętu wojskowego i opracował dokumentację techniczną.

Zastosowanie w powyższej umowie do oceny wyników projektu decyzji Nr 72/MON będzie wymagało opracowania, (na podstawie dokumentów PK, ATE, PrZTT), przez Inspektorat Uzbrojenia, dokumentów takich jak Ocena Projektu Konceptyjnego (OPK) i Założenia Taktyczno-Techniczne (ZTT), które po uzgodnieniu z właściwymi podmiotami resortu obrony narodowej, będą podlegały zatwierdzeniu przez Szefa IU.

Zgodnie decyzją Nr 72/MON¹⁰⁷ dokument ZTT zawiera m.in. pełne, wymagane parametry techniczne i operacyjne projektowanego sprzętu wojskowego, planowane rodzaje badań prototypu. Zatem uzyskane przez Wykonawcę wyniki projektu w postaci prototypu i dokumentacji technicznej obarczone były ryzykiem niespełnienia wymagań Sił Zbrojnych RP ujmowanych w ZTT¹⁰⁸ podlegających zatwierdzeniu przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia, które do dnia zakończenia kontroli nie zostały zatwierdzone.

Projekt ZSDiKO:

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu Nr 4/2013 została zawarta 23 grudnia 2013 r. przez NCBR z liderem konsorcjum naukowego¹⁰⁹ umowa o wykonanie i finansowanie projektu pt. ZSDiKO. Termin realizacji projektu został ustalony na 48 miesięcy (od 23 grudnia 2013 r. do 22 grudnia 2017 r.), który został przedłużony na 2018 r. Według stanu na koniec I półrocza 2018 r., przedłużenie wyniosło 6 miesięcy.

Ustalone w umowie finansowanie (dofinansowanie) kosztów projektu przez NCBR w wysokości 70.000 tys. zł było zgodne z wielkością środków finansowych przyznanych Wnioskodawcy decyzją Dyrektora NCBR. Zgodnie z umową Wykonawca (a także pozostali członkowie konsorcjum naukowego) zostali zobowiązani do pokrycia ze środków własnych kosztów realizacji projektu nieobjętych finansowaniem NCBR.

Kontrola wykazała, że wyciąg z Wymagań Operacyjnych zawierający wymagania Sił Zbrojnych RP w zakresie realizowanego projektu pt. ZSDiKO został przekazany Wykonawcy z Inspektoratu Uzbrojenia dopiero w listopadzie 2014 r., w związku z jego pismem skierowanym do NCBR. Wyciąg z Wymagań Operacyjnych był niezbędny Wykonawcy do opracowania projektu Założeń Taktyczno-Technicznych w ramach projektu pt. ZSDiKO.

W konsekwencji projekt pt. ZSDiKO był realizowany w oderwaniu od wymagań Sił Zbrojnych przez około 10 miesięcy.

Zgodnie z postanowieniami przedmiotowej umowy, dokumenty PK, ATE, PrZTT, miały spełniać wymagania ujęte w decyzji Nr 72/MON

Cel główny projektu dotyczył pozyskania dla SZ RP zautomatyzowanego systemu dowodzenia i kierowania ogniem dla dywizjonowych modułów ogniowych KRYL, LANGUSTA i HOMAR. Cele szczegółowe dotyczyły m.in.: pozyskania składników tego systemu (tj. wozów wskazanych w celach), przygotowania dokumentów, wykonania prototypów dotyczących składników systemu, opracowania dokumentacji.

We wniosku złożonym w konkursie i w umowie dotyczących projektu pt. ZSDiKO nie uwzględniono opracowania m.in. projektu technicznego dotyczącego części składników systemu (tj. wozu dowodzenia

¹⁰⁶ Decyzja Nr 72/MON weszła w życie 25 marca 2013 r., tj. ponad 14 miesięcy po dacie zawarcia umowy o wykonanie i finansowanie projektu. Aneks do tej umowy, w którym wprowadzono obowiązek stosowania decyzji Nr 72/MON do oceny wyników projektu został zawarty w 2016 r.

¹⁰⁷ Od dnia 6 lipca 2017 r. obowiązywała decyzja Nr 141/MON, w której zdefiniowano pojęcie ZTT, tak jak w decyzji Nr 72/MON oraz dodano zapis w brzmieniu: Układ i zawartość dokumentu określono w Normie Obronnej NO-06-A101.

¹⁰⁸ Zgodnie z pkt. 2 ppkt 56 decyzji Nr 72/MON Założenia Taktyczno-Techniczne to dokument stanowiący podstawę merytoryczną do rozpoczęcia etapu Projektowanie i Rozwój, zawierający pełne, wymagane parametry techniczne i operacyjne projektowanego SpW oraz szczegółową strukturę techniczną projektowanego SpW wraz z określeniem jego powiązań z otoczeniem, a także rodzaje planowanych badań prototypu.

¹⁰⁹ Konsorcjum złożone z 4 podmiotów (Wykonawca).

dowódcy kompanii logistycznej na bazie samochodu ciężarowego o zabudowie furgonowej, wozów dowódczo-sztabowych dowódcy i szefa sztabu dywizjonu na bazie kołowego transportera opancerzonego) ujętych w uzgodnionych założeniach, przez NCBR, Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, dla tego projektu. Z powyższego wynikało, że złożony wniosek, a także umowa dotyczące projektu pt. ZSDiKO nie spełniały wszystkich wymagań określonych w uzgodnionych założeniach. Przyznano w drodze decyzji środki finansowe i zawarto umowę z Wykonawcą, którego wniosek złożony w konkursie nie spełniał wszystkich wymagań określonych w uzgodnionych założeniach.

We wniosku i w umowie, w części dotyczącej opisu zadań w projekcie i w harmonogramie wykonania projektu, nie przewidziano opracowania Studium Wykonalności, pomimo że opracowanie tego dokumentu było przewidziane w celach szczegółowych projektu, a także w części umowy dotyczącej charakterystyki formy wyniku końcowego.

Cel główny projektu pt. ZSDiKO został zakwestionowany w 2014 r. przez Zespół do spraw przeglądu krytycznego¹¹⁰, a także w 2015 r. przez Sekretarza Stanu w MON, który zaakceptował „Wniosek o podjęcie czynności nadzoru nad projektem realizowanym w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa poza resortem obrony narodowej” dotyczący przedmiotowego projektu.

W protokole Zespołu do spraw przeglądu krytycznego projektu pt. ZSDiKO stwierdzono brak możliwości opracowania dokumentacji technicznej do produkcji seryjnej dla kilkunastu wozów (składników systemu) wymienionych w umowie. Powyższe uzasadniono tym, że *„realizując pracę, uwzględniając wymagania określone w decyzji Nr 72/MON, możliwe jest pozyskanie Dokumentacji Technicznej Wyrobu (...) dla (...) wozów (dokumentacja po wprowadzeniu zaleceń Komisji Badań Kwalifikacyjnych) oraz Dokumentacji Technicznej Prototypu dla (...) wozów”*. Zespół do spraw przeglądu krytycznego w protokole stwierdził, że *„Opracowanie Dokumentacji Technicznej Produkcji Seryjnej (...) jest możliwe po przeprowadzeniu badań zdawczo-odbiorczych (...) na pierwszych egzemplarzach produkcyjnych pozyskiwanego SpW. Nie ma więc obecnie możliwości jej pozyskania (...)”*.

Po upływie 9 miesięcy od zawarcia umowy, Zastępca Dyrektora NCBR¹¹¹ wstrzymał finansowanie realizacji projektu od dnia 1 października 2014 r. m.in. do czasu uzgodnienia i zatwierdzenia ostatecznej wersji WZTT, tj. dokumentu przewidzianego do opracowania w pierwszym etapie projektu. NCBR wstrzymał finansowanie projektu w związku z prowadzonym przez Zespół do spraw przeglądu krytycznego (powołany rozkazem Szefa Inspektoratu Uzbrojenia) przeglądem krytycznym projektu pt. ZSDiKO oraz postanowieniami zawartymi w pkt. 17¹¹² rozdziału IV regulaminu konkursu Nr 4/2013.

Do końca I półrocza 2018 r. nie zostało wznowione finansowanie tego projektu.

Opóźnienie w realizacji I etapu projektu, wyniosło ponad 4 lata (według stanu na I półrocze 2018 r.).

Wykonawca w trakcie realizacji projektu opracował, w ramach zleconych zadań, dokumenty takie jak: WZTT, SW, PK, ATE, PrZTT. Przedstawiciele resortu obrony narodowej w Zespole Nadzorującym oceniali przedkładane dokumenty, do których zgłaszali liczne uwagi.

Pomimo że dokumenty przedkładane przez Wykonawcę były poprawiane, aktualizowane i uzupełniane, to nie uzyskiwały one akceptacji resortu obrony narodowej (w tym jego przedstawicieli w Zespole Nadzorującym projekt).

Projekt NKTO:

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu Nr 4/2013 została zawarta 23 grudnia 2013 r. przez NCBR z liderem konsorcjum¹¹³ umowa o wykonanie i finansowanie projektu pt. NKTO. Termin realizacji projektu został ustalony na 60 miesięcy (od 23 grudnia 2013 r. do 22 grudnia 2018 r.).

Ustalone w umowie finansowanie (dofinansowanie) kosztów projektu przez NCBR w wysokości 45.350 tys. zł było zgodne z wielkością środków finansowych przyznanych decyzją Dyrektora NCBR tytułem dofinansowania realizacji projektu. Wykonawca, zgodnie z umową, był zobowiązany do pokrycia

¹¹⁰ Złożony z 11 członków, w tym 10 przedstawicieli resortu obrony narodowej i 1 przedstawiciel NCBR.

¹¹¹ Z upoważnienia Dyrektora NCBR.

¹¹² W pkt. 17 rozdziału IV regulaminu konkursu Nr 4/2013 postanowiono, że: *„W przypadku gdy do Projektu, którego realizacja obejmuje VII lub wyższy poziom gotowości technologii, nie zostały określone przez MON Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne (WZTT) wyłoniony w procedurze konkursowej Wykonawca w pierwszym etapie prac opracuje, w uzgodnieniu z Inspektoratem Uzbrojenia, WZTT. Opracowanie i zatwierdzenie WZTT jest podstawą kontynuacji Projektu po pierwszym etapie pracy. Maksymalny czas potrzebny na uzgodnienie zostanie ustalony w umowie o wykonanie i finansowanie Projektu”*.

¹¹³ Konsorcjum złożone z 6 podmiotów (Wykonawca).

w całości ze środków własnych kosztów realizacji projektu nie objętych finansowaniem NCBR, według wysokości określonej w załącznikach do umowy.

Wynikiem końcowym realizacji projektu było opracowanie i zbudowanie prototypu nowego kołowego transportera opancerzonego oraz opracowanie dokumentacji technicznej.

Wniosek złożony w konkursie, a także powyższa umowa dotyczące projektu pt. NKTO, zawierały postanowienia, które były ze sobą rozbieżne, gdyż w dokumentach tych, w części dotyczącej harmonogramu wykonania projektu (załącznik Nr 1) ujęto opracowanie dokumentu (wraz wielkościami środków finansowych przeznaczonych na opracowanie tego dokumentu). Natomiast w części dotyczącej opisu zadań projektu (załącznik Nr 1) nie było ujęte zadanie dotyczące opracowania tego dokumentu. We wniosku i umowie, w części dotyczącej planowanych rezultatów realizacji poszczególnych etapów, ujęto w zakresie jednego z etapów sprawozdanie zawierające wyniki badań kwalifikacyjnych prototypu na zgodność z jednym dokumentem, podczas gdy w części dotyczącej opisu zadań projektu (w ramach tego samego etapu) ujęto sprawozdanie z badań kwalifikacyjnych dotyczące weryfikacji prototypu na zgodność z innym dokumentem.

W trakcie realizacji projektu zostały opracowane 3 dokumenty, tj. projekty: SW, WZTT, ZTT przez jeden z podmiotów realizujących. Realizacja projektu pt. NKTO była niezgodna z metodyką prowadzenia prac rozwojowych w resorcie obrony narodowej ustaloną w założeniach do regulaminu konkursu Nr 4/2013. Zgodnie bowiem z metodyką, która była ujęta w decyzji Nr 72/MON, podstawą merytoryczną rozpoczęcia etapu pn. określenie założeń do projektowania, w ramach którego Wykonawca opracowuje m.in. projekt ZTT, były zatwierdzone WZTT przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia. Pomimo że nie istniały WZTT zatwierdzone przez Szefa IU, tj. pomimo braku podstawy merytorycznej, jeden z podmiotów realizujących opracował dokument w postaci projektu ZTT.

Ustalono, że 29 stron projektu ZTT (spośród 32,5 stron tego dokumentu) zawierało identyczne (takie same) treści co projekt WZTT. Należy dodać, że Szef Zarządu Wojsk Aeromobilnych i Zmotoryzowanych, w opinii dotyczącej opracowanych dokumentów, stwierdził, że „Projekt ZTT stanowi bezpośrednią kopię zapisów projektu WZTT i nie zawiera pełnego opisu wymagań na projektowany SpW, a więc nie zawiera treści, o których mowa w decyzji Nr 72/MON z dnia 25 marca 2013 r.”.

W 2014 r.¹¹⁴ przedstawiciel NCBR poinformował Wykonawcę o braku możliwości finansowania etapu II projektu do czasu uzgodnienia z Inspektoratem Uzbrojenia WZTT, a także o treści pkt. 17 rozdziału IV regulaminu konkursu Nr 4/2013, zgodnie z którym opracowanie i zatwierdzenie WZTT jest podstawą kontynuacji projektu po pierwszym etapie pracy. Należy dodać, że zgodnie z decyzją Nr 72/MON podstawę¹¹⁵ do uruchomienia procedury pozyskania nowego sprzętu wojskowego stanowiły zatwierdzone przez Szefa Sztabu Generalnego WP Wymagania Operacyjne w zakresie potrzeb perspektywicznych (lub Wymagania Taktyczno-Techniczne w zakresie potrzeb bieżących). WO (lub WTT) nie zostały opracowane i zatwierdzone przez Szefa Sztabu Generalnego WP. Zgodnie z decyzją Nr 72/MON podstawę do rozpoczęcia fazy analityczno-koncepcyjnej, w ramach której opracowywane są WZTT, stanowiły zatwierdzone przez Szefa Sztabu Generalnego WP, WO (lub WTT). W związku z brakiem WO (lub WTT) w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego, brak było możliwości opracowania, uzgodnienia, a następnie zatwierdzenia WZTT przez Szefa IU.

Realizacja projektu pt. NKTO, na podstawie umowy zawartej przez NCBR z Wykonawcą, nie wynikała ze zidentyfikowanych wymagań Sił Zbrojnych RP w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego ujętych w WO, jak też nie wynikała z dotychczasowych Przeglądów Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych w zakresie tego sprzętu wojskowego. Na powyższe wskazali w trakcie realizacji projektu, szefowie zarządów: Planowania Operacyjnego-P3 SG WP, Planowania Użycia Sił Zbrojnych i Szkolenia P3/P7 SG WP, Planowania i Programowania Rozwoju Sił Zbrojnych - P5 SG WP.

W ocenie NIK, zgłoszenie z resortu obrony narodowej projektu pt. NKTO do uruchomienia w NCBR przy braku zatwierdzonych Wymagań Operacyjnych w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego, było działaniem niecelowym i nierzetelnym. W konsekwencji finansowano i realizowano projekt pt. NKTO, który nie wynikał ze zidentyfikowanych potrzeb Sił Zbrojnych w tym zakresie.

Minister Obrony Narodowej wyraził dnia 16 lutego 2018 r. zgodę na powołanie grupy zadaniowej do identyfikacji potrzeb operacyjnych i zdefiniowania WO w przedmiotowym zakresie. W związku

¹¹⁴ E-mail z 10 lipca 2014 r.

¹¹⁵ Zgodnie z pkt. 2 załącznika Nr 3 „Procedura pozyskiwania nowego sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach potrzeb perspektywicznych i bieżących”, do decyzji Nr 72/MON, podstawą uruchomienia procedury pozyskania nowego sprzętu wojskowego stanowią zatwierdzone przez Szefa Sztabu Generalnego WP Wymagania Operacyjne, w zakresie potrzeb perspektywicznych lub Wymagania Taktyczno-Techniczne w zakresie potrzeb bieżących.

z powyższym Szef Sztabu Generalnego WP rozkazem z 3 kwietnia 2018 r. powołał grupę zadaniową do identyfikacji potrzeb operacyjnych oraz opracowania WO w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego.

Zastępca Dyrektora NCBR, po upływie ponad 4 lat od zawarcia umowy dotyczącej projektu pt. NKTO, uznał za konieczne podjęcie działań zmierzających do przerwania finansowania projektu i rozwiązania umowy i wystąpił pismem z 23 kwietnia 2018 r. do przewodniczącego Komitetu Sterującego o wyrażenie opinii w przedmiotowej sprawie; Komitet Sterujący do połowy 2018 r. jej nie przedstawił. W uzasadnieniu podjętych działań podano m.in. takie okoliczności jak: przedłużający się okres wstrzymania finansowania, brak zatwierdzonych WZTT, opinię Zespołu Nadzorującego wskazującą na zasadność rozważenia rozpoczęcia procedury przerwania i rozliczenia projektu, decyzję Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie opracowania WO w zakresie nowego kołowego transportera opancerzonego.

Projekt NBPWP:

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu Nr 5/2014 została zawarta 24 października 2014 r. przez NCBR z liderem konsorcjum¹¹⁶ umowa o wykonanie i finansowanie projektu pt. NBPWP. Ustalone w umowie finansowanie (dofinansowanie) kosztów projektu przez NCBR w wysokości 62.000 tys. zł było zgodne z wielkością środków finansowych przyznanych decyzją Dyrektora NCBR tytułem dofinansowania realizacji projektu.

Ponadto zgodnie z umową Wykonawca był zobowiązany do pokrycia w całości ze środków własnych kosztów realizacji projektu nie objętych dofinansowaniem NCBR, według wysokości określonej w załącznikach do umowy.

Termin realizacji projektu ustalony w ww. umowie na 60 miesięcy (od 24 października 2014 r. do 23 października 2019 r.) został przedłużony w trakcie realizacji projektu do 68 miesięcy (tj. do 23 czerwca 2020 r.).

We wniosku złożonym w konkursie i w powyższej umowie, w części dotyczącej celów szczegółowych projektu przewidziano opracowanie i uzgodnienie ZTT, a w harmonogramie wykonania projektu ujęto opracowanie Projektu ZTT. Z powyższego wynika, że postanowienia zawarte we wniosku i umowie były ze sobą rozbieżne, a jednocześnie niezgodne z regulaminem konkursu w części dotyczącej realizacji projektu zgodnie z metodyką określoną w ww. decyzji Nr 72/MON. Stosownie bowiem do decyzji Nr 72/MON opracowanie ZTT¹¹⁷ należało do zadań Inspektoratu Uzbrojenia. Opracowany przez IU dokument ZTT Szef IU był zobowiązany uzgodnić¹¹⁸ z właściwymi podmiotami resortu obrony narodowej, a w razie potrzeby z Wykonawcą etapu OZP¹¹⁹, a następnie zatwierdzić ZTT¹²⁰. We wniosku i umowie, w części dotyczącej planowanego efektu końcowego realizacji projektu, przewidziano wynik końcowy, który dotyczył opracowania wymaganej dokumentacji technicznej i prototypu sprzętu wojskowego.

W związku z tym, że we wniosku i w umowie dotyczących projektu pt. NBPWP, przewidziano przeprowadzenie wymaganych badań zgodnie z procedurami określonymi w decyzji Nr 72/MON to, zgodnie z tą decyzją, możliwe było opracowanie dokumentacji technicznej wyrobu, nie zaś dokumentacji technicznej wskazanej we wniosku i w umowie. Zatem uzyskanie wyniku końcowego w postaci dokumentacji technicznej, wskazanej we wniosku i w umowie, było niemożliwe.

Po upływie ponad 2 lat realizacji projektu pt. NBPWP, pomiędzy NCBR a Wykonawcą, został zawarty dnia 22 marca 2017 r. aneks do ww. umowy zmieniający załącznik Nr 1, którym zlecono Wykonawcy opracowanie dokumentu na podstawie którego Inspektorat Uzbrojenia opracuje, uzgodni i zatwierdzi Założenia Taktyczno-Techniczne, zgodnie z decyzją Nr 72/MON. Powyższym aneksem do przedmiotowej umowy zmieniono dotychczasowy planowany efekt końcowy, na dokumentację techniczną wyrobu wymienioną w decyzji Nr 72/MON.

Zatem po upływie 2 lat realizacji projektu pt. NBPWP doprowadzono do zgodności realizację tego projektu z metodyką określoną w regulaminie konkursu dotyczącym projektu pt. NBPWP.

¹¹⁶ Konsorcjum złożone z 10 podmiotów (Wykonawca).

¹¹⁷ Zgodnie z pkt. 18 załącznika Nr 4 „Procedura realizacji pracy rozwojowej” do decyzji Nr 72/MON, na podstawie dokumentów opracowanych na etapie OZP, IU opracowuje Założenia Taktyczno-Techniczne.

¹¹⁸ Zgodnie z pkt. 23 załącznika Nr 4 do decyzji Nr 72/MON (obowiązującym w dacie zawarcia umowy) Szef IU uzgadnia ZTT z gestorami sprzętu wojskowego, których ten sprzęt dotyczy, centralnym organem logistycznym, Szefem Zarządu Planowania Strategicznego – P5 (ZPS-P5), Służbą Kontrwywiadu Wojskowego (jeśli w WZTT zawarto wymóg uzyskania stosownych certyfikatów), a w razie potrzeby z wykonawcą etapu OZP oraz zasięga opinii Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 (ZPR-P8) w zakresie możliwości sfinansowania zadania.

¹¹⁹ Określenie Założeń do Projektowania.

¹²⁰ Zgodnie z pkt. 23 zd. 2 załącznika Nr 4 do decyzji Nr 72/MON (obowiązującym w dacie zawarcia umowy) Szef IU zatwierdza ZTT.

Wykonawca nie posiadając ZTT dotyczących projektu pt. NBPWP, tj. dokumentu zawierającego m.in. pełne, wymagane parametry techniczne i operacyjne, szczegółową strukturę techniczną projektowanego sprzętu wojskowego, a także planowane rodzaje badań, realizował etap III projektu pt. NBPWP, dotyczący wykonaniu projektu wstępnego. W „Informacjach kwartalnych o stanie realizacji projektu z obszaru obronności finansowanego przez NCBR”, sporządzonych w Inspektoracie Uzbrojenia, przez Zespół Wsparcia Koordynatora¹²¹ (według stanu na 30.06.2017 r. i 29.09.2017 r.) stwierdzono, że Wykonawca realizował wykonanie projektu wstępnego „na swoją odpowiedzialność”.

Zdaniem NIK, rezultaty realizowanego projektu, w zakresie etapu III, przy braku zatwierdzonych przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia ZTT, były obciążone ryzykiem niezgodności jego wyników z wymaganiami określonymi w tym dokumencie.

W uchwale z 2 marca 2017 r. Komitetu Sterującego w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zmian w realizacji projektu pt. NBPWP stwierdzono, że przedłużenie okresu realizacji projektu o 8 miesięcy było „(...) spowodowane brakiem zatwierdzonych dokumentów, które są wynikiem etapu II, czyli Projektu Założeń Taktyczno-Technicznych, Analizy Techniczno-Ekonomicznej, Projektu Konceptyjnego oraz opracowania Oceny Projektu Konceptyjnego i Założeń Taktyczno-Technicznych przez Inspektorat Uzbrojenia, co stanowi podstawę merytoryczną do realizacji zadania 6 i 7 w etapie Projektu Wstępnego w pełnym jego zakresie”.

Finansowanie realizacji projektu zostało czasowo wstrzymane w 2016 r. na okres kilku miesięcy¹²². W informacji z 2016 r o czasowym wstrzymaniu finansowania realizacji projektu podano, że wstrzymano finansowanie projektu pt. NBPWP ze względu na przedłużającą się fazę zatwierdzania dokumentacji przez Inspektorat Uzbrojenia stanowiącej wynik prac dwóch etapów.

Finansowanie projektu zostało wznowione przez NCBR w związku z zatwierdzeniem WZTT dnia 14 października 2016 r. przez Szefa Inspektoratu Uzbrojenia, które zostały opracowane i uzgodnione w resorcie obrony narodowej. Zatwierdzone WZTT zostały przekazane do NCBR i Wykonawcy, jako podstawa merytoryczna do kontynuacji projektu. W trakcie realizacji projektu zostały opracowane dokumenty m.in. takie jak: Studium Wykonalności, Analiza Techniczno-Ekonomiczna, Projekt Konceptyjny.

Projekt MBO:

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu Nr 1/PS/2014 decyzją¹²³ Dyrektora NCBR z dnia 19 grudnia 2014 r. oraz decyzją¹²⁴ Dyrektora NCBR z dnia 30 grudnia 2014 r. (zmieniającą decyzję z 19 grudnia 2014 r.) zostały przyznane Wnioskodawcy¹²⁵ środki finansowe w wysokości 51.754,5 tys. zł na finansowanie realizacji projektu pt. MBO, pomimo że wniosek dotyczący tego projektu nie został oceniony przez ekspertów z uwzględnieniem dwóch obligatoryjnych kryteriów określonych w art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o NCBR i w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MNiSzW w sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności.

Zastosowanie wadliwej listy rankingowej przygotowanej przez Komitet Sterujący, jako podstawy wydania przedmiotowej decyzji w zakresie przyznania środków finansowych, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.

Ww. decyzją Dyrektora NCBR z 30 grudnia 2014 r. zostały przyznane jednemu z podmiotów (będącemu spółką akcyjną) realizujących projekt pt. MBO środki finansowe w wysokości 12.000 tys. zł z przeznaczeniem na zarządzanie strategicznym programem pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”¹²⁶.

Przyznanie środków finansowych przez NCBR, w drodze decyzji, w wysokości 12.000 tys. zł zostało dokonane z przekroczeniem zakresu uprawnienia (upoważnienia) NCBR, ponieważ przyznano ww. podmiotowi realizującemu projekt środki finansowe z przeznaczeniem na zarządzanie powyższym

¹²¹ Powołany rozkazem Szefa IU z dnia 30 lipca 2015 r.

¹²² Przedstawiciel NCBR pismem z 8 lipca 2016 r. poinformował lidera konsorcjum o czasowym wstrzymaniu finansowania projektu pt. NBPWP, a pismem z 28 października 2016 r. o wznowieniu finansowania tego projektu.

¹²³ Decyzja Nr DOB/1/PS/2/1/2014 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie przyznania środków finansowych.

¹²⁴ Decyzja Nr DOB/1/PS/2/1/2014/Z1 Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyznania środków finansowych zmieniająca decyzję Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju Nr DOB/1/PS/2/1/2014 z dnia 19 grudnia 2014 r.

¹²⁵ Konsorcjum w składzie 4 podmiotów (Wykonawca).

¹²⁶ Minister właściwy do spraw nauki zatwierdził projekt strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” dnia 21 marca 2014 r.

strategicznym programem, podczas gdy NCBR przyznaje środki finansowe, w drodze decyzji Dyrektora, na wykonanie projektów. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy o NCBR przyznawanie przez NCBR środków finansowych na wykonanie projektów następuje w drodze decyzji Dyrektora wydawanej na podstawie listy rankingowej pozytywnie zaopiniowanych wniosków. Tym samym decyzja Dyrektora NCBR z dnia 30 grudnia 2014 r. w zakresie przyznania środków finansowych w wysokości 12.000 tys. zł na zarządzanie ww. strategicznym programem została wydana z naruszeniem art. 40 ust. 1, w związku z art. 2 pkt 1¹²⁷ ustawy o NCBR.

Przeznaczenie przez NCBR środków finansowych w decyzji z dnia 30 grudnia 2014 r., na zarządzanie ww. strategicznym programem przez jeden z podmiotów realizujących projekt pt. MBO, było niezgodne z art. 27 ust. 1 ustawy o NCBR, ponieważ zarządzanie strategicznym programem należało do ustawowego zadania NCBR.

NIK ocenia, że przyznanie przez NCBR, jednemu z podmiotów realizujących projekt pt. MBO, w drodze decyzji, środków finansowych w wysokości 12.000 tys. zł na zarządzanie strategicznym programem pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” było także działaniem niecelowym, niegospodarnym i nierzetelnym.

NCBR zawarło 30 grudnia 2014 r. z liderem konsorcjum¹²⁸ umowę o wykonanie i finansowanie projektu pt. MBO, w której ustalono finansowanie przez NCBR kosztów projektu oraz kosztów zarządzania strategicznym programem pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” w wysokości przyznanej w ww. decyzji Dyrektora NCBR z 30 grudnia 2014 r. Celem głównym projektu było opracowanie prototypu mikrofalowej broni obeszradniającej.

NCBR zawarło umowę na wykonanie projektu pt. MBO, pomimo tego że wniosek dotyczący tego projektu złożony przez Wnioskodawcę nie został oceniony przez ekspertów pod względem dwóch kryteriów określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Zawarcie umowy na wykonanie projektu pt. MBO z pominięciem oceny wniosku dotyczącego tego projektu przez ekspertów w powyższym zakresie, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.

NCBR zawarło umowę na wykonanie projektu pt. MBO, pomimo że wniosek dotyczący projektu pt. MBO złożony w konkursie Nr 1/PS/2014 nie spełniał wymagań określonych w „Założeniach do projektów w konkursie Nr 1/PS/2014. Zatwierdzony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego program strategiczny pn. <<Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej>>” ujętych w załączniku Nr 2 do regulaminu konkursu Nr 1/PS/2014, ponieważ ujęte we wniosku wartości parametrów zasięgu skutecznego oraz szybkości przygotowania do działania operacyjnego były odmienne od określonych w regulaminie konkursu, a ponadto we wniosku nie określono wartości parametru dotyczącego maksymalnego czasu działania, który był określony w powyższych „Założeniach do projektów...”, co nie zapewniało realizacji projektu z uwzględnieniem wymagań w zakresie tych parametrów.

Ustalono, że w harmonogramie wykonania projektu i kosztorysie projektu zawartych we wniosku złożonym w konkursie i w zawartej umowie dotyczących projektu pt. MBO nie zostały uwzględnione koszty wymaganych badań (i źródła finansowania kosztów badań) ujętych w celach szczegółowych, co nie zapewniało zrealizowania wszystkich celów szczegółowych projektu. Zaniechanie uwzględnienia w umowie kosztów wymaganych badań ujętych w celach szczegółowych, w ocenie NIK, było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

NCBR zlecając liderowi konsorcjum w umowie o wykonanie i finansowanie projektu pt. MBO zarządzanie strategicznym programem pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” za kwotę 12.000 tys. zł naruszył art. 27 ust. 1 i art. 40 ust. 1 ustawy o NCBR, ponieważ zobowiązał ww. podmiot (spółkę akcyjną) do zarządzania strategicznym programem, pomimo że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o NCBR, zadanie to należało do jego ustawowego obowiązku oraz naruszył art. 40 ust. 1 ustawy o NCBR, ponieważ w umowie zobowiązał się do wypłacenia środków finansowych na zarządzanie ww. strategicznym programem w wysokości 12.000 tys. zł, podczas gdy NCBR był uprawniony do przyznawania środków finansowych na wykonanie projektów.

¹²⁷ W art. 2 pkt 1 ustawy o NCBR określono, że ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) projekcie – należy przez to rozumieć przedsięwzięcie realizowane w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych albo innych zadań centrum, o których mowa w art. 29 i art. 30 ust. 1 i 2, zwanych dalej „innymi zadaniami Centrum”, o określonej wartości finansowej, prowadzone w ustalonych ramach czasowych, na podstawie umowy o wykonanie i finansowanie w całości lub w części działań nim objętych, zawieranej między wykonawcą a Centrum.

¹²⁸ Konsorcjum (Wykonawca) złożone z 4 podmiotów.

NIK ocenia, że wydatkowanie przez NCBR środków finansowych na zarządzanie strategicznym programem pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” w kwocie 3.873 tys. zł¹²⁹ było działaniem niegospodarnym. Wydatkowanie środków finansowych w tej kwocie zostało dokonane z naruszeniem ww. przepisów prawa.

W trakcie realizacji projektu pt. MBO zostały wykonane opracowania w postaci kilku raportów oraz specyfikacji zawierającej wymagania dla urządzenia. Przedstawiciele resortu obrony narodowej w Zespole Nadzorującym w protokole z realizacji projektu ocenili, że zakres merytoryczny wykonanych zadań nie jest zgodny z założeniami umowy, a kontynuacja projektu zgodnie z harmonogramem nie prowadzi do osiągnięcia zakładanych wyników i celów projektu.

W związku z powyższym Zastępca Dyrektora NCBR poinformował pismem z 24 marca 2017 r. lidera konsorcjum o niegenerowaniu kosztów związanych z realizacją projektu do czasu podjęcia decyzji w sprawie zasadności kontynuowania realizacji projektu.

Minister Obrony Narodowej 8 listopada 2017 r. zaakceptował stanowisko¹³⁰ przedstawicieli resortu obrony narodowej dotyczące realizacji projektu pt. MBO. W stanowisku rekomendowano podjęcie decyzji o przerwaniu realizacji tego projektu i jego rozliczeniu ze względu na brak możliwości osiągnięcia przez Wykonawcę¹³¹ celu głównego, jak i zakładanych celów szczegółowych projektu wchodzącego w skład programu strategicznego pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”. W uzasadnieniu stanowiska wskazano na bardzo wysokie i nieakceptowalne ryzyko w zakresie celu głównego (tj. opracowania mikrofalowej broni obezwładniającej) i celów szczegółowych projektu (np. wytworzenia lampy żyrotронowej).

Przedmiotowe ryzyko wynikało z niedoszacowania kosztów zakupu materiałów żyrotронowych (nie są dostępne na polskim rynku) oraz braku w kraju kadry naukowej specjalizującej się w technologii lamp próżniowych, elektroniki próżniowej i elektroniki wysokich napięć, posiadającej w chwili obecnej niezbędny zakres wiedzy umożliwiającej opracowanie prototypu mikrofalowej broni obezwładniającej.

Podjęcie przez Ministra Obrony Narodowej decyzji akceptującej stanowisko przedstawicieli resortu obrony narodowej, w którym rekomendowano przerwanie realizacji projektu pt. MBO i jego rozliczenie, w ocenie NIK, było działaniem celowym.

Ponadto jeden z podmiotów (tj. uczelnia wyższa) realizujących ten projekt, w opinii wskazał, że kontynuacja projektu, ale po obniżeniu wymaganych parametrów docelowych, pozwoli na uzyskanie wystarczającej wiedzy (techniki, technologii) do opracowania w przyszłości prototypu lampy żyrotронowej o wymaganych parametrach.

Zespół Nadzorujący rekomendował w dniu 15 grudnia 2017 r. Dyrektorowi NCBR wstrzymanie dalszego finansowania projektu, ponieważ kontynuacja realizacji projektu nie doprowadzi do osiągnięcia zakładanych wyników. Z kolei wobec Wykonawcy Zespół Nadzorujący rekomendował przygotowanie umowy w zakresie dotyczącym systemu MBO do rozliczenia.

Do połowy 2018 r. nie wznowiono finansowania projektu.

Spośród ośmiu powyższych projektów objętych kontrolą dwa projekty pt. DMO AH i ZSDiKO nie zostały zrealizowane w pierwotnym terminie ustalonym w umowach o wykonanie i finansowanie projektów. W latach 2011 – 2014 na realizację projektu pt. DMO AH zostały przekazane wykonawcy przez NCBR środki finansowe w kwocie 28.161,5 tys. zł. W latach 2013 – 2016 na realizację projektu pt. ZSDiKO zostały przekazane wykonawcy przez NCBR środki finansowe w kwocie 16.000 tys. zł. W pierwotnym terminie ustalonym w umowach nie zrealizowano również dziesięciu innych przykładowych projektów (nieobjętych kontrolą), które dotyczyły opracowania: mobilnej trójwspółrzędnej stacji radiolokacyjnej dalekiego zasięgu, modułowego systemu broni strzeleckiej, prototypów radarów wielofunkcyjnych, systemu radiolokacji, autonomicznej armaty morskiej, technologii do badań i treningów pilotów, lekkiego opancerzonego transportera rozpoznawczego, dodatkowego modułowego opancerzenia kołowych transporterów opancerzonych i platform gąsienicowych, systemu oceny i diagnostyki dla ochrony przed bronią masowego rażenia dla kołowego transportera opancerzonego. NCBR przekazało wykonawcom tych projektów, tylko w latach 2013 – 2016, środki finansowe w łącznej wysokości 199.388,3 tys. zł z otrzymanej dotacji celowej. Środki finansowe były przekazane w pełnej lub częściowej wysokości ustalonej w umowach dotyczących poszczególnych projektów.

¹²⁹ W tym w latach 2014-2016 wydatkowano 2.489,5 tys. zł.

¹³⁰ Podpisane przez 10 przedstawicieli resortu obrony narodowej.

¹³¹ Konsorcjum w składzie złożonym z 4 podmiotów.

5.4.3. Finansowanie prac rozwojowych z dotacji celowej oraz rozliczanie dotacji celowej

NCBR otrzymywał dotację celową, w latach 2013-2016, na podstawie umów określających warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, zawartych pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Nauki Szkolnictwa Wyższego a Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

W powyższych umowach ogólnie wskazano zadania, na które miała być przekazywana dotacja celowa (tj. realizacja całości zadań związanych z finansowaniem i monitorowaniem realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym projektów rozwojowych, celowych i badawczych¹³² lub realizacja zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa¹³³).

W umowach nie wskazano numerów i nazw konkursów, liczby i nazw finansowanych projektów, wysokości dotacji celowej przeznaczonej na dofinansowanie poszczególnych konkursów, projektów/programów oraz terminów ich wykonania. Przedmiotowe informacje, o ile nie były znane w dacie zawarcia umowy określającej warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, mogły zostać wprowadzone aneksem do umowy po rozstrzygnięciu konkursów i ustaleniu listy beneficjentów.

Należy wskazać, że w przepisach rozporządzenia MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności, na etapie przygotowania projektów przez NCBR (tj. przed ogłoszeniem konkursów), określono wymóg ustalenia planu finansowego, w tym źródeł finansowania w uzgodnionych założeniach.

W ocenie NIK, umowy określające warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej, obowiązujące w latach 2013-2016, nie zawierały szczegółowego opisu zadania i terminu jego wykonania, co było niezgodne z art. 150 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w umowie Nr 4/NCBR/DC/2011 nie zawarto postanowień dotyczących trybu kontroli wykonania zadania stosownie do treści art. 150 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Kontrola wykazała, że wydatkowanie przez NCBR środków finansowych z dotacji celowej udzielonej NCBR przez dysponenta części 28 budżetu państwa na opłacenie kosztów projektów w zakresie obronności odbywało się bez uwzględnienia zasad gospodarowania środkami publicznymi o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a¹³⁴ i art. 162 pkt 3¹³⁵ ustawy o finansach publicznych.

Brak uwzględnienia przez NCBR zasad gospodarowania środkami publicznymi przy dokonywaniu wydatków skutkowało tym, że NCBR wydatkował środki publiczne w danym roku obrotowym w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne (konieczne) na opłacenie (w roku obrotowym) kosztów ww. projektów, co pozwoliło NCBR również na omińnięcie zastosowania reguły, określonej w art. 181 ust. 1

¹³² W załączniku Nr 2 do umowy Nr 4/NCBR/2011 określającej warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowych przyznawanych Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w okresie do 31 grudnia 2013 r. zawartej 29 lipca 2011 r. zapisano m.in., że: „Zadania Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach dotacji celowej na realizację zadań określonych w art. 27-30 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, przyznawanej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w drodze decyzji administracyjnej: 1. (...). 2. Realizacja całości zadań związanych z finansowaniem i monitorowaniem realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym projektów rozwojowych, celowych i badawczych (...)”.

¹³³ W umowie: Nr 1/NCBR/DC/2014 określającej warunki wykorzystania dotacji celowej udzielonej Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju przez Ministra Szkolnictwa Wyższego na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. zawartej dnia 29 stycznia 2014 r.; Nr 1/NCBR/DC/2015 określającej warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej udzielonej Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. zawartej dnia 13 stycznia 2015 r.; Nr 1/NCBR/DC/2016 określającej warunki wykorzystania oraz rozliczenia dotacji celowej udzielonej Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. zawartej dnia 22 stycznia 2016 r.; zapisano, m.in., co następuje: „§ 2. Przeznaczenie dotacji celowej. Minister przekazuje Centrum dotację celową na realizację następujących zadań: (...) 3) realizacja zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (...); których szczegółowy zakres został określony w załączniku Nr 1 do umowy”. W załączniku Nr 1 pn. „Zadania finansowane ze środków dotacji celowej” do każdej z ww. 3 umów zapisano przy liczbie porządkowej 3 lub 4 następującą treść: „Realizacja zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa”.

¹³⁴ Art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych stanowi, że: Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

¹³⁵ Art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych stanowi, że: W toku wykonywania budżetu państwa obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej: 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

ustawy o finansach publicznych, według której niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają (z zastrzeżeniem ust. 2 i 9) z upływem roku budżetowego.

Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR, w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne (konieczne) na opłacenie kosztów projektów, zostało dokonane z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a, art. 162 pkt 3 i art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wydatkowanie środków publicznych przez NCBR na realizację przykładowych projektów w zakresie obronności, NIK ocenia również jako działanie niecelowe, niegospodarne i nierzetelne.

I tak np.:

- we wniosku złożonym przez Wnioskodawcę projektu pt. DMO AH z 15 września 2011 r. w konkursie Nr 1/2011 ujęto koszty projektu na 2011 r. w wielkości stanowiącej 2% planowanych kosztów projektu na 2011 r. ujętych w umowie o wykonanie i finansowanie tego projektu zawartej przez NCBR dnia 28 grudnia 2011 r.
NCBR z otrzymanej dotacji celowej w 2011 r. wydatkowało na opłacenie kosztów projektu środki finansowe w kwocie 7.500 tys. zł, zgodnie z powyższą umową;
Konsorcjum naukowe realizujące ten projekt nie poniosło w 2011 r. kosztów projektu opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w 2011 r.
Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w 2011 r. było zbędne również dlatego, że termin ich wypłaty przez NCBR przypadał na drugą połowę stycznia 2012 r. (tj. 30 dni od zawarcia umowy z dnia 28 grudnia 2011 r.).
Zatem wydatkowanie przez NCBR w 2011 r. środków finansowych na opłacenie kosztów projektu było zbędne;
- w „*Harmonogramie płatności*” do umowy o wykonanie i współfinansowanie projektu pt. Modułowy Integrator wykazano zapotrzebowanie na środki finansowe z NCBR na 2012 r. wyższe o 1.938,3 tys. zł niż środki finansowe konieczne (niezbędne) do opłacenia w 2012 r. kosztów zadań projektu ujętych w „*Harmonogramie wykonania projektu*” do umowy.
We „*Wstępnym harmonogramie płatności w latach 2012-2013 (...)*” przekazanym Wykonawcy przez NCBR było wykazane na 2012 r. zapotrzebowanie na środki finansowe NCBR w kwocie 2.449,7 tys. zł.
Wykonawca nie domagał się od NCBR środków finansowych na 2012 r. w wysokości ujętej w ww. wstępnym harmonogramie.
NCBR wydatkowało w 2012 r. na opłacenie kosztów projektu środki finansowe w kwocie 2.449,7 tys. zł z otrzymanej dotacji celowej.
Konsorcjum naukowe realizujące ten projekt nie poniosło w 2012 r. kosztów projektu opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w 2012 r.
Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w 2012 r. było zbędne ponieważ termin ich wypłaty przez NCBR przypadał na drugą połowę stycznia 2013 r. (tj. 30 dni od zawarcia umowy z dnia 19 grudnia 2012 r.)
- w „*Harmonogramie płatności*” do umowy o wykonanie i współfinansowanie projektu pt. Kamery wykazano zapotrzebowanie na środki finansowe z NCBR na 2012 r. wyższe o 1.256 tys. zł niż środki finansowe (z NCBR) konieczne do opłacenia w 2012 r. kosztów zadań projektu ujętych w „*Harmonogramie wykonania projektu*” do umowy.
We „*Wstępnym harmonogramie płatności w latach 2012-2013 (...)*” przekazanym Wykonawcy przez NCBR było wykazane na 2012 r. zapotrzebowanie na środki finansowe z NCBR w kwocie 1.530,7 tys. zł.
Wykonawca nie domagał się od NCBR środków finansowych na 2012 r. w wysokości ujętej w ww. wstępnym harmonogramie.
NCBR wydatkowało w 2012 r. na opłacenie kosztów projektu środki finansowe w kwocie 1.530,7 tys. zł z otrzymanej dotacji celowej.
W 2012 r. Konsorcjum naukowe realizujące ten projekt nie poniosło kosztów projektu opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w 2012 r..
Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w 2012 r. było zbędne ponieważ termin ich wypłaty przez NCBR przypadał na drugą połowę stycznia 2013 r. (tj. 30 dni od zawarcia umowy z dnia 19 grudnia 2012 r.);
- w „*Harmonogramie płatności*” do umowy o wykonanie i finansowanie projektu pt. ZSDiKO wykazano zapotrzebowanie na środki finansowe z NCBR na 2013 r. wyższe o 13.866,8 tys. zł niż środki finansowe (z NCBR) konieczne do opłacenia w 2013 r. kosztów zadań projektu.

- NCBR wydatkowało w 2013 r. na opłacenie kosztów projektu środki finansowe w kwocie 16.000 tys. zł z otrzymanej dotacji celowej.
- W 2013 r. konsorcjum naukowe realizujące ten projekt nie poniosło kosztów projektu opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w 2013 r.
- Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w 2013 r. było zbędne ponieważ termin ich wypłaty przez NCBR przypadał na drugą połowę stycznia 2014 r. (tj. 30 dni od zawarcia umowy z dnia 23 grudnia 2013 r.).
- w „*Harmonogramie płatności*” do umowy o wykonanie i finansowanie projektu pt. NKTO wykazano zapotrzebowanie na środki finansowe z NCBR na 2013 r. wyższe o 2.553,9 tys. zł niż środki finansowe (z NCBR) konieczne do opłacenia kosztów zadań projektu przewidzianych w umowie na 2013 r.
- NCBR wydatkowało w 2013 r. na opłacenie kosztów zadań projektu środki finansowe w kwocie 3.223,9 tys. zł z otrzymanej dotacji celowej.
- W 2013 r. konsorcjum naukowe realizujące projekt nie poniosło kosztów projektu opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w 2013 r.
- Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w 2013 r. było zbędne ponieważ termin ich wypłaty przez NCBR przypadał na 2014 r. (tj. 30 dni od zawarcia umowy z dnia 23 grudnia 2013 r.).
- w „*Harmonogramie płatności*” do umowy o wykonanie i finansowanie projektu pt. WWB wykazano zapotrzebowanie na środki finansowe z NCBR na 2013 r. wyższe o 28.883,5 tys. zł niż środki finansowe (z NCBR) konieczne do opłacenia w 2013 r. kosztów zadań projektu przewidzianych w umowie.
- NCBR wydatkowało w 2013 r. środki finansowe na opłacenie kosztów zadań projektu w kwocie 32.059 tys. zł z otrzymanej dotacji celowej.
- W 2013 r. konsorcjum naukowe realizujące ten projekt nie poniosło kosztów projektu opłaconych ze środków finansowych otrzymanych z NCBR w 2013 r.
- Wydatkowanie środków finansowych przez NCBR w 2013 r. było zbędne ponieważ termin ich wypłaty przez NCBR przypadał na drugą połowę stycznia 2014 r. (tj. 30 dni od zawarcia umowy z dnia 23 grudnia 2013 r.).
- w „*Harmonogramie płatności*” do umowy o wykonanie i finansowanie projektu pt. NBPWP wykazane zapotrzebowanie na środki finansowe NCBR w 2014 r. było wyższe o 2.848,8 tys. zł w stosunku do ujętych w umowie kosztów zadań projektu przewidzianych na 2014 r. (i na początek 2015 r.) do opłacenia ze środków finansowych NCBR.
- NCBR wydatkowało w 2014 r. środki finansowe na opłacenie kosztów zadań projektu w kwocie 20.500 tys. zł.
- Poniesione w 2014 r. koszty projektu opłacone ze środków finansowych przekazanych przez NCBR wyniosły 287,2 tys. zł.
- Wydatkowane przez NCBR w 2014 r. środki finansowe były wyższe o 19.848,8 tys. zł niż koszty zadań projektu przewidziane w umowie do opłacenia w 2014 r. ze środków finansowych NCBR.

Klasyfikowanie przez NCBR wydatków poniesionych na opłacenie kosztów prac rozwojowych (projektów rozwojowych) w grupie dotacje i subwencje było niezgodne z załącznikiem Nr 4, w związku z załącznikiem Nr 7 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków, zgodnie z którymi wydatki na finansowanie prac rozwojowych lub finansowanie prac badawczo-rozwojowych, klasyfikuje się w grupie: wydatki majątkowe. Z powyższego wynika, że finansowanie prac rozwojowych należy ujmować w wydatkach majątkowych (w paragrafie dotacje celowe). Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³⁶, do wartości niematerialnych i prawnych zalicza się również koszty zakończonych prac rozwojowych.

NCBR otrzymał w latach 2013-2016 dotację celową w łącznej wysokości 1.331.824 tys. zł. W przedstawionych przez NCBR dysponentowi części 28 budżetu państwa rozliczeniach dotacji celowej, za lata 2013-2016, w zakresie realizacji badań naukowych i/lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, wykazana łączna kwota wykorzystanej przez NCBR dotacji celowej wyniosła 1.294.713,1 tys. zł (w tym w rozliczeniu dotacji celowej za 2013 r. wykazano jej wykorzystanie w wysokości 299.277,3 tys. zł i odpowiednio za: 2014 r. - 335.167,8 tys. zł; 2015 r. - 335.128,5 tys. zł; 2016 r. - 325.139,5 tys. zł).

W rozliczeniu dotacji celowej za 2013 r. wykazano zadanie, na które została wykorzystana dotacja celowa polegające na: realizacji całości zadań związanych z finansowaniem i monitorowaniem realizacji

¹³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

badan naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym, projektów rozwojowych, celowych i badawczych. Z kolei w każdym z rozliczeń dotacji celowej za 2014 r., 2015 r., 2016 r., wykazano zadanie takie jak: realizacja badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa.

NCBR z otrzymanej dotacji celowej, finansował lub współfinansował koszty wykonania projektów, a także zarządzania programem strategicznym pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”.

Po rozstrzygnięciu konkursów i przyznaniu środków finansowych w drodze decyzji na sfinansowanie kosztów projektów NCBR zawierał z wybranymi Wykonawcami umowy o wykonanie i finansowanie (współfinansowanie) projektów i na ich podstawie przekazywał w formie zaliczek środki finansowe w wysokości ustalonej w umowach.

Kontrola wykazała, że NCBR przedstawiło dysponentowi części 28 budżetu państwa następujące rozliczenia dotacji celowej za lata 2013-2016:

- „Raport z realizacji zadań finansowanych ze środków dotacji w 2013 r.” w którym wykazano wykorzystanie dotacji celowej w łącznej kwocie 299.277,3 tys. zł.
W kwocie tej zostały ujęte zaliczki przekazane w 2013 r. Wykonawcom przez NCBR na opłacenie kosztów projektu pt. WWB – 32.059¹³⁷ tys. zł, i odpowiednio na projekt pt. ZSDiKO – 16.000 tys. zł, pt. NKTO – 3.223,9 tys. zł, podczas gdy podmioty realizujące te projekty w 2013 r. nie poniosły żadnych kosztów projektów opłaconych z zaliczek przekazanych (wypłaconych) przez NCBR.
Z powyższego wynika, że w rozliczeniu dotacji celowej za 2013 r. zostało zawyżone wykorzystanie dotacji celowej przez NCBR w zakresie powyższych trzech projektów o 51.282,9 tys. zł.
Środki finansowe, które przekazał NCBR (z otrzymanej dotacji celowej) były lokowane na lokatach bankowych.
Niewykorzystana kwota dotacji celowej przez NCBR w 2013 r. na ww. trzy projekty wyniosła 51.282,9 tys. zł i podlegała zwrotowi do budżetu państwa, gdyż nie została wykorzystana w 2013 r. na opłacenie kosztów projektów;
- „Rozliczenie dotacji celowej udzielonej NCBR na rok 2014”, w którym wykazano wykorzystanie dotacji celowej w łącznej kwocie 335.167,8 tys. zł.
W kwocie tej zostały ujęte zaliczki przekazane w 2014 r. Wykonawcy przez NCBR na opłacenie kosztów projektu pt. NBPWP w kwocie 20.500 tys. zł, podczas gdy poniesione w 2014 r. koszty realizacji projektu opłacone ze środków finansowych przekazanych (wypłaconych) przez NCBR wyniosły 287,2 tys. zł. Przekazane przez NCBR środki finansowe były lokowane na lokatach bankowych.
Ponadto w kwocie 335.167,8 tys. zł ujęto zaliczkę 1.470,0 tys. zł przekazaną (wypłaconą) liderowi konsorcjum przez NCBR na opłacenie kosztów zarządzania programem strategicznym pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”, pomimo że w 2014 r. nie zostały opłacone koszty zarządzania ww. programem strategicznym z przekazanej przez NCBR zaliczki. Należy dodać, że do zarządzania programem strategicznym, zgodnie z przepisami ustawy o NCBR, był uprawniony i zobowiązany NCBR. Zgodnie z tą ustawą o NCBR środki finansowe są przyznawane w drodze decyzji wyłącznie na wykonanie projektów, a nie na zarządzanie programem strategicznym.
Z powyższego wynika, że w rozliczeniu dotacji celowej za 2014 r. zostało zawyżone wykorzystanie dotacji celowej przez NCBR w zakresie projektu pt. NBPWP i zarządzania ww. programem strategicznym o kwotę 21.682,8 tys. zł, która podlegała zwrotowi do budżetu państwa, gdyż nie została wykorzystana w 2014 r. na opłacenie kosztów projektu i zarządzania.
- „Rozliczenie dotacji celowej udzielonej NCBR na rok 2015”, w którym wykazano wykorzystanie dotacji celowej w łącznej kwocie 335.128,5 tys. zł.
W kwocie tej była ujęta zaliczka przekazana (wypłacona) Wykonawcy przez NCBR w 2015 r. m.in. na opłacenie kosztów projektu pt. MBO w kwocie 200 tys. zł, podczas gdy koszty projektu opłacone ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w 2015 r. wyniosły 123,1 tys. zł. Z powyższego wynika, że w rozliczeniu dotacji celowej za 2015 r. zostało zawyżone wykorzystanie dotacji celowej przez NCBR w zakresie projektu pt. MBO o kwotę 76,9 tys. zł, która podlegała zwrotowi do budżetu państwa, gdyż nie została wykorzystana w 2015 r. na opłacenie kosztów projektu;

¹³⁷ Do dnia 30 września 2016 r. poniesiono koszty na realizację projektu pt. WWB opłacone ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w wysokości 12.267,8 tys. zł.

- „Rozliczenie dotacji celowej udzielonej NCBR na rok 2016”, w którym wykazano wykorzystanie dotacji celowej w łącznej kwocie 325.139,5 tys. zł.
W kwocie tej była ujęta zaliczka przekazana (wypłacona) Wykonawcy przez NCBR w 2016 r. na projekt pt. „Nowy bojowy, pływający wóz piechoty” w kwocie 35.000 tys. zł.
Koszty projektu, które zostały opłacone w 2016 r. ze środków finansowych przekazanych przez NCBR wyniosły 10.679,2 tys. zł.
W ramach ww. kwoty 325.139,5 tys. zł była również ujęta zaliczka w kwocie 2.718,3 tys. zł przekazana (wypłacona) Wykonawcy przez NCBR w 2016 r. na opłacenie kosztów projektu pt. MBO, podczas gdy koszty projektu opłacone ze środków finansowych przekazanych przez NCBR wyniosły 1.561,1 tys. zł.
Z powyższego wynika, że w rozliczeniu dotacji celowej za 2016 r. zawyżono wykorzystanie dotacji celowej przez NCBR w zakresie dwóch projektów pt. NBPWP i pt. MBO na łączną kwotę 25.478 tys. zł, która podlegała zwrotowi do budżetu państwa, gdyż nie została wykorzystana w 2016 r. na opłacenie kosztów projektu.

Kontrola wykazała, że w powyższych rozliczeniach dotacji celowej NCBR za 2013 r., 2014 r., 2015 r. nie uwzględniano również wszystkich kosztów realizacji projektów, które zostały opłacone ze środków finansowych przekazanych (wypłaconych) Wykonawcy przez NCBR.

I tak np.:

- w rozliczeniu dotacji celowej za 2013 r. nie uwzględniono kosztów projektu pt. DMO AH poniesionych w 2013 r. w kwocie 2.368,3 tys. zł;
- w rozliczeniu dotacji celowej za 2014 r. nie uwzględniono kosztów projektu pt. Kamery poniesionych w 2014 r. w kwocie 719,5 tys. zł;
- w rozliczeniu dotacji celowej za 2015 r. nie uwzględniono kosztów projektów pt. Kamery i pt. Modułowy Integrator w łącznej kwocie 3.059,8 tys. zł.

Przedstawione przez NCBR Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, będącemu dysponentem części 28¹³⁸ budżetu państwa, rozliczenia dotacji celowej za 2013 r., 2014 r., 2015 r., 2016 r. nie zawierały rzeczywistego rozliczenia opłaconych kosztów projektów, na sfinansowanie których były przekazywane przez NCBR środki finansowe z otrzymanej dotacji celowej.

W przedstawianych dysponentowi części 28 budżetu państwa rozliczeniach zawyżano wykorzystanie dotacji celowej poprzez ujmowanie sumy przekazanych zaliczek na opłacenie kosztów projektów, pomimo że koszty projektów w ogóle nie były opłacone z zaliczek przekazanych przez NCBR albo były opłacone w kwocie niższej niż przekazana zaliczka.

W rozliczeniach dotacji celowej także zaniżano wykorzystanie dotacji celowej przez to, że wykazywano przekazane zaliczki w danym roku, a nie uwzględniano rzeczywistych kosztów projektów poniesionych w danym roku przez konsorcja naukowe, które zostały opłacone ze środków finansowych przekazanych przez NCBR.

W rozliczeniach dotacji celowej za lata 2013-2016 nie zostały wskazane ani zadania (tytuły zadań), ani tytuły projektów, w ramach którego realizowane są zadania.

W ocenie NIK, cztery rozliczenia dotacji celowej za lata 2013-2016, w łącznej wysokości 1.294.713,1 tys. zł, przedstawione dysponentowi części 28 budżetu państwa przez NCBR zostały sporządzone niezgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie spełniały wymagań rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

Powyższe skutkowało niezasadnym zatwierdzeniem ww. czterech rozliczeń dotacji celowej przez dysponenta części 28 budżetu państwa oraz uniemożliwiło temu dysponentowi wykonanie obowiązku określonego w art. 152 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że: w przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, o którym mowa w ust. 2, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

¹³⁸ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, obowiązującego do dnia 11 grudnia 2017 r., Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierował działami administracji rządowej: nauka i szkolnictwo wyższe i był dysponentem części 28, 38 i 67 budżetu państwa (Dz. U. poz. 1896). Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2317, ze zm.), obowiązującego od 11 grudnia 2017 r., Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kieruje działem administracji rządowej – szkolnictwo wyższe i nauka i jest dysponentem części 28 i 67 budżetu państwa.

Ponieważ w umowach o wykonanie i finansowanie lub współfinansowanie projektów zawartych przez NCBR z Wykonawcami nie zobowiązano Wykonawców do przedstawiania rocznych (za rok kalendarzowy) rozliczeń kosztów projektów, które zostały opłacone przez konsorcjum naukowe ze środków finansowych przekazanych w danym roku obrotowym (kalendarzowym) przez NCBR, to NCBR nie dysponowało informacjami o poniesionych kosztach projektów przez podmioty realizujące projekty, które zostały przez nie opłacone ze środków finansowych przekazanych przez NCBR w danym roku kalendarzowym.

Powyższe uniemożliwiało NCBR rzetelne rozliczenie wykorzystanej dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym za 2013 r., 2014 r., 2015 r., 2016 r. w celu ich przedstawienia dysponentowi części 28 budżetu państwa do zatwierdzenia.

Przedstawiane przez Wykonawców projektów do NCBR raporty z zakończenia etapów projektów, w zakresie poniesionych kosztów opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR (sporządzone przez Wykonawców według wzorów opracowanych w NCBR) były nieprzydatne do sporządzenia przez NCBR rozliczenia dotacji celowej. Przedkładane do NCBR raporty nie zawierały bowiem rozliczenia poniesionych kosztów projektów za dany rok kalendarzowy, gdyż dotyczyły rozliczenia zakończonych etapów, które były realizowane w okresie krótszym (np. 3 miesiące) lub dłuższym (np. 30 miesięcy) niż rok kalendarzowy.

Ponieważ część raportów z zakończonych etapów projektów (które realizowano w okresie 2 lub 3 lat) była sporządzana i przekazywana do NCBR po upływie terminu przedłożenia rozliczenia dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym przez NCBR to nie mogły być one wykorzystane do rozliczenia dotacji celowej przez NCBR za dany rok obrotowy. W niektórych raportach z zakończonych etapów projektów, które dotyczyły zadań realizowanych na przestrzeni dwóch lat nie wyszczególniano kosztów zadań poniesionych w danym roku kalendarzowym, co powodowało, że były one nieprzydatne do ustalenia, za dany rok kalendarzowy, wysokości kosztów opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR. Tymczasem rozliczenie dotacji celowej przez NCBR było dokonywane za 2013 r., 2014 r., 2015 r. i 2016 r. (tj. rok kalendarzowy).

I tak np.:

- raport dotyczący zakończenia dwóch etapów projektu pt. DMO AH, sporządzony 23 maja 2014 r., zawierał m.in. rozliczenie poniesionych kosztów zadań etapu realizowanego w latach 2012-2013 i oraz etapu realizowanego w latach 2012-2014, bez wskazania kosztów zadań poniesionych w poszczególnych latach, tj. w 2012 r., 2013 r., 2014 r. (w raporcie były natomiast wykazane poniesione koszty w poszczególnych latach według rodzajów).

Kolejny raport z zakończenia dwóch etapów projektu pt. DMO AH, sporządzony 13 listopada 2014 r., zawierał m.in. rozliczenie poniesionych kosztów zadań etapu realizowanego w latach 2012-2013 oraz etapu realizowanego w latach 2012-2014, bez wskazania kosztów zadań poniesionych w poszczególnych latach (w raporcie były wykazane poniesione koszty, za poszczególne lata, według ww. rodzajów).

Powyższe dwa raporty były nieprzydatne do rozliczenia dotacji celowej również dlatego, że zostały sporządzone i przedłożone do NCBR po upływie wielu miesięcy od upływu terminu rozliczenia dotacji celowej za 2012 r. i 2013 r.

Raporty z 23 maja i 13 listopada 2014 r. oraz raport z 27 października 2014 r. (obejmujący koszty poniesione na realizację zadań w okresie od maja do października 2014 r.) nie obejmowały wszystkich kosztów poniesionych w 2014 r. opłaconych ze środków finansowych przekazanych przez NCBR na realizację projektu. Zatem przydatność powyższych raportów do sporządzenia przez NCBR za 2014 r. rozliczenia dotacji celowej była ograniczona.

- dwa raporty z zakończenia jednego z etapów dotyczących dwóch projektów pt. Kamery i pt. Celownik, za okres sprawozdawczy, odpowiednio: 19 grudnia 2012 r. - 18 sierpnia 2014 r. (raport z dnia 26 sierpnia 2014 r.) i 19 grudnia 2012 r. - 18 października 2014 r. (raport z 30 października 2014 r.) zawierały m.in. dane dotyczące poniesionych kosztów zadań (opłaconych ze środków finansowych NCBR) w: latach 2012-2013, 2013 r., latach 2013-2014, 2014 r. W przypadku kosztów poniesionych w latach 2012-2013 i w latach 2013-2014, nie zostały wyodrębnione koszty zadań (opłacone ze środków finansowych NCBR) w poszczególnych latach, tj. w 2012 r., 2013 r., 2014 r. Zatem powyższe raporty były nieprzydatne do rozliczenia dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym przez NCBR za rok 2012, 2013, 2014.

Ponieważ raporty z 26 sierpnia 2014 r. i 30 października 2014 r. były sporządzone po terminach rozliczenia dotacji celowej przez NCBR to były one również nieprzydatne do rozliczenia dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym przez NCBR za 2012 r. i 2013 r.

- raport z zakończenia jednego z etapów dotyczącego projektu pt. Kamery, za okres sprawozdawczy 18 listopada 2014 r. – 18 kwietnia 2015 r. (raport z 27 kwietnia 2015 r.) zawierał dane dotyczące poniesionych kosztów zadań (ze środków finansowych NCBR) w latach 2014-2015, bez wyodrębnienia kosztów zadań poniesionych w poszczególnych latach, tj. w 2014 r. oraz w 2015. Ponieważ raport był z 27 kwietnia 2015 r. to był on nieprzydatny do terminowego rozliczenia dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym przez NCBR za 2014 r.
- raport z zakończenia jednego z etapów dotyczącego projektu pt. NBPWP za okres sprawozdawczy 24 październik 2014 r. – 23 stycznia 2015 r. (raport z 13 lutego 2015 r.) zawierał dane dotyczące m.in. poniesionych kosztów zadań (ze środków finansowych NCBR) za lata 2014-2015., bez wyodrębnienia kosztów zadań poniesionych w 2014 r. oraz w 2015 r. Zatem powyższy raport był nieprzydatny do rozliczenia dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym przez NCBR za 2014 r. oraz za 2015 r.

5.5. Nadzór w zakresie realizacji prac rozwojowych.

System nadzoru dotyczący prac rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, w obszarze obronności państwa obejmował ich finansowanie i realizację. Zgodnie z regulacjami przyjętymi w ustawie o NCBR finansowanie lub współfinansowanie badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności państwa jest dokonywane przez NCBR z otrzymanej dotacji celowej z budżetu państwa (art. 28 ust. 1, w związku z art. 46 ust. 1 pkt 1).

Zgodnie z ustawą o NCBR, w umowie zawieranej z Wykonawcą projektu określa się m.in. wysokość środków finansowych i tryb ich przekazywania przez NCBR (art. 41 ust. 2 pkt 2), a także sposób finansowego rozliczenia projektu (art. 41 ust. 2 pkt 4). Regulacje te pozwalały NCBR na ujęcie w umowach o wykonanie i finansowanie projektów postanowień uwzględniających wymagania określone w ustawie o finansach publicznych w zakresie zasad gospodarowania środkami publicznymi, wykorzystania dotacji celowej i jej rozliczenia.

Zgodnie z unormowaniami przyjętymi w ustawie o finansach publicznych (art. 152 ust. 2), NCBR był zobowiązany do przedstawienia rozliczeń dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym do zatwierdzenia Ministrowi NiSW, będącemu dysponentem części 28 budżetu państwa. Obowiązek nadzoru i kontroli w zakresie wykorzystania dotacji celowej udzielonej NCBR z budżetu państwa był zadaniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, określonym w art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, system finansowania, w tym rozliczania dotacji celowej otrzymanej przez NCBR, unormowany w ustawie o finansach publicznych i ustawie o NCBR, był spójny i umożliwił prowadzenie skutecznego nadzoru przez Ministra NiSW (będącego dysponentem części 28 budżetu państwa) nad wykorzystaniem dotacji celowej przedstawianym przez NCBR w rozliczeniach dotacji.

Minister NiSW, będący dysponentem części 28 budżetu państwa, zatwierdzał rozliczenia dotacji za lata 2013-2016, przedstawiane przez NCBR, pomimo że rozliczenia w zakresie realizacji badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa były sporządzane niezgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie spełniały wymogu rozliczenia dotacji w zakresie finansowym jak i rzeczowym. Ponadto w rozliczeniach dotacji celowej wykazywano środki finansowe przekazane przez NCBR na zarządzanie strategicznym programem pn. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”, pomimo że należało to zadań NCBR, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o NCBR. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 40 ust.1 ustawy o NCBR, przyznawanie środków finansowych przez NCBR następuje na wykonanie projektów, a nie na zarządzanie ww. programem strategicznym.

Rozliczenia dotacji celowej były zatwierdzane przez dysponenta części 28 budżetu państwa, pomimo że środki finansowe przekazywane przez NCBR na opłacenie kosztów projektów były deponowane przez podmioty realizujące projekty na lokatach bankowych (nawet w wielomilionowych kwotach). Powyższe wskazuje na brak skutecznego nadzoru w zakresie wykorzystania dotacji celowej przez NCBR.

W ocenie NIK, zatwierdzanie przez dysponenta części 28 budżetu państwa, przedstawianych przez NCBR rozliczeń dotacji celowej za lata 2013-2016, było niezasadne.

Brak rzetelnych rozliczeń dotacji celowej pozbawiał dysponenta części 28 budżetu państwa wiarygodnych informacji o wykorzystaniu dotacji celowej pod względem finansowym i rzeczowym, m.in. w obszarze obronności państwa.

Sprawowanie nadzoru przez Ministra NiSW obejmowało również działalność NCBR pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 34 ust. 1 ustawy o NCBR).

W ramach sprawowanego nadzoru Minister NiSW zatwierdzał dokumenty dotyczące NCBR m.in. takie jak: roczne plany działalności, roczne plany finansowe, przyjmował roczne sprawozdania z działalności. Ponadto przyjmował roczne sprawozdania z realizacji strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej”. W ramach kwartalnego monitoringu do MNiSW były przekazywane z NCBR dane dotyczące m.in. liczby i wartości wniosków o dofinansowanie (złożonych i zakwalifikowanych), a także liczby i wartości zawartych umów.

W sprawozdaniach z działalności za 2013 r., 2014 r., 2015 r., 2016 r. przyjętych przez Ministra NiSW zostały wykazane kwoty z rozliczeń dotacji celowych za powyższe lata, które zostały zatwierdzone przez dysponenta części 28 budżetu państwa.

Przedstawienie przez Dyrektora NCBR w rocznych sprawozdaniach z działalności NCBR przekazywanych Ministrowi NiSW kwot wykorzystanych dotacji celowych wynikających z nieprawidłowo sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za 2013 r., 2014 r., 2015 r., 2016 r. było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. W konsekwencji pozytywne zaopiniowanie przez Radę NCBR rocznych sprawozdań z działalności za powyższe lata było również działaniem nierzetelnym.

W latach 2013-2016 zostały przeprowadzone przez MNiSW dwie kontrole w zakresie prawidłowości wydatkowania środków finansowych na badania naukowe i prace rozwojowe na rzecz obronności, w tym jedna w NCBR w I połowie 2013 r., a druga w 2015 r. w Instytucie Technicznym Wojsk Lotniczych w Warszawie. Ponadto w 2016 r. została przeprowadzona kontrola prawidłowości wydatków poniesionych na działalność NCBR w 2015 r. ze szczególnym uwzględnieniem działań promocyjnych.

Minister NiSW nie pozyskiwał informacji o efektach zrealizowanych projektów w zakresie obronności państwa finansowanych ze środków publicznych, których był dysponentem. W szczególności brak było informacji o wynikach ocen sfinansowanych prototypów i dokumentacji technicznej przez resort obrony narodowej w ramach badań kwalifikacyjnych (państwowych).

Minister NiSW nie podejmował skutecznych działań nadzorczo-kontrolnych, mimo występowania problemów w realizacji prac rozwojowych na rzecz obronności, na co wskazywał Komitet Sterujący w protokołach z posiedzeń, które były przekazywane do ministerstwa nauki i szkolnictwa wyższego. Komitet Sterujący wskazywał na zasadność ogłaszania w NCBR konkursów w obszarze obronności państwa na podstawie zaakceptowanych przez resort obrony narodowej dokumentów stanowiących podstawę merytoryczną prac rozwojowych.

W protokole z 2013 z posiedzenia Komitetu Sterującego *„podkreślano ważność pilnego uzyskiwania WZTT dla realizowanych projektów bowiem mogą one istotnie zmieniać harmonogram realizacji czy zakres merytoryczny. Wnioskodawcy składając projekt zakładają parametry przyszłych WZTT, które mogą się znacznie różnić od zatwierdzonych. To może zaburzać harmonogram realizacji projektów i komplikować rozliczanie kosztów realizacji umów zawartych przez NCBR”*.

Na problemy wynikające ze zrealizowania konkursu, który nie bazował na zatwierdzonych WZTT, wskazywano również w protokołach z posiedzeń Komitetu Sterującego z 2014 r. i 2016 r., gdzie podano, że powodem wstrzymania finansowania kilku projektów jest długi okres uzgadniania i zatwierdzania WZTT oraz innych dokumentów określonych po przeprowadzeniu przeglądów krytycznych projektów przez stosowne Zespoły powołane rozkazami Szefa IU.

Komitet Sterujący ogłaszał konkursy i ustalał dla nich regulaminy i jednocześnie informował Ministra NiSW, że brak zatwierdzonych WZTT ma niekorzystny wpływ na przeprowadzenie konkursów, a także na realizację projektów przez Wykonawców.

System nadzoru NCBR w zakresie prac rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, unormowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (tj. w ustawie o NCBR i w rozporządzeniu MNiSzW w sprawie zarządzania realizacją badań lub projektów rozwojowych na rzecz obronności) był niespójny i nieprzejrzysty.

W ustawie o NCBR wyodrębniono jeden podmiot, tj. Dyrektora NCBR, któremu określono kompetencje, w ramach nadzoru nad projektami, dotyczące wyznaczania zespołów kontrolujących oraz uprawnienia do wstrzymania lub przerwania finansowania projektów.

Z kolei w rozporządzeniu MNiSzW w sprawie zarządzania realizacją badań lub projektów rozwojowych na rzecz obronności, wyodrębniono dwa podmioty nadzorujące, tj. Dyrektora NCBR i zespół nadzorujący

(ZN). W powyższym rozporządzeniu zobowiązano Dyrektora NCBR do sprawowania¹³⁹ nadzoru nad realizacją programów strategicznych, programów i projektów, a realizowanie nadzoru w tym zakresie przypisano zespołom nadzorującym.

Zatem określone w przedmiotowym rozporządzeniu zadania polegające na sprawowaniu nadzoru przez Dyrektora NCBR oraz realizowaniu nadzoru przez ZN są ze sobą tożsame, co wskazuje, że w rzeczywistości określono takie samo zadanie dla obu tych podmiotów. W powyższym rozporządzeniu nie sprecyzowano jednoznacznie sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją programu strategicznego, programu lub projektu przez Dyrektora NCBR. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia zespół nadzorujący był zobowiązany do realizowania takich samych zadań (np. przygotowywanie opinii, raportów, udzielanie pomocy w rozwiązywaniu bieżących problemów w trakcie realizacji projektów) na rzecz Dyrektora NCBR i Komitetu Sterującego.

Z powyższego wynika, że system nadzoru opierał się na realizowaniu zadań przez zespół nadzorujący, które polegały głównie na obsłudze¹⁴⁰ Dyrektora NCBR (tj. podmiotu nadzorującego) oraz Komitetu Sterującego (nie będącego podmiotem nadzorującym).

Tak zorganizowany system nadzoru był wadliwy i nieskuteczny.

Komitet Sterujący nie dokonał końcowej oceny merytorycznej czterech zakończonych projektów pt. Modułowy Integrator, Kamery, Celownik, Zintegrowany modułowy hełm balistyczny dla indywidualnych systemów TYTAN i żądał od zespołów nadzorujących dokonania ponownej ich oceny (i rekomendacji), pomimo że już je¹⁴¹ posiadał, a ponadto dysponował wyjaśnieniami Wykonawców, opiniami ekspertów, w powyższym zakresie.

Należy stwierdzić jednocześnie, że opinie (oceny) lub rekomendacje zespołów nadzorujących projekty (lub innych podmiotów) nie były wymagane do dokonania końcowej oceny merytorycznej przez Komitet Sterujący.

Ponadto ww. rozporządzeniem Dyktorowi NCBR nadano kompetencje w zakresie podejmowania fakultatywnych decyzji o kontynuacji albo przerwaniu realizacji programu strategicznego, programu lub projektu oraz podejmowania obligatoryjnych decyzji o ich zawieszeniu lub przerwaniu. Należy dodać, że zakres upoważnienia ustawowego sformułowany w art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR nie obejmował określenia, w drodze rozporządzenia, kompetencji Dyrektora NCBR do podejmowania powyższych decyzji. W ustawie o NCBR nie określono kompetencji Dyrektora NCBR w zakresie podejmowania ww. decyzji, natomiast ujęto dwa uprawnienia dotyczące wyłącznie wstrzymania lub przerwania finansowania projektów.

Z powyższego wynika, że kompetencje Dyrektora NCBR określone w ustawie i ww. rozporządzeniu były rozbieżne.

Zdaniem NIK, rozbieżność kompetencji Dyrektora NCBR, określonych w ustawie i rozporządzeniu wskazuje na wadliwość uregulowań dotyczących nadzoru.

Stwierdzono przypadki powołania zespołów nadzorujących projekty po upływie kilku lub kilkunastu miesięcy od zawarcia umów o wykonanie i finansowanie projektów, co skutkowało brakiem nadzoru nad projektami przez zespoły nadzorujące do czasu ich powołania.

I tak np. dla: projektu DMO AH powołano ZN po upływie ponad 15 miesięcy od zawarcia umowy, a dla projektów pt. Kamery i pt. Celownik po upływie 5 miesięcy, natomiast dla projektu pt. MBO po upływie 6 miesięcy.

Opóźnienia w powołaniu zespołów nadzorujących projekty były spowodowane m.in. wymianą korespondencji pomiędzy NCBR a resortem obrony narodowej w zakresie wskazania do składów zespołów nadzorujących przedstawicieli resortu obrony narodowej.

¹³⁹ Według „Uniwersalnego słownika języka polskiego”, red. S. Dubisz, t. 4, Warszawa 2003, str. 490, sprawować oznacza m.in.: pełnić jakąś funkcję, wykonywać coś. Według „Słownika języka polskiego”, t. 8, red. W. Doroszewski, Warszawa 1966, str. 629, sprawować oznacza m.in. spełniać obowiązki, zadania wynikające z zajmowanego stanowiska, wykonywanego zawodu, pełnionej funkcji, wykonywać.

¹⁴⁰ W § 7 ust. 4 pkt 1-3 rozporządzenia MNiSzW w sprawie zarządzania realizacją badań lub projektów rozwojowych na rzecz obronności, określono, że: do zadań zespołu nadzorującego należy w szczególności: 1) przygotowywanie dla Dyrektora Centrum i Komitetu Sterującego raportów i opinii dotyczących realizacji programu strategicznego, programu lub projektu; 2) przygotowywanie dla Dyrektora Centrum i Komitetu Sterującego rekomendacji związanych z realizacją programu strategicznego, programu lub projektu; 3) udzielanie Dyktorowi Centrum i Komitetowi Sterującemu pomocy w rozwiązywaniu bieżących problemów w trakcie realizacji programu strategicznego, programu lub projektu.

¹⁴¹ W protokołach z końcowej oceny realizacji projektów pt. Modułowy Integrator, Celownik, Kamery, zostały sformułowane oceny realizacji projektów wraz z rekomendacjami dla Komitetu Sterującego.

Zespoły nadzorujące dokonywały oceny realizacji projektów w protokołach w zakresie poszczególnych etapów, jak też w protokołach z końcowej oceny realizacji projektów.

Zdaniem NIK, przyjęte regulacje prawne (w przepisach rozporządzenia MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań lub projektów rozwojowych na rzecz obronności) polegające na wymogu powołania ZN przez Dyrektora NCBR, przy jednoczesnym braku unormowań dotyczących nadzorowania projektów od daty zawarcia umowy o wykonanie i finansowanie projektu, skutkowały brakiem nadzoru nad projektami przez zespoły nadzorujące do czasu ich powołania.

Zespoły nadzorujące dokumentowały ocenę realizacji projektów w protokołach z oceny realizacji projektów w zakresie poszczególnych etapów, jak też w protokołach z końcowej oceny realizacji projektów. W powyższych protokołach były zamieszczane rekomendacje dla Dyrektora NCBR lub Komitetu Sterującego, a także dla Wykonawców.

Występowały przypadki formułowania pozytywnych odpowiedzi¹⁴² w protokołach zespołów nadzorujących z oceny realizacji poszczególnych etapów projektów (w odpowiedzi na pytanie w brzmieniu: „Czy kontynuacja realizacji projektu zgodnie z przyjętym harmonogramem prowadzi do osiągnięcia zakładanych wyników i celów projektu?”), pomimo że w przypadku:

- projektu pt. DMO AH cel główny projektu określony w umowie nie był możliwy do osiągnięcia, ponieważ cele szczegółowe nie obejmowały pełnego zakresu celu głównego (po upływie 4 lat realizacji projektu został zmieniony m.in. cel główny);
- projektu pt. NBPWP osiągnięcie ustalonego w umowie wyniku końcowego w postaci m.in. dokumentacji technicznej wskazanego w umowie było niemożliwe. Po ponad 2 latach realizacji projektu zmieniono wynik końcowy projektu w zakresie dokumentacji technicznej.

Ustalono, że w protokołach dotyczących oceny merytorycznej trzech zakończonych¹⁴³ projektów (pt. Celownik, Kamery, Modułowy Integrator) zostały sformułowane przez zespoły nadzorujące te projekty oceny oraz rekomendacje¹⁴⁴ dla Komitetu Sterującego, w których uznano, że umowy dotyczące tych projektów, zostały niewykonane w części (co zostało uzasadnione). Jednocześnie zespoły nadzorujące powyższe projekty nie zajęły stanowiska w kwestii, uznania za zasadne, poniesionych przez Wykonawcę środków finansowych na realizację projektów. Brak stanowiska w przedmiotowej sprawie uzasadniono niewystarczającym poziomem merytorycznym w kwestiach finansowych oraz tym, że odniesiono się wyłącznie do oceny zgodności wyników projektu z zapisami umowy.

Powyższe działania zespołów nadzorujących wskazują na wadliwe oceny (lub opinie) w zakresie działań nadzorczych, a także na niewystarczające kompetencje merytoryczne w zakresie finansowym, w sytuacji uznania umów za niewykonane w części, co ograniczało skuteczność realizowanego nadzoru.

System nadzoru funkcjonujący w NCBR (uregulowany w przepisach prawa) był nieskuteczny w zakresie wyboru Wykonawców projektów w konkursach, przyznawania środków finansowych na realizację projektów, zawierania umów o wykonanie i finansowanie projektów. Kontrola bowiem wykazała, że dopuszczono do wzięcia udziału w konkursie Nr 3/2012 na wykonanie trzech projektów (pt. Kamery, Celownik, Modułowy Integrator) Wnioskodawców, którzy nie stanowili konsorcjów naukowych utworzonych w drodze umowy w rozumieniu ustawy o zasadach finansowania nauki (tj. dopuszczono do udziału w konkursie podmioty nieuprawnione), których wnioski dotyczące projektów zostały ujęte na liście rankingowej pozytywnie zaopiniowanych wniosków przygotowanej przez Komitet Sterujący. Następnie przyznano podmiotom, które nie stanowiły konsorcjów naukowych, utworzonych zgodnie z przepisami prawa, stosownymi decyzjami Dyrektora NCBR środki finansowe, a następnie zawarto umowy dotyczące tych projektów. Z kolei w przypadku projektu pt. MBO, wniosek na ten projekt złożony w konkursie, został ujęty na liście rankingowej pozytywnie zaopiniowanych wniosków przygotowanej przez Komitet Sterujący, pomimo że nie został on oceniony przez ekspertów pod względem dwóch kryteriów określonych w przepisach oraz pomimo tego, że był on niezgodny z założeniami regulaminu tego konkursu w zakresie trzech parametrów, a jednocześnie harmonogram wykonania projektu i kosztorys projektu ujęte w tym wniosku nie uwzględniały części kosztów niezbędnych do zrealizowania wszystkich celów tego projektu.

Funkcjonujący w NCBR system nadzoru był nieskuteczny w zakresie stwierdzania i eliminowania przypadków dwukrotnego finansowania zadań w trakcie realizacji projektów, a także w zakresie ponoszenia kosztów projektu na podstawie nierzetelnych protokołów odbioru i rachunków autorskich, a także realizowania zadań, które nie były ujęte w umowie.

¹⁴² Użyto słowo „tak”.

¹⁴³ Tzn. projekty, których termin realizacji ustalony w umowie upłynął.

¹⁴⁴ Rekomendacje były również sformułowane dla Wykonawców 2 projektów pt. Kamery i Celownik.

I tak np. porównanie wykonanych dokumentów w ramach umowy dotyczącej projektu pt. NKTO (opracowanego projektu WZTT do projektu ZTT) wykazało, że ponad 85% stron obu dokumentów zawierało identyczne (takie same) treści. Projekt Studium Wykonalności i projekt WZTT zostały opłacone w kwocie 365 tys. zł, a projekt ZTT w kwocie 287,4 tys. zł (ze środków finansowych przekazanych przez NCBR).

Z kolei w ramach realizacji umowy dotyczącej projektu pt. NBPWP, jeden z podmiotów realizujących ten projekt opracował dwa dokumenty, tj. projekt WZTT (14 stron) i projekt ZTT (14 stron), które zawierały identyczne treści (takie same treści). Koszty opracowania (finansowane przez NCBR) pierwszego dokumentu zostały opłacone w kwocie 77,7 tys. zł (w tym 73,2 tys. zł ze środków finansowych przekazanych przez NCBR), a drugiego dokumentu w kwocie 103,6 tys. zł (w tym 97,7 tys. zł ze środków finansowych przekazanych przez NCBR).

Z kolei inny podmiot realizujący projekt pt. NBPWP zapłacił 10 tys. zł za opracowanie pn. „Gąsienicowe bojowe wozy piechoty. Drogi i trendy rozwoju” zawierające 43 strony (w tym jedna strona tytułowa i jedna strona pusta), w którym zamieszczono opisy (na 13 stronach) oraz kopie zdjęć wraz z opisami z opracowania książkowego oraz rysunki, schematy i zdjęcia, stanowiące kopie materiałów umieszczonych w czasopiśmie i w Internecie. Ponadto w podmiocie realizującym ww. projekt, stwierdzono, że kilkanaście protokołów komisyjnego odbioru potwierdzało wykonania dzieł, które nie były tożsame z dziełami wskazanymi w zawartych umowach. Zatwierdzone protokoły komisyjnego odbioru nie potwierdzały odbioru dzieł wynikających z podpisanych umów, lecz inne zbiorowe opracowania, w których nie wskazano zakresu pracy wykonanej w ramach konkretnej umowy.

Podmiot ten akceptował nierzetelne rachunki autorskie i na tej podstawie wypłacał wynagrodzenia. Wystawiane przez Wykonawców rachunki autorskie były sporządzane nierzetelnie, gdyż potwierdzały wykonanie dzieła oznaczonego w umowie o dzieło, które nie zostało odebrane odrębnym protokołem odbioru.

W przypadku projektu DMO AH stwierdzono, że jeden z podmiotów realizujących projekt uznał wykonanie tego samego opracowania (uwag do założeń) za wykonanie dwóch odrębnych zadań, co doprowadziło do dwukrotnego opłacenia kosztów za to samo opracowanie (dwa razy po 38 tys. zł).

Stwierdzono, że w przypadku projektu pt. WWB, jeden z podmiotów realizujących projekt zrealizował zamierzenia dotyczące opracowania Studium Wykonalności i Projektu Konceptyjnego, które nie były ujęte w umowie zawartej z NCBR dotyczącej tego projektu. Skutkowało to poniesieniem kosztów na opłacenie umów cywilnoprawnych (umów zlecenia i o dzieło) dotyczących opracowania ww. dokumentów w łącznej kwocie 173,9 tys. zł. Przedstawiciele podmiotu realizującego projekt wyjaśnili, że koszty dotyczące opracowania SW poniesiono w ramach środków planowanych na opracowanie ZTT i że przygotowany przez lidera konsorcjum aneks do umowy z NCBR na realizację tego projektu (w zakresie wykonania powyższych dokumentów) nie został jeszcze podpisany

W ramach nadzoru nie skontrolowano dwóch projektów, spośród trzech zakończonych (objętych kontrolą), co stanowiło naruszenie art. 42 pkt 2 ustawy o NCBR. Tym samym NCBR nie zweryfikował samodzielnie, czy poniesione koszty były konieczne do osiągnięcia celów i wyników w zakresie dwóch zakończonych projektów.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, zasadnym jest przyjęcie unormowań, w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w zakresie objęcia nadzorem (w tym kontrolą) kwestii ponoszenia niezbędnych (koniecznych) kosztów do osiągnięcia celów i wyników projektu, co może wpłynąć na poprawę efektywności gospodarowania środkami publicznymi otrzymywanymi przez NCBR w formie dotacji celowej na realizację prac rozwojowych na rzecz obronności państwa w ramach konkretnych projektów.

Niezależnie od nadzoru uregulowanego w przepisach ustawy o NCBR i ww. rozporządzenia, w resorcie obrony narodowej przyjęto uregulowania wewnętrzne w postaci decyzji Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2014 r. dotyczące planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej. W powyższej decyzji określono m.in. procedury opracowywania założeń w zakresie projektów zgłaszanych z MON do NCBR, ustanowiono instytucję koordynatora w procesie nadzoru wraz z zadaniami mu przypisanymi, a także określono zadania przedstawicieli resortu obrony narodowej uczestniczących w zespołach nadzorujących.

W resorcie obrony narodowej do 28 lutego 2014 r. brak było unormowań wewnętrznych w powyższym zakresie. Ustanowienie koordynatorów w procesie nadzoru nad projektami nie zapewniało pełnego i skutecznego nadzoru nad projektami realizowanymi poza resortem obrony narodowej. Instytucja koordynatora nie była unormowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Koordynatorzy projektów nie byli również stronami umów o wykonanie i finansowanie projektów zawartych przez NCBR. W związku z powyższym skuteczność działań w zakresie realizacji projektów finansowanych przez NCBR była ograniczona i uzależniona od woli stron umów.

W konsekwencji opracowane przez Inspektorat Uzbrojenia, tj. koordynatora projektów (DMO AH, Celownik, Kamery, Modułowy Integrator, ZSDiKO, NBPWP), wnioski o podjęcie czynności nadzoru dotyczące projektów zaakceptowane przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, były skuteczne tylko wobec podmiotów resortu obrony narodowej. Natomiast wymagania adresowane do stron umów realizujących projekty ujęte w powyższych wnioskach nie były dla nich wiążące, ponieważ nie wynikały ani z postanowień zawartych umów, ani z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Należy dodać, że wnioski o podjęcie czynności nadzoru nad projektami były opracowane i zaakceptowane przez Sekretarza Stanu w MON w 2015 r., tj. po upływie od kilkunastu miesięcy do kilku lat od daty zawarcia umów o wykonanie i finansowanie projektów. Wskazuje to, że do dnia zaakceptowania wniosków przez Sekretarza Stanu w MON ww. projekty nie były formalnie objęte czynnościami nadzoru w zakresie przyjętym we wnioskach.

Zdaniem NIK, niezbędne jest kompleksowe i szczegółowe unormowanie, w przepisach prawa powszechnie obowiązującego systemu nadzoru, który powinien funkcjonować już na etapie przygotowania projektu, przeprowadzenia konkursu, a także realizacji projektów w NCBR na rzecz obronności (w tym np. poprzez określenie podmiotu odpowiedzialnego za nadzór z jednoznacznie sprecyzowanymi kompetencjami, dysponującego etatowym zasobem osobowym, złożonym z ekspertów lub specjalistów posiadających wiedzę i doświadczenie w obszarze projektów związanych z obronnością państwa).

6. Załączniki

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy prace rozwojowe (projekty) na rzecz obronności państwa przyniosły zakładane rezultaty?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy wnioski o realizację prac rozwojowych przesłane z Ministerstwa Obrony Narodowej do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju były adekwatne do założonych potrzeb operacyjnych Sił Zbrojnych RP? 2. Czy przygotowanie przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju projektów na rzecz obronności państwa następowało w ścisłej współpracy i uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej i czy obejmowało opracowanie założeń zgodnie z określonymi wymaganiami, w tym w zakresie ustalenia regulaminu konkursu na wykonanie poszczególnych projektów? 3. Czy przyjęty sposób zarządzania projektami na rzecz obronności był właściwy? 4. Czy prace rozwojowe na rzecz obronności spełniały warunek wytworzenia nowych lub udoskonalenia istniejących wyrobów, usług lub systemów? 5. Czy podjęte działania nadzorcze zapewniły osiągnięcie zakładanych rezultatów projektów na rzecz obronności?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 17 jednostek, z tego: dwa ministerstwa, agencję wykonawczą, jedną jednostkę wojskową, dziewięć wybranych spółek (w tym: osiem spółek akcyjnych i jedną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością), dwa wojskowe instytuty naukowo-badawcze oraz dwie uczelnie wyższe.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none"> – ministerstwach, agencji wykonawczej, jednostce wojskowej, wojskowych instytutach naukowo-badawczych oraz uczelniach wyższych, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, – spółkach akcyjnych i spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności, określonych w art. 5 ust. 3 tej ustawy.
Okres objęty kontrolą	2013-2016 (stan realizacji na I półrocze 2018 r.) Data rozpoczęcia kontroli - 16 maja 2017 r. Wysłanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego – 25 kwietnia 2019 r.
Pozostałe informacje	Kontrola pt.: „Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej” (P/17/035) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziła ją kontrola rozpoznawcza pt. „Sprawowanie nadzoru nad programami i projektami realizowanymi na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju” (I/16/001), przeprowadzona w: Ministerstwie Obrony Narodowej, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju i Inspektoracie Uzbrojenia. Podmioty te zostały wybrane do kontroli rozpoznawczej z uwagi na ich wiodącą rolę w realizacji projektów na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

W wyniku kontroli pt.: „Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej” (P/17/035) do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny, uwagi i wnioski dotyczące kontrolowanej działalności.

Ustalenia stanu faktycznego, oceny, uwagi i wnioski przedstawione w niniejszej informacji uwzględniają rozstrzygnięcia zawarte w uchwale Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i uchwałach Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 42 wnioski pokontrolne, z czego 7 zrealizowano, 11 nie zrealizowano, 24 pozostaje w trakcie realizacji.

Szczegółowe zestawienie sformułowanych wniosków zawarto w pkt 4. niniejszej Informacji.

Kierownicy pięciu skontrolowanych jednostek zgłosili łącznie 50 zastrzeżeń:

- 1) Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zgłosił siedem zastrzeżeń – dwa zostały częściowo uwzględnione przez Kolegium NIK, a pięć zostało oddalonych.
- 2) Dyrektor NCBR zgłosił 29 zastrzeżeń – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił pięć w całości, osiemnaście w części, a sześć oddalił.
- 3) Prezes Zarządu Spółki Rosomak S.A. w Siemianowicach Śląskich zgłosił sześć zastrzeżeń – jedno Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości, a pięć oddalił.
- 4) Prezes Zarządu Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Urządzeń Mechanicznych OBRUM sp. z o.o. w Gliwicach zgłosił pięć zastrzeżeń – jedno Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości, a cztery oddalił.
- 5) Dyrektor Wojskowego Instytutu Techniki Pancерnej i Samochodowej w Sulejówku zgłosił trzy zastrzeżenia – dwa Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości, a jedno oddalił.

W odniesieniu do zastrzeżeń zgłoszonych przez Rektora Politechniki Warszawskiej po terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK zostało wydane postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli zakwalifikowała do efektów finansowych kontroli kwotę 1.374.203,1 tys. zł dotyczącą:

- przyznania środków finansowych i zawarcia umów z naruszeniem prawa i niegospodarnego wydatkowania przyznanych środków – 15.420 tys. zł,
- przyznania środków finansowych z naruszeniem prawa – 12.000 tys. zł, w tym kwota 3.873 tys. zł uznana za wydatek niegospodarny,
- przyznania środków finansowych z naruszeniem prawa – 51.754,5 tys. zł,
- dotacji celowej rozliczonej z naruszeniem prawa – 1.294.713,1 tys. zł, w tym kwota 66.461,5 tys. zł podlegająca zwrotowi, w związku z pobraniem i niewykorzystaniem dotacji celowej w danym roku budżetowym,
- podwójnego opłacenia tych samych zadań – 141,6 tys. zł,
- wydatkowania środków niezgodnie z umową – 173,9 tys. zł.

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ^{*)} (Pełniona funkcja)	Ocena kontrolowanej działalności ^{**)}
1	2	3	4	5
1.	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Jarosław Gowin (Minister)	O
2.	Ministerstwo Obrony Narodowej	Departament Obrony Narodowej	Mariusz Błaszczak (Minister)	O
3.	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	Departament Obrony Narodowej	prof. dr hab. inż. Maciej Chorowski (Dyrektor)	N
4.	Inspektorat Uzbrojenia	Departament Obrony Narodowej	płk Dariusz Pluta (Szef IU)	P
5.	AMZ - Kutno S.A.	Delegatura NIK w Łodzi	Dariusz Fabisiak (Prezes Zarządu)	P
6.	PIT-RADWAR S.A. w Warszawie	Delegatura NIK w Warszawie	Rafał Kowalczyk (Prezes Zarządu)	P
7.	Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o. w Gliwicach	Delegatura NIK w Katowicach	Marek Grochowski (Prezes Zarządu)	O
8.	Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne S.A. w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu	Elżbieta Wawrzyńkiewicz (Prezes Zarządu)	P
9.	Rosomak S.A. w Siemianowicach Śląskich	Delegatura NIK w Katowicach	Bartłomiej Smoczyński (Prezes Zarządu)	O
10.	Wojskowe Zakłady Inżynieryjne S.A. w Dęblinie	Delegatura NIK w Lublinie	Andrzej Łysakowski (Prezes Zarządu)	O
11.	Huta Stalowa Wola S.A.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Bernard Cichocki (Prezes Zarządu)	O
12.	PCO S.A.	Delegatura NIK w Warszawie	Ryszard Kardasz (Prezes Zarządu)	P
13.	WB Electronics S.A.	Delegatura NIK w Warszawie	Piotr Wojciechowski (Prezes Zarządu)	P
14.	Wojskowy Instytut Techniki Panczernej i Samochodowej	Departament Obrony Narodowej	dr inż. Marek Szudrowicz (Dyrektor WITPiS)	N
15.	Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej	Departament Obrony Narodowej	płk Ewelina Zawadzka-Bartczak (Dyrektor WIML)	P
16.	Wojskowa Akademia Techniczna	Departament Obrony Narodowej	płk dr hab. inż. Tadeusz Szczurek (Rektor – Komendant WAT)	O
17.	Politechnika Warszawska	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	prof. dr hab. inż. Jan Szmidt (Rektor)	P

^{*)} – w dacie podpisania wystąpienia pokontrolnego

^{**)} – Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena w formie opisowej, N – ocena negatywna

6.2. Zestawienie wniosków skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek.

W świetle ustaleń kontroli, wskazujących na potrzebę usprawnienia procesu planowania, przygotowania, wykonywania oraz rozliczania, pod względem rzeczowym i finansowym, realizowanych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa prac rozwojowych (w tym poprzedzonych badaniami naukowymi), Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do:

– **Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o:**

1. Zawieranie umów z NCBR na udzielanie dotacji celowych w pełnej zgodności z postanowieniami art. 150 ustawy o finansach publicznych.
2. Egzekwowanie od NCBR rzetelnych rozliczeń dotacji celowej w zakresie rzeczowym i finansowym, umożliwiających ich zatwierdzanie zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
3. Zintensyfikowanie kontroli i nadzoru nad realizacją projektów (prac) rozwojowych, w tym poprzedzonych badaniami naukowymi, na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa poprzez m.in.:
 - egzekwowanie od NCBR informacji na temat przebiegu realizacji i stanu zaawansowania oraz efektów rzeczowych projektów z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanych ze środków publicznych;
 - wykorzystywanie w bieżącej działalności informacji, sugestii i rekomendacji Komitetu Sterującego oraz organów opiniodawczo-doradczych i powołanych zespołów;
 - przeprowadzanie kontroli wydatkowania przez NCBR środków dotacji celowej na realizację zadań ustawowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, oraz rozważenie możliwości wzmocnienia kadrowego komórki organizacyjnej zajmującej się kontrolą.

– **Ministra Obrony Narodowej o:**

1. Podjęcie, wspólnie z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, działań legislacyjnych, mających na celu:
 - określenie szczegółowych zasad oraz sposobu koordynacji i współpracy NCBR z Ministrem ON, dotyczących przygotowania i realizacji projektów (z uwzględnieniem wszystkich wymagań stawianych przez Siły Zbrojne RP);
 - zapewnienie MON rzeczywistego wpływu na treść umów zawieranych przez NCBR z Wykonawcami, w tym szczególności w zakresie podpisywania umów na prace rozwojowe po pozytywnej weryfikacji przez resort obrony narodowej wyników badań naukowych oraz zapewnienie nadzoru MON nad realizacją projektów rozwojowych;
 - wypracowanie rozwiązań dotyczących współpracy NCBR i MON w zakresie przygotowania konkursów, kryteriów wyboru wykonawców, zasad dokonywania zmian w projektach, odbioru prac i powiązanie wypłaty środków finansowych dla wykonawców z procesem odbioru wyników prac (etapów projektów);
 - rozszerzenie zakresu założeń, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia MNiSW w sprawie zarządzania realizacją badań lub projektów rozwojowych na rzecz obronności, poprzez wprowadzenie obowiązku określenia wymagań (operacyjnych lub taktyczno-technicznych) stawianych przez Siły Zbrojne RP;
 - ujęcie w założeniach, o których mowa w ww. rozporządzeniu, uregulowań dotyczących autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych do wyników projektów realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych, w sposób zabezpieczający interes Sił Zbrojnych;
 - ustalenie i wprowadzenie zasady obligatoryjnego wstrzymania postępowania konkursowego na projekt (lub projekty), w sytuacji wystąpienia rozbieżności pomiędzy uzgodnionymi założeniami do konkursu, a wymaganiami Sił Zbrojnych RP;
 - kompleksowe uregulowanie nadzoru na projektami (pracami) rozwojowymi w obszarze obronności (w tym w szczególności w zakresie jednoznacznego uregulowania odpowiedzialności za realizację, wyniki projektu oraz dokonywania oceny tych wyników) w związku z tym, że przepisy ww. rozporządzenia w części dotyczącej Zespołu Nadzorującego (jego powołania, składu i zadań), nie były objęte zakresem zawartym w treści art. 28 ust. 3 ustawy o NCBR i w pozostałych przepisach tej ustawy;
2. Podjęcie skutecznych działań w celu przeniesienia na Skarb Państwa - Ministra Obrony Narodowej autorskich praw majątkowych do utworów (w tym m.in. programów komputerowych, dokumentacji) powstałych w wyniku realizacji umów dotyczących dwóch

projektów pt. „Oprogramowanie do symulacyjnej oceny możliwości rakiet przeciwlotniczych” oraz „Oprogramowanie do symulacyjnej oceny możliwości bojowych dywizjonów raketowych”, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁴⁵.

– **Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o:**

1. Ujmowanie w rocznych sprawozdaniach z działalności, kwot wykorzystanej dotacji celowej, na podstawie rzetelnie sporządzonego rozliczenia w zakresie rzeczowym i finansowym, o którym mowa w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
2. Skorygowanie przez Radę NCBR pozytywnie zaopiniowanych rocznych sprawozdań z działalności NCBR za lata 2013-2016 zawierających kwoty wykorzystanych dotacji celowych, które były wykazane w nierzetelnie sporządzonych rozliczeniach dotacji celowych za latach 2013 - 2016.
3. Ustalanie przez Komitet Sterujący regulaminów konkursów na wykonanie projektów, na podstawie kompletnych założeń obejmujących m.in. cel główny i cele szczegółowe zapewniające jego osiągnięcie, z uwzględnieniem wymagań SZ RP (w tym operacyjnych i taktyczno-technicznych).
4. Ustalanie w regulaminach konkursów kompletnych kryteriów oceny wniosków, określonych w przepisach prawa, co umożliwi ekspertom dokonanie oceny wniosków pod względem wszystkich kryteriów wymienionych w stosownych przepisach.
5. Zaniechanie podziału kryteriów oceny wniosków, określonych w przepisach prawa, na kryteria i podkryteria, w regulaminach konkursów i dokumentach związanych z wyborem wykonawców projektów.
6. Przeprowadzenie przez Komitet Sterujący końcowej oceny merytorycznej zakończonych projektów, stosownie do przepisów ustawy o NCBR.
7. Sprecyzowanie w umowach dotyczących realizowanych projektów sposobu i zakresu końcowej oceny merytorycznej przygotowywanej przez Komitet Sterujący, zgodnie z ustawą o NCBR.
8. Podjęcie skutecznych działań w celu rozliczenia projektów pt.: Modułowy Integrator, Kamery i Celownik, z uwzględnieniem odstępstw od postanowień zawartych umów.
9. Przedstawienie dysponentowi części 28 budżetu państwa rzetelnych rocznych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013-2016 w łącznej kwocie 1.294.713,1 tys. zł w zakresie rzeczowym i finansowym, zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z pobraniem i niewykorzystaniem przez NCBR dotacji celowej w danym roku budżetowym dotyczącej m.in. środków finansowych, w niżej wymienionych kwotach przekazanych i niewykorzystanych w poszczególnych latach:
 - 19.223,9 tys. zł na opłacenie w 2013 r. kosztów dwóch projektów, tj. „Zautomatyzowany system dowodzenia i kierowania ogniem dywizjonowego modułu ogniowego 155 mm lekkich armato-haubic, kryptonim KRYL” (16.000,0 tys. zł) i „Nowy kołowy transporter opancerzony” (3.223,9 tys. zł);
 - 21.682,8 tys. zł na opłacenie w 2014 r. kosztów projektu „Nowy bojowy, pływający wóz piechoty (20.212,8 tys. zł) oraz opłacenie kosztów zarządzania programem strategicznym pt. „Nowe systemy uzbrojenia i obrony w zakresie energii skierowanej” (1.470,0 tys. zł);
 - 76,9 tys. zł na opłacenie w 2015 r. kosztów projektu pt. „Mikrofalowa Broń Obezwładniająca (MBO)”;
 - 25.477,9 tys. zł na opłacenie w 2016 r. kosztów dwóch projektów, tj. „Nowy bojowy, pływający wóz piechoty” (24.320,8 tys. zł) oraz „Mikrofalowa broń obezwładniająca (MBO)” (1.157,1 tys. zł).
 co umożliwi dysponentowi części 28 budżetu państwa wykonanie obowiązków określonych w art. 152 ust. 2 i 3 ustawy o NCBR, tj. zatwierdzenie rzetelnych rozliczeń dotacji celowej i określenie w drodze decyzji wysokości kwot podlegających zwrotowi do budżetu państwa.
10. Wystąpienie do dysponenta części 28 budżetu państwa, aby w umowach dotyczących udzielania dotacji celowych, zawieranych z Dyrektorem NCBR, ujmowano wszystkie wymagania określone ustawą o finansach publicznych.
11. Wprowadzenie w umowy zawarte przez NCBR, dotyczących projektów realizowanych na rzecz obronności, które nie zostały zakończone, postanowień nakładających na Wykonawców obowiązek rocznego rozliczania poniesionych kosztów projektów z otrzymanych z NCBR środków finansowych, co umożliwi NCBR sporządzanie rzetelnych rocznych rozliczeń dotacji

¹⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.

celowej w zakresie rzeczowym i finansowym, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

12. Zaprzestanie przekazywania Wykonawcom projektów środków finansowych w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne na opłacenie kosztów projektów w danym roku budżetowym, skutkującego ominięciem stosowania reguły dotyczącej wydatków, określonej w art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
- **Szefa Inspektoratu Uzbrojenia o:**
1. Podjęcie działań zmierzających do włączenia Inspektoratu Uzbrojenia do procesu ustalania tematów prac badawczych i rozwojowych zleczanych przez Ministra ON do realizacji przez NCBR.
- **Prezesów kontrolowanych spółek o:**
1. Ustalanie wysokości kosztów niekwalifikowanych, określonych w kosztorysie projektu lub dokonywanie zmian w umowach w sposób w nich przewidzianych.
 2. Pełne stosowanie się do postanowień regulaminów konkursów organizowanych przez NCBR.
 3. Rozliczanie kosztów ponoszonych bezpośrednio z rachunku bankowego realizowanego projektu, zgodnie z zapisami umowy z NCBR.
 4. Zwrot kwoty 12,99 tys. zł na rachunek bankowy dedykowany dla projektu w związku z zawyżeniem przez konsorcjanta kosztów realizacji projektu.
 5. Ustalenie wysokości zwrotu na rzecz NCBR kwoty zobowiązania powstałego w wyniku niezgodnego z przeznaczeniem wydatkowania środków finansowych pozyskanych na podstawie umowy o wykonanie i finansowanie projektu.
- **dyrektorów wojskowych instytutów naukowo-badawczych o:**
1. Zwiększenie nadzoru nad realizacją projektów wynikających z umów zawartych z NCBR
 2. Zaniechanie dwukrotnego wydatkowania środków finansowych na opłacanie tych samych treści zawartych w opracowanych dokumentach o innej nazwie.
 3. Niezawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami instytutu/żołnierzami zawodowymi na wykonywanie zadań należących do ich obowiązków służbowych.
 4. Przestrzeganie obowiązku ujmowania we wniosku o finansowanie wykonania projektu wszystkich wymaganych Instrukcją wypełniania wniosku informacji formalnych i merytorycznych.
- **Rektorów uczelni wyższych o:**
1. Wystąpienie do NCBR z propozycją, aby w przyszłych umowach zawieranych z NCBR sprecyzować, kto (jaki organ, instytucja) ma dokonywać odbioru wyników projektów w formie „fizycznego” przekazania – odbioru (m.in. stosownej dokumentacji i prototypów). Zdaniem NIK usprawniłoby to proces kontroli zgodności wykonania projektów z warunkami określonymi w zawieranych umowach oraz proces końcowej oceny merytorycznej projektów dokonywanej przez Komitet Sterujący NCBR, zgodnie z art. 17 pkt 11 ustawy o NCBR.
 2. Wystąpienie do Komitetu Sterującego NCBR w sprawie dokonania końcowej oceny merytorycznej Projektu Celownik, obejmującej kontrolę zgodności wykonania Projektu z warunkami określonymi w umowie.
 3. Składanie wniosków o finansowanie projektów do NCBR po utworzeniu konsorcjum naukowego, o którym mowa w art. 2 pkt 12 i 13 oraz art. 10 pkt 2 ustawy o zasadach finansowania nauki.
 4. Ujmowanie w zadaniach prowadzonych przez audytora wewnętrznego WAT kontroli zamierzeń dotyczących realizacji projektów badawczo-rozwojowych.
 5. Opracowanie procedury tworzenia prac zbiorowych w oparciu o pojedyncze umowy o dzieło oraz zwiększenie nadzoru nad zawieraniem i rozliczaniem umów cywilnoprawnych.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

6.3.1. Analiza stanu prawnego

Zadania Sił Zbrojnych RP określone zostały w wydanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁶, Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP¹⁴⁷ oraz dokumentach wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego.

W ustawie z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁸ określone zostały kierunki przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP, w szczególności dotyczące: wyposażenia Sił Zbrojnych w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy, w tym w szczególności w samoloty wielozadaniowe, środki walki wojsk lądowych i sprzęt pływający; dostosowania składu bojowego oraz poszczególnych elementów Sił Zbrojnych do potrzeb obronnych państwa; modernizacji oraz poprawy stanu technicznego eksploatowanego sprzętu wojskowego; stopniowego odtwarzania zapasów środków bojowych i materiałowych; wycofanie przestarzałego i nieperspektywicznego sprzętu wojskowego.

Finansowanie nauki¹⁴⁹ obejmuje finansowanie działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz realizacji innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa (art. 3 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Rada Ministrów ustanawia Krajowy Program Badań w drodze uchwały. Projekt Krajowego Programu Badań opracowuje Minister po zasięgnięciu opinii Polskiej Akademii Nauk, Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rady Głównej Instytutów Badawczych, Komitetu Polityki Naukowej i organizacji samorządu gospodarczego. W Krajowym Programie Badań określa się strategiczne dla państwa kierunki badań naukowych i prac rozwojowych (art. 4 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Środki finansowe na naukę przeznacza się m.in. na: strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa prowadzone w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych (art. 5 ustawy o zasadach finansowania nauki). Wysokość środków finansowych na naukę w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa minister właściwy do spraw nauki ustala po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 6 ust. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Z wnioskami o przyznanie środków finansowych na realizację zadań do NCBR mogą występować m.in. jednostki naukowe oraz konsorcja naukowe (art. 10 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Zgodnie z art. 15 ust. 1-3 ustawy o zasadach finansowania nauki: 1. Wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. 2. Informacje o wynikach realizacji zadań finansowanych ze środków finansowych na naukę, podlegające ochronie na podstawie ust. 1, mogą być udostępniane wyłącznie przez uprawniony podmiot, który otrzymał środki finansowe na realizację tych zadań. 3. Dane o osobach recenzentów i ekspertów oceniających w danym postępowaniu wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę przeznaczonych na zadania określone w art. 5 nie podlegają udostępnieniu.

Art. 15 ust. 3 ustawy o zasadach finansowania nauki w brzmieniu: dane o osobach recenzentów i ekspertów oceniających w danym postępowaniu wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę przeznaczonych na zadania określone w art. 5 nie podlegają udostępnieniu, obowiązuje od dnia 25 maja 2015 r. Poprzednio, tj. do dnia 25 maja 2015 r., brzmienie art. 15 ust. 3 ustawy o zasadach

¹⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1459, ze zm.

¹⁴⁷ Dokument niejawnny.

¹⁴⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.

¹⁴⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 poz. 87). Uchylona z dniem 1 października 2018 r. ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).

finansowania nauki było następujące: dane o osobach recenzentów i ekspertów oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę przeznaczonych na zadania określone w art. 5 nie są udostępniane wnioskodawcom. Tym samym do dnia 25 maja 2015 r. nie było ograniczenia w dostępie do wskazanych informacji dla kontroli zewnętrznych, w tym kontroli NIK.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli: dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28: dostęp Najwyższej Izby Kontroli do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności lecz zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych ustaw.

Dyrektor Centrum Nauki lub Dyrektor Centrum Rozwoju, na wniosek kierownika projektu obejmującego badania naukowe lub prace rozwojowe, może wyrazić zgodę na zmianę podmiotu realizującego projekt po pozytywnym zaopiniowaniu przez kierownika jednostki organizacyjnej realizującej projekt i kierownika jednostki przejmującej realizację projektu (art. 17 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Minister właściwy do spraw nauki sprawuje kontrolę merytoryczną i finansową nad prawidłowością wydatkowania środków finansowych na naukę, przekazywanych jednostkom naukowym i innym uprawnionym podmiotom na podstawie przepisów ustawy, obejmującej realizację badań naukowych, prac rozwojowych lub innych zadań finansowanych ze środków finansowych na naukę (art. 31 ust. 1 ustawy o zasadach finansowania nauki). Organami opiniodawczo-doradczymi Ministra są Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych oraz Komitet Polityki Naukowej (art. 35 ustawy o zasadach finansowania nauki).

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju¹⁵⁰ jest agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, powołaną do realizacji zadań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa (art. 1 ustawy o NCBR). Organami NCBR są: 1) Dyrektor Centrum; 2) Rada Centrum; 3) Komitet Sterujący do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa (art. 3 ustawy o NCBR).

W skład Komitetu Sterującego wchodzi: 1) przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej, po jednym przedstawicielu ministrów właściwych do spraw nauki i spraw wewnętrznych oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 2) po jednym przedstawicielu środowisk gospodarczych reprezentujących przemysł obronny, sektor energetyczny oraz technologii informatycznych i komunikacyjnych, wskazanych przez Ministra Obrony Narodowej (art. 16 ust. 1 ustawy o NCBR).

Do zadań Komitetu Sterującego należy m.in.: 1) przygotowywanie i przedstawianie Ministrowi do zatwierdzenia projektów strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, w ramach których są realizowane badania naukowe lub prace rozwojowe, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki; 2) określanie zakresów tematycznych badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa; 3) koordynowanie realizacji badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych lub innych zadań Centrum; 4) wyrażanie opinii w sprawach okresowych sprawozdań i końcowego sprawozdania z realizacji strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych, w ramach którego są realizowane badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa; 5) ustalanie i ogłaszanie regulaminów konkursów; 6) wyznaczanie ekspertów lub zespołów ekspertów do oceny wniosków złożonych w konkursach; 7) przygotowywanie i przekazywanie Dyrektorowi list rankingowych pozytywnie zaopiniowanych wniosków złożonych w konkursach; 8) końcowa ocena merytoryczna projektów (art. 17 ustawy o NCBR).

Prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa¹⁵¹ obejmują wytworzenie nowych lub udoskonalenie istniejących materiałów, wyrobów, usług, procesów, systemów lub metod, w których wykorzystano technologie lub demonstratory technologii na poziomach gotowości od VII do IX, określonych w załączniku do rozporządzenia. Warunkiem rozpoczęcia prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa jest zastosowanie technologii, które uzyskały co najmniej VI poziom gotowości, określony w załączniku do rozporządzenia. W przypadku nieuzyskania co najmniej VI poziomu gotowości technologii, prace rozwojowe poprzedza się badaniami naukowymi, zapewniającymi uzyskanie wymaganego poziomu gotowości technologii (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa

¹⁵⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1770, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NCBR”.

¹⁵¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 18, poz. 91).

Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych).

Przy ocenie wniosków złożonych w konkursach na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa uwzględnia się kryteria, o których mowa w art. 39 ust. 1-3 ustawy o NCBR oraz:

- 1) zgodność wniosku składanego w ramach programu strategicznego, programu lub projektu z obszarami obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1;
- 2) możliwość realizacji celu głównego i celów szczegółowych programu strategicznego, programu lub projektu;
- 3) realność harmonogramu przedstawionego we wniosku;
- 4) sposób zarządzania i jakość planowanego systemu zarządzania programem strategicznym, programem lub projektem (§ 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. sprawie sposobu zarządzania realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych).

W art. 150 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych, określono, że dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania; w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

W art. 152 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych, określono, że:

1. Jednostki, którym została udzielona dotacja, o której mowa w art. 150 i art. 151 ust. 1, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.
2. Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej lub dysponenta środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, a w przypadku dotacji na realizację zadania za granicą - 60 dni od dnia jego przedstawienia.
3. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, o którym mowa w ust. 2, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju dokonuje wydatkowania środków, o których mowa w art. 46 ustawy o NCBR, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz zgodnie z przepisami ustawy o NCBR (art. 47 ustawy o NCBR).

Pozyskanie oraz cykl życia SpW¹⁵² zawiera następujące fazy i etapy:

- 1) faza identyfikacyjna - realizowana w ramach Przeglądu Potrzeb Operacyjnych, zawierająca etapy:
 - a) identyfikacja potrzeb dla zdolności operacyjnych, b) definiowanie wymagań operacyjnych;
- 2) faza analityczno-koncepcyjna, obejmująca określenie możliwości wykonania;
- 3) faza realizacyjna: a) określenie założeń do projektowania, b) projektowanie i rozwój, c) produkcja i zakupy (pkt 7 decyzji 72/MON).

W fazie analityczno-koncepcyjnej w celu racjonalizacji wydatkowania środków budżetowych na realizację zadań ujętych lub przewidzianych do ujęcia w planach modernizacji technicznej, w szczególności w ramach realizacji prac rozwojowych lub przygotowania programów operacyjnych i programów uzbrojenia, wykorzystuje się wyniki krajowych lub międzynarodowych badań naukowych

¹⁵² Zgodnie z decyzją Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 78, ze zm.), zwanej dalej również „decyzją 72/MON”. Uchylona z dniem 6 lipca 2017 r. decyzją Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.).

(w tym programów międzynarodowych) oraz strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, w tym realizowanych poza resortem obrony narodowej i finansowanych lub współfinansowanych ze środków budżetu państwa (pkt 26 decyzji Nr 72/MON). Szef IU dokonuje analizy wymaganego czasu na realizację fazy analityczno-koncepcyjnej i określa termin jej rozpoczęcia z uwzględnieniem priorytetów oraz wymogu zakończenia fazy w terminie do 18 miesięcy od momentu jej rozpoczęcia i pozyskania zdolności w terminie wynikającym w szczególności z WO. Wnioski z przeprowadzonej analizy, w tym proponowany termin rozpoczęcia fazy analityczno-koncepcyjnej przedstawia do wiadomości Szefa Zarządu Planowania Strategicznego - P5 (ZPS-P5) i właściwego OSF (pkt 37 decyzji 72/MON).

W ramach fazy analityczno-koncepcyjnej realizuje się przedsięwzięcia mające na celu wskazanie optymalnego sposobu pozyskania nowego SpW w wyniku przeprowadzenia niezbędnych analiz i opracowanie na ich podstawie SW i WZTT dla potrzeby perspektywicznej (pkt 39). W ramach fazy analityczno-koncepcyjnej IU, przy udziale przedstawicieli Inspektoratu Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych, OSF, gestora i Centralny Organ Logistyczny, opracowuje w szczególności Studium Wykonalności oraz Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne (pkt 5 załącznika Nr 3 do decyzji Nr 72/MON). Zakończenie realizacji fazy analityczno-koncepcyjnej pozyskiwania SpW następuje w przypadku zatwierdzenia „Wniosku w sprawie pozyskania nowego sprzętu wojskowego (dokumentacji technicznej) dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Pracy Rozwojowej” (pkt 45 Decyzji 72/MON).

Zasadniczym celem pracy rozwojowej (PR) jest opracowanie Dokumentacji Technicznej Wyrobu (DTW), pozwalającej na zakup SpW spełniającej wymagania zamawiającego (pkt 1 zał. Nr 4 decyzji 72/MON).

Podstawę merytoryczną rozpoczęcia PR stanowią Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne (WZTT). Postanowienia pkt 53, 53a i 53b decyzji stosuje się odpowiednio (pkt 3 zał. Nr 4 decyzji 72/MON).

Podstawę merytoryczną rozpoczęcia etapu OZP są zatwierdzone Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne (pkt 10 załącznika Nr 4 decyzji Nr 72/MON).

Realizacja PR obejmuje etapy: 1) Określenia Założeń do Projektowania (OZP), w ramach którego opracowywany jest w szczególności Projekt Koncepcyjny (PK) rozpatrywanego SpW; 2) Projektowania i Rozwoju (PiR), w ramach którego realizowane jest Opracowanie Prototypu (OP) obejmujące wykonanie projektu wstępnego i projektu technicznego, mające na celu opracowanie prototypu SpW wraz z DTW oraz jego weryfikację (pkt 4 zał. Nr 4 decyzji Nr 72/MON). Etap OZP może być wykonywany przez Inspektorat Uzbrojenia lub przez wykonawcę, z którym IU zawarł umowę zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Decyzję o samodzielnym opracowaniu przez IU etapu OZP podejmuje Szef IU (pkt 11 zał. Nr 4 decyzji 72/MON).

Prototyp SpW poddawany jest Badaniom Wstępnym (Zakładowym) (BW) i Badaniom Kwalifikacyjnym (BK) zgodnie z procedurami zawartymi w odpowiednich normach. Dla SpW pracujących w systemie przeprowadza się także badania sprawdzające ich pracę w otoczeniu systemowym (pkt 33 zał. Nr 4 decyzji 72/MON).

Po zakończeniu (przerwaniu) PR, IU opracowuje orzeczenie o zakończeniu (przerwaniu) pracy rozwojowej. Orzeczenie to syntetycznie podsumowuje przebieg i wyniki PR prezentuje wykaz istotnych dokumentów opracowanych w ramach PR, przedstawia poniesione nakłady finansowe, proponuje sposób zagospodarowania składników majątkowych oraz zawiera wnioski odnoszące się do etapu produkcji wyrobu. Orzeczenie uzgadniane jest z gestorem. Orzeczenie zatwierdza Szef IU. Kopię orzeczenia Szef IU przesyła do gestora, COL, ZPR-P8 i OSF (pkt 65 zał. Nr 4 decyzji 72/MON).

6.3.2. Kluczowe uwarunkowania dotyczące kontrolowanej działalności oraz wyniki i wnioski wcześniejszych kontroli NIK

Dotychczasowe wyniki kontroli NIK wskazują, że realizacja prac rozwojowych jest zasadniczym problemem (ograniczeniem) dla skutecznej realizacji programów operacyjnych (prowadzi do ich opóźnień i zdezaktualizowania założeń technicznych), a wyniki prac badawczych nie są adekwatne do wydatkowanych środków finansowych. Istnieje prawdopodobieństwo, że część prac jest prowadzona bez realnych możliwości ich wdrożenia, a część pomimo istnienia na rynku wyrobów spełniających założone funkcje (parametry techniczne). Jeżeli doda się do tego okoliczność, że uczestnicy projektów (naukowcy) realizują zadania w kilku projektach i z każdego otrzymują gratyfikacje finansowe, to istniejący system prac rozwojowych - w jakiejś części - może być formą zalegalizowanego „wyprowadzania” środków budżetowych. Wydłużanie projektów nie prowadzi do zmniejszania środków na ich realizację prac i tym samym taki system sam w sobie tworzy mechanizm do celowego wydłużania projektów badawczych.

Badania naukowe są ważnym elementem procesu osiągnięcia zdolności SZ RP. Planowanie kierunków badań naukowych i prac studyjnych ma na celu, w szczególności: pozyskanie technologii wynikających ze zidentyfikowanych zdolności operacyjnych, jakie SZ RP planują osiągnąć w przyszłości, w tym redukcji kosztów i ryzyka niepowodzenia programów uzbrojenia, do realizacji których konieczne jest opracowanie nowych technologii; opracowanie technologii tzw. przełomowych, których rozwój i zastosowanie może w znaczący sposób zmienić obraz przyszłego pola walki; wskazanie priorytetowych obszarów badawczych. Zasadnicza część badań naukowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności realizowana będzie w oparciu o środki ministra właściwego ds. nauki i jego agencję wykonawczą, tj. NCBR. Koordynatorzy polityki naukowej i naukowo-technicznej resortu obrony narodowej, opracowują w ramach posiadanych kompetencji dokumenty „Priorytetowe kierunki badań z danego obszaru” i przesyłają je do Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego. Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego opracowuje dokument „Priorytetowe kierunki badań w resorcie obrony narodowej”. Priorytetowe kierunki badań stanowią wytyczne do wyboru tematów do realizacji badań naukowych Ministerstwa Obrony Narodowej. Badania naukowe realizowane w ramach współpracy z Europejską Agencją Obrony są ujęte w wieloletnim „Planie badań naukowych i prac studyjnych”.

W 2016 r. i 2017 r. NIK przeprowadziła kontrole związane z realizacją programów operacyjnych. Celem kontroli doraźnej Nr I 16/001 *Sprawowanie nadzoru nad programami operacyjnymi i projektami realizowanymi na rzecz obronności państwa przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju* było uzupełnienie danych (pogłębienie stwierdzonych nieprawidłowości) w ramach kontroli *Realizacja wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP* w zakresie niezbędnym do opracowania ostatecznych wniosków do Informacji¹⁵³.

Stwierdzić należy, że nieprawidłowości w realizacji programów operacyjnych mają związek z włączaniem projektów do tych programów już na początkowym etapie prac rozwojowych¹⁵⁴, tj. co do których brak jest nawet wstępnego naukowego potwierdzenia, że możliwa jest do osiągnięcia technologia w założonych dla tych projektów warunkach. Takie programy są zgłaszane przez MON do ujęcia przez Radę Ministrów w „*Priorytetowych Zadaniach Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP*”. Zwrócić należy uwagę, że do czasu potwierdzenia naukowego, iż docelowy poziom technologii został osiągnięty oraz że technologia może być zastosowana w przewidzianych dla niej warunkach (etap opracowania prototypu), projekt jest jedynie założeniem niepewnym i nie ma żadnej gwarancji jego osiągnięcia. Tym samym wszelkie harmonogramy opracowywane w ramach programów operacyjnych przed opracowaniem prototypu mają jedynie charakter „życzeniowy” i „ideowy”, gdyż czas prowadzenia i wyniki prac rozwojowych nie są możliwe do realnego określenia.

Skutkiem ujmowania projektów w ramach programów operacyjnych przed etapem potwierdzenia naukowego, że docelowy poziom technologii został osiągnięty, jest wydłużanie realizacji projektów, a nawet ich przerywanie, skutkujące korektami PMT oraz brakiem osiągnięcia przez jednostki wojskowe założonych zdolności operacyjnych i osiągnięcia gotowości bojowej. Ponadto na etapie badań naukowych i prac wdrożeniowych brak było prawnych możliwości wykonywania jakichkolwiek funkcji zarządczych przez dyrektora programu operacyjnego, tj. władczego wpływania na działania zespołów naukowych, co wskazuje na nieskuteczność przyjętego systemu zarządzania. Jednocześnie zaznaczyć należy, że ta uwaga NIK dotyczy całych projektów, a nie poszczególnych elementów danego projektu.

W ocenie NIK w przypadku realizacji elementów projektu mających decydujący wpływ na cały projekt, na etapie opracowywania Studium Wykonalności powinna być wskazana perspektywa osiągnięcia danego rozwiązania innym sposobem (np. w drodze zakupu produktu lub licencji) bez konieczności rezygnacji z całego projektu.

W dniu 17 września 2013 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 164 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w ramach programów operacyjnych”, w którym w ramach programu operacyjnego Modernizacja Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych założono opracowanie projektu „Gepard”. Zaznaczyć należy, że w tym czasie IU nie opracował ani SW, ani WZTT. Dopiero 28 listopada 2013 r. w NCBiR wyłoniono konsorcjum z liderem „OBRUM” Gliwice jako wykonawcą projektu „Gepard” i 23 grudnia 2013 r. podpisano umowę na realizację tego projektu, w tym na opracowanie SW i WZTT.

¹⁵³ Do czasu opracowania informacji kontrola doraźna nie została zakończona z uwagi na konieczność kontynuowania wątków wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa. Zapisy w Informacji z kontroli doraźnej oparto na dokumentach źródłowych oraz opinii prawnej Departamentu Prawnego MON z dnia 7 grudnia 2016 r.

¹⁵⁴ Zagadnienia te reguluje rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

I. Przepisy powszechnie obowiązujące

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2019, poz. 1350, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1770, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87)¹⁵⁵.
11. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1231, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 17 listopada 2006 r. o systemie oceny zgodności wyrobów przeznaczonych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 114).
15. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742).
16. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.)¹⁵⁶.
17. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 196).
18. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440).
19. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).
20. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa (Dz. U. poz. 233).
22. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 18, poz. 91).
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 1896)¹⁵⁷.
24. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 1530)¹⁵⁸.
25. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2255)¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Uchylona z dniem 1 października 2018 r. ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669, ze zm.).

¹⁵⁶ Uchylona z dniem 6 lutego 2019 r. ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. z 2019 r. poz.125).

¹⁵⁷ Rozporządzenie weszło w życie z dniem 18 listopada 2015 r.

¹⁵⁸ Rozporządzenie weszło w życie z dniem 13 grudnia 2017 r.

¹⁵⁹ Rozporządzenie weszło w życie z dniem 19 listopada 2019 r.

26. Uchwała Nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych” (M.P. poz. 796, ze zm.)¹⁶⁰.
27. Uchwała Nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Badań (niepublikowana).

II. Przepisy wewnętrzne wydane przez Ministra Obrony Narodowej

28. Decyzja Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2011 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania uzbrojenie i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 35, ze zm.)¹⁶¹.
29. Decyzja Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 78, ze zm.)¹⁶².
30. Decyzja Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.).
31. Decyzja Nr 444/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie zasad wprowadzania do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej sprzętu wojskowego oraz wycofywania sprzętu wojskowego nieodpowiadającego wymaganiom wojska (Dz. Urz. MON poz. 397).
32. Decyzja Nr 435/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 390)¹⁶³.
33. Decyzja Nr 299/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie koordynacji, planowania i realizacji badań naukowych w resorcie obrony (Dz. Urz. MON poz. 248, ze zm.).
34. Decyzja Nr 59/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących planowania i realizacji w resorcie obrony narodowej czynności nadzoru nad projektami dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej (Dz. Urz. MON. poz. 74, ze zm.).
35. Decyzja Nr 349/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji w sprawie zarządzania dokumentacją techniczną Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego” oraz „Instrukcji w sprawie określenia wymagań na dokumentację techniczną Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego” (Dz. Urz. MON Nr 19, poz. 287).
36. Decyzja Nr 497/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz. Urz. MON Nr 24, poz. 340)¹⁶⁴.
37. Decyzja Nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz. Urz. MON poz. 44)¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Uchylona z dniem 1 listopada 2017 r. uchwałą Nr 168 Rady Ministrów z dnia 20 października 2017 r. uchylającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych” (M.P. poz. 983).

¹⁶¹ Uchylona z dniem 25 marca 2013 r. decyzją Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 78, ze zm.).

¹⁶² Uchylona z dniem 6 lipca 2017 r. decyzją Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 149, ze zm.).

¹⁶³ Uchylona z dniem 1 października 2015 r. decyzją Nr 384/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 275, ze zm.).

¹⁶⁴ Uchylona z dniem 7 lutego 2014 r. decyzją Nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2014 r. w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz. Urz. MON poz. 44).

¹⁶⁵ Uchylona z dniem 26 czerwca 2018 r. decyzją Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2018 r. uchylającą decyzję w sprawie wprowadzenia do użytku „Wytycznych do przeprowadzenia Przeglądu Potrzeb dla Zdolności Operacyjnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz. Urz. MON poz. 81).

38. Decyzja Nr 126/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie Rady Uzbrojenia (Dz. Urz. MON Nr 8, poz. 101)¹⁶⁶.
39. Decyzja Nr 56/Org./P5 Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Organizatorów Systemów Funkcjonalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowana).

¹⁶⁶ Uchylona z dniem 25 marca 2013 r. decyzją Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. Urz. MON poz. 78, ze zm.).

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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej
12. Minister Finansów
13. Minister Obrony Narodowej
14. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
15. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
16. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
17. Rzecznik Praw Obywatelskich
18. Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju
19. Szef Inspektoratu Uzbrojenia

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra.