



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KRR.410.002.01.2023

Pan
Robert Telus
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 1/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/23/035 Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra
Rolnictwa i Rozwoju Wsi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Telus - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 6 kwietnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Henryk Kowalczyk - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r. Grzegorz Puda - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. Jan Krzysztof Ardanowski - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, od 20 czerwca 2018 r. do 6 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Okres objęty kontrolą	Lata 2020–2023 (I kwartał), z uwzględnieniem dowodów powstałych przed i po okresie objętym kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Dariusz Marszałek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/7/2023 z 18 kwietnia 2023 r. 2. Małgorzata Grzegorzczak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KRR/8/2023 z 18 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmował działania nadzorcze dotyczące prowadzenia działalności podstawowej przez instytuty badawcze, określonej w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych³, jednak nie były one w pełni prawidłowe.

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) oraz opisach stanowisk pracy określono zasady organizacji nadzoru nad instytutami. W okresie objętym kontrolą, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wprowadził, zgodnie z rekomendacją Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, polityki nadzorczej wobec instytutów, tj. dokumentu określającego standardy nadzoru nad instytutami. Dokument pt.: „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” został wprowadzony dopiero 12 kwietnia 2023 r.

Otrzymywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi plany działalności instytutów, sprawozdania z ich realizacji oraz tabele statystyczne wykorzystywano na potrzeby bieżących prac i analiz prowadzonych w MRiRW. Ponadto, zobowiązywano instytuty

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498).

badawcze do przedkładania Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zaopiniowania dokumentów strategicznych oraz określających perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutów.

Zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych (dalej zadania szczególnie ważne dla polityki państwa) zlecane były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie umów dotacji, w tym dotyczących realizacji programów wieloletnich. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej również Minister RiRW) nadzorował te zadania i zatwierdzał prawidłowo rozliczenia dotacji przekazywanych instytutom. Minister RiRW, w latach 2020–2022, na podstawie otrzymywanych sprawozdań finansowych dokonywał oceny sytuacji ekonomicznej i finansowej instytutów. Sprawozdania finansowe instytutów zatwierdzane były terminowo wraz z wnioskami w sprawie podziału zysku bilansowego. Powołane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, osoby na stanowiska dyrektora instytut bądź zastępcy dyrektora instytutu ds. naukowych spełniały wymogi formalne określone przepisami prawa.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewprowadzeniu w okresie objętym kontrolą (2020–2023 I kwartał) polityki nadzorczej wobec instytutów, tj. dokumentu określającego standardy nadzoru nad instytutami, a przyjęty 12 kwietnia 2023 r. dokument „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych”, nie precyzował jednolitych wymagań wobec instytutów umożliwiających wykonywanie w pełni zadań nadzorczych,
- niewydawaniu przez blisko dwa miesiące od otrzymania kompletnego wniosku oraz blisko trzy miesiące od daty jego złożenia, rozstrzygnięcia w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na najmie nieruchomości należącej do jednego z instytutów,
- niepodjęciu działań mających na celu zmianę rozporządzeń Rady Ministrów nadających status PIB w stosunku do siedmiu instytutów, celem określenia katalogu zadań szczególnie ważnych dla realizacji polityki państwa,
- niezleceniu, do realizacji przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy, zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa w sposób ciągły,
- nieposiadaniu kompletnego wykazu uchwał rad naukowych przekazywanych do MRiRW, w celu realizacji zadań w zakresie kontroli ustawowej tych uchwał,
- nieprzeprowadzaniu, w trzech przypadkach, kontroli instytutów w terminie ustawowym, tj. w okresie trzech lat od zakończenia poprzedniej kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad państwowymi instytutami badawczymi

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawował nadzór nad działalnością 12 państwowych instytutów badawczych⁴:

- Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (dalej również IBPRS-PIB);
- Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie (dalej również IERGŻ-PIB);

⁴ Obwieszczenie z dnia 5 października 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 1031).

- Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie (dalej również IHAR-PIB);
- Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu (dalej również IOR-PIB);
- Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach (dalej również IO-PIB);
- Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut Badawczy w Olsztynie (dalej również IRŚ-PIB)⁵;
- Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach (dalej również ITP-PIB);
- Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej również IUNG-PIB);
- Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu (dalej również IWNiRZ-PIB);
- Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie (dalej również IZ-PIB);
- Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni (dalej również MIR-PIB)⁶;
- Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (dalej również PIW-PIB).

1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi

Opis stanu
faktycznego

1.1 Zgodnie z § 5 załącznika do zarządzenia nr 2 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷ (dalej Regulamin Organizacyjny MRiRW) szczegółową organizację departamentów oraz zakres działania komórek organizacyjnych oraz stanowisk samodzielnych i sekretariatów w departamentach ustalali ich dyrektorzy w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych. Stosownie do uregulowań § 6 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego MRiRW, w departamentach, zgodnie z ich kompetencjami, prowadzone były m. in. sprawy związane z:

- nadzorem nad merytoryczną działalnością instytutów badawczych,
- udziałem w przygotowywaniu programów wieloletnich oraz ich realizacją,
- udziałem w przygotowywaniu umów dotacji dla instytutów badawczych oraz nadzorem merytorycznym nad ich realizacją.

Na podstawie zarządzenia nr 32 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2022 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁸ został utworzony Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy (dalej DIW), który zgodnie z § 14a Regulaminu Organizacyjnego MRiRW realizował zadania Ministra dotyczące innowacji, cyfryzacji oraz transferu wiedzy w obszarze rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i rybołówstwa, badań, współpracy naukowej oraz nadzoru nad instytutami badawczymi nieobjęte zakresem działania innych departamentów.

⁵ Kierowanie rybołówstwem, jako działem administracji rządowej zostało powierzone Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 2 listopada 2020 r. na mocy § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. poz. 1928). Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut Badawczy w Olsztynie oraz Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni znalazły się w wykazie jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stanowiącym załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz.203).

⁶ Ibidem.

⁷ Dz. Urz. MRiRW poz. 2.

⁸ Dz. Urz. MRiRW poz. 43.

W wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DIW⁹ ustalono (§ 10), że do zadań Wydziału Organizacji i Finansowania Instytutów Badawczych w DIW należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z finansowaniem instytutów badawczych, prowadzenie spraw związanych z organizacją instytutów badawczych, w zakresie projektowania, oceny i monitorowania realizacji zasad organizacji instytutów badawczych, prowadzenie spraw z zakresu kontroli ustawowej uchwał rad naukowych, dokonywanie, przy współudziale właściwych komórek organizacyjnych w MRiRW, merytorycznej oceny działalności instytutów badawczych z wyłączeniem oceny poziomu działalności naukowej instytutów, współpraca z Departamentem Kontroli i Audytu w MRiRW w zakresie przygotowania harmonogramu kontroli i prowadzenia czynności weryfikacyjno-kontrolnych, upowszechniania osiągnięć nauki w praktyce i wdrażania rozwiązań innowacyjnych w sektorze rolno-spożywcym, realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wdrażaniem Planu strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

W § 10 pkt 2 lit. e wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIW, temu departamentowi została przypisana analiza wykonywania przez instytuty zadań określonych w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych, uzasadniających nadanie statusu państwowego instytutu badawczego, projektowanie zmian oraz prowadzenie prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania i organizacji instytutów badawczych.

Ponadto zgodnie z § 12 regulaminu wewnętrznego DIW, do zadań tej komórki należało również prowadzenie spraw związanych z pełnionym nadzorem nad instytutami badawczymi w zakresie właściwości Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w tym w szczególności dotyczących przeprowadzania kontroli instytutów badawczych w zakresie zgodności działań instytutu z przepisami prawa i statutem oraz prawidłowością wydatkowania środków publicznych, rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji dotyczących instytutów badawczych, dokonywanie, przy współudziale właściwych komórek organizacyjnych w MRiRW, oceny pracy dyrektorów instytutów badawczych oraz współpraca z Biurem Dyrektora Generalnego w MRiRW w zakresie opiniowania projektów statutów instytutów badawczych. Ponadto zgodnie z § 12 pkt 1 i 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIW do zadań Zespołu Kontroli i Nadzoru należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z pełnionym nadzorem nad instytutami badawczymi w zakresie właściwości Ministra, w tym w szczególności dotyczących przeprowadzania kontroli.

Na podstawie § 13 Regulaminu Organizacyjnego MRiRW, Departament Budżetu realizował zadania Ministra dotyczące planowania i dysponowania środkami finansowymi w częściach budżetu państwa 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo, w szczególności w zakresie nadzoru nad działalnością agencji łącznikowej do spraw FADN¹⁰ (tj. Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego).

Na podstawie § 17 Regulaminu Organizacyjnego MRiRW, Departament Nieruchomości i Infrastruktury Wsi realizował zadania Ministra dotyczące nadzoru nad instytutami badawczymi w zakresie wykonywania przez nie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w instytutach kapitałowych. Departament Rybołówstwa prowadził sprawy m. in. w zakresie dbałości o rozwój rybactwa śródlądowego oraz warunków dla ochrony ryb we współpracy ze środowiskiem rybackim, jego organizacjami i rybackimi instytutami badawczymi (§ 23 pkt 13 Regulaminu Organizacyjnego MRiRW).

⁹ Regulamin zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 20 stycznia 2023 r. nr DIW.sek.0100.1.2023.

¹⁰ FADN (ang. Farm Accountancy Data Network) – system zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych.

Departament Kontroli i Audytu (dalej DKA), na podstawie § 16 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego MRiRW realizował zadania dotyczące przeprowadzania kontroli, skarg, wniosków i petycji, a także audytu wewnętrznego.

Ponadto zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego MRiRW, regulaminów wewnętrznych departamentów oraz opisów stanowisk pracy, w realizacji zadań dotyczących nadzoru nad instytucjami badawczymi zaangażowani byli pracownicy: Wydziału Organizacji Biura Dyrektora Generalnego, Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich, Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin, Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii, Departamentu Płatności Bezpośrednich, Departamentu Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności, Departamentu Wspólnej Polityki Rolnej, Departamentu Współpracy Międzynarodowej.

(akta kontroli str. 11-60, 52-60, 66-251, 222-276, 300-466, 514, 688-710)

1.2 W okresie objętym kontrolą, średniorocznie 94 osoby realizowało zadania związane z nadzorem (w tym nadzorem merytorycznym) nad instytucjami badawczymi, tj. od 88 w 2020 r. do 100 w 2022 r. W niektórych komórkach organizacyjnych MRiRW w poszczególnych latach sprawami nadzoru nad instytucjami zajmowało się od 13 do 22 osób (np. Departament Hodowli i Ochrony Roślin, Departament Płatności Bezpośrednich), a w niektórych jedna osoba (Departament Rybołówstwa, Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich, Departament Rolnictwa Ekologicznego i Jakości Żywności). W 2022 r. w DIW zadaniami z zakresu nadzoru zajmowało się dziewięć osób, a w DKA – siedem osób.

Dyrektor DIW wyjaśniła, że w MRiRW występowały okresowe niedobory osobowe pracowników zajmujących się szeroko rozumianym nadzorem nad instytucjami badawczymi, które spowodowane były przede wszystkim fluktuacją kadr związaną z przemieszczaniem się pracowników zarówno pomiędzy komórkami organizacyjnymi w MRiRW, jak i innymi podmiotami, jak również przechodzeniem pracowników na emeryturę.

(akta kontroli str. 11-60, 66-266, 298-339, 341-342, 517-526, 735-741, 749-781, 793-795, 1268-1272)

1.3 W ramach kompetencji ministra nadzorującego działalność instytucji, w oparciu o art. 35 ustawy o instytucjach badawczych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi 12 kwietnia 2023 r. wprowadził do stosowania dokument pt.: „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytucji badawczych”.

Dokument ten normował sposób sprawowania nadzoru nad instytucjami w obszarach: personalnym (m.in. powoływanie i odwoływanie dyrektora oraz zastępcy dyrektora instytucji, zasady i tryb sporządzania oceny okresowej dyrektora instytucji oraz przyznawanie nagrody rocznej dla dyrektora instytucji), formalno-prawnym (dokonanie połączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia lub likwidacji instytucji, nadawanie statutu instytucji, udzielanie zgody na tworzenie spółek kapitałowych oraz kontroli instytucji), finansowym (dokonywanie wyboru firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego instytucji oraz zatwierdzanie sprawozdań finansowych) oraz merytorycznym (m.in. strategia rozwoju instytucji, perspektywiczne kierunki oraz plan działalności instytucji, sprawozdawczość i ocenę działalności instytucji oraz przyznawanie, realizację i rozliczanie dotacji).

Zgodnie z rozdziałem IV pkt 1 zatwierdzonego 12 kwietnia br. dokumentu „Działania nadzorcze Ministra RiRW wobec instytucji badawczych” dyrektorzy instytucji zostali zobowiązani do przekazania Ministrowi RiRW projektu do zatwierdzenia następujących dokumentów: strategii rozwoju instytucji, perspektywicznych kierunków oraz planów działalności instytucji. Zgodnie z ww. dokumentem, dyrektor instytucji do dnia 28 lutego każdego roku przekazuje do Ministra: 1) sprawozdanie z realizacji planu działalności instytucji, 2) informacje na temat działań podejmowanych na rzecz

realizacji strategii rozwoju instytutu i perspektywicznych kierunków oraz 3) tabele sprawozdawcze - za poprzedni rok, według stanu na dzień 31 grudnia.

(akta kontroli str. 17-51)

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

W celu zapewnienia efektywności i skuteczności programów wieloletnich, realizacja zadań określonych w programach wieloletnich była monitorowana przez MRiRW z uwzględnieniem obowiązku upowszechniania ich wyników. Ewaluacja programów wieloletnich, w okresie ich realizacji, była realizowana poprzez analizę uzyskanych corocznie wyników oraz przeprowadzonych badań, a efekty realizacji zadań były przedstawiane Ministrowi RiRW. Monitorowanie postępów w realizacji zadań w ramach programów odbywało się na podstawie półrocznych i końcowych rozliczeń wykonania zadań i wykorzystania środków finansowych. Do monitorowania realizacji programów służył miernik „Planowana liczba przeprowadzonych badań w ramach poszczególnych zadań Programu”. W celu upowszechnienia wyników programów oraz wdrożenia ich do praktyki prowadzono m.in. szkolenia dla poszczególnych beneficjentów zadań, organizowano tematyczne seminaria i konferencje, publikowano wyniki badań w wydawnictwach naukowych i popularno-naukowych, a także w prasie specjalistycznej. Informacje o realizacji badań publikowano na stronach internetowych instytutów.

Realizacja programów służyła wsparciu bieżących działań MRiRW określonych w przepisach prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej oraz dla Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie działań kontrolnych. Programy były związane z realizacją m.in. „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”¹¹ oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Jak wyjaśnił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi „(...) formuła programów wieloletnich stosowana była do roku 2020. Programy wieloletnie przyjmowała Rada Ministrów w drodze uchwał, po przeprowadzeniu pełnego procesu legislacyjnego jaki towarzyszy przyjmowaniu aktów prawnych (np. ustaw). Prace nad ustanowieniem Programów Wieloletnich obejmowały kilkanaście miesięcy. (...) Należy wskazać, że wstępnie planowano kontynuację programów wieloletnich, nad którymi prace (...) rozpoczęto przed 2020 r. W tym roku bowiem, zgodnie z ramami czasowymi obowiązywania realizowanych wówczas programów wieloletnich, planowane było zakończenie większości z dotychczas realizowanych. Prace nad ustaleniem zakresów merytorycznych „nowych programów wieloletnich” trwały do połowy roku 2020 i ostatecznie nie zostały zakończone. Spowodowane to było decyzją o zmianie formuły zlecania i finansowania zadań przez Ministra RiRW nadzorowanym instytutom badawczym na ich finansowanie w ramach jednorocznych dotacji celowych. W sierpniu 2020 r. podczas planowania budżetu na kolejny rok określono zadania dla instytutów oraz środki na ich realizację w 2021. Kwoty dla poszczególnych instytutów zostały ujęte najpierw w projekcie ustawy budżetowej, a następnie w samej ustawie. To pozwoliło na płynną realizację zadań w roku 2021. Przy dalszym procedowaniu programów wieloletnich prawdopodobnie nie byłoby to możliwe. Formuła realizacji zadań finansowanych w ramach dotacji celowej sprawdziła się i obecnie jest kontynuowana (...).”

W ramach efektów realizowanych zadań programów wieloletnich oraz umów dotacji celowych upowszechniano m.in. najnowsze osiągnięcia badań, w tym z zakresu

¹¹ M. P. z 2019 r. poz. 1150.

zapewnienia postępu biologicznego w hodowli zwierząt oraz roślin, organizowano spotkania, szkolenia, warsztaty, konferencje, stoiska edukacyjne podczas targów lub wystaw branżowych. Ponadto uczestniczono w krajowych i międzynarodowych wystawach i konferencjach, przygotowywano materiały filmowe, wydawnictwa informacyjne oraz wdrożenia. Publikowane były artykuły w czasopiśmie wydawanych przez instytuty i inne podmioty. Ponadto były sporządzane raporty dotyczące np. udostępniania do publicznej wiadomości wskaźników klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb, które mogą być wykorzystywane przez instytucje ubezpieczeniowe, organy administracji państwowej i samorządowej, służby doradztwa rolniczego oraz rolników w celu uzyskania informacji o zagrożeniu suszą. Opracowano także dokumenty do zbierania danych rachunkowych niezbędnych do sporządzenia sprawozdań dotyczących gospodarstw będących w posiadaniu osób prawnych lub prowadzących księgowość na podstawie przepisów o rachunkowości. Wyniki prac instytutów badawczych były wykorzystywane także w konstruowaniu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 w postaci np. analiz i ekspertyz do opracowania Planu Strategicznego, w tym zasad warunkowości i ekoschematów, negocjacji z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Docelowo wybrane materiały posłużyły do opracowania broszur informacyjnych dla rolników i doradców. Kalkulacje stawek płatności opracowane przez instytuty posłużyły do przygotowania interwencji leśnych i zadrzewieniowych ww. Planu Strategicznego, a także aktów prawnych wdrażających te interwencje.

(akta kontroli str. 256-262, 662-670, 1114-1138)

1.5 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi 1 kwietnia 2021 r. przesłał do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej rekomendację zmian do Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym propozycję zwiększenia budżetu inwestycji A2.2.2. „Budowa potencjału w sektorze żywnościowym” (z 97 mln euro do 115 mln euro) w związku z rozszerzeniem zakresu wsparcia o inwestycje związane z infrastrukturą laboratoryjną w PIW-PIB. Było to efektem prac instytutów nadzorowanych przez Ministra RiRW nad budową i modernizacją infrastruktury badawczej w instytutach w ramach KPO od lipca 2020 r. W wyniku tych prac powstał projekt dotyczący budowy lub modernizacji laboratoriów oraz projekt dotyczący zabezpieczenia łańcuchów dostaw materiału kwalifikowanego ziemniaka w Polsce. Projekty te były początkowo elementem wiązki projektów „Budowa potencjału w sektorze żywnościowym”, a następnie – po zmianach nazewnictwa w dokumencie – elementem inwestycji A2.2.2 „Budowa potencjału w sektorze żywnościowym”.

W wyniku konsultacji i spotkań bilateralnych przedstawicieli MRiRW i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej połączono inwestycję dotyczącą potencjału badawczego Ministerstwa Edukacji i Nauki z inwestycją dotyczącą potencjału badawczego sektora żywnościowego MRiRW. Uwzględniono również zgłoszone poprzednio zwiększenie budżetu w części inwestycji dotyczące MRiRW z 97 mln euro do 115 mln euro. W wyniku połączenia inwestycji Ministerstwa Edukacji i Nauki i MRiRW, powstała inwestycja A2.4.1 „Inwestycje w rozbudowę potencjału badawczego”, która została uwzględniona w treści Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności przyjętego w dniu 30 kwietnia 2021 r. przez Radę Ministrów¹², a następnie przesłanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 3 maja 2021 r. do Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 262-263)

¹² Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności jest planem rozwojowym określającym cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy i inwestycje.

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W MRiRW w okresie objętym kontrolą tj. od 2020 r. do I kwartału 2023 r. nie wprowadzono polityki nadzorczej wobec instytutów, zgodnie z rekomendacją Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wynikającą z „Analizy wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”, tj. dokumentu określającego m.in. zasady i tryb nadzoru nad instytutami. Podpisany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 12 kwietnia 2023 r., tj. po okresie objętym kontrolą dokument pn. „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” nie określał m.in. terminów opracowania przez instytuty wymaganych przez MRiRW dokumentów, takich jak strategia rozwoju instytutu, projekt perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, okresu ich obowiązywania. Nie określono również, co powinny zawierać tworzone przez instytuty dokumenty, w szczególności w zakresie definicji i sposobu postępowania w zakresie prezentacji w sprawozdaniach realizowanych wdrożeń i przystosowania do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych.

(akta kontroli str. 17-60, 254-266, 713-719)

W związku z brakiem wprowadzenia w okresie kontrolnym polityki nadzorczej wobec instytutów Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił: „Przed wejściem w życie dokumentu pn. Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa (...) nadzór sprawowany był na podstawie przyjętej wówczas w urzędzie praktyki oraz regulacji zawartych w przepisach prawa”.

W sprawie niewłączenia instytutów do prac nad „Działaniami nadzorczymi Ministra (...)”, a także określenia w nich elementów precyzujących wymagania wobec instytutów, Dyrektor DIW wyjaśniła, że dokument ten „nie był uzgadniany z instytutami badawczymi nadzorowanymi przez Ministra RiRW. Wynika to z faktu, że jest to dokument regulujący procedury wewnętrzne, kierowany wyłącznie do komórek organizacyjnych MRiRW”. Wyjaśniła ponadto, że „po opracowaniu wytycznych oraz zaleceń dotyczących przygotowywania tych dokumentów, stosowne informacje zostaną przekazane w formie pisemnej do instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW”. Dodała, że obecnie trwają prace nad wytycznymi dotyczącymi sporządzania ww. dokumentów, które będą określały zakres czasowy jaki te dokumenty mają obejmować oraz terminy w jakich mają być sporządzane”.

W sprawie wydania instytutom wytycznych zawierających definicje i sposób postępowania w zakresie prezentacji w sprawozdaniach realizowanych wdrożeń i przystosowania do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o instytutach), Minister RiRW wyjaśnił, że „obecnie trwają prace nad wytycznymi dla sporządzania dokumentów o charakterze planistycznym, strategicznym oraz sprawozdawczym, wymienionych w wewnętrznym dokumencie MRiRW pn. „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych”. Po opracowaniu tychże wytycznych zostaną one niezwłocznie zaprezentowane nadzorowanym instytutom badawczym.”

Należy zauważyć, wdrożenie polityki nadzoru powinno przyczynić się do bardziej efektywnego nadzoru nad instytutami. Celem wprowadzenia standardów nadzoru jest wykorzystanie w pełni narzędzi nadzorczych przewidzianych w istniejących regulacjach prawnych. Nadzór powinien być sprawowany w sposób systemowy, tak aby nie ograniczał się do działań interwencyjnych wykonywanych ad hoc, po wystąpieniu nieprawidłowości. Doprecyzowanie wskazanych powyżej elementów w przyjętym 12 kwietnia 2023 r. dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” pozwoli uniknąć dowolności postępowania instytutów m.in. w zakresie terminowości przekazywania dokumentów,

czy niejednolitej prezentacji danych przez instytuty, w tym dotyczących realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych.

(akta kontroli str. 713-716, 725-726, 1118-1136)

Opis stanu
faktycznego

1.6 Dyrektor IERGŻ-PIB 28 września 2021 r. wystąpił do Ministra RiRW o wyrażenie zgody na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na najmie nieruchomości należącej do IERGŻ-PIB. Departament Strategii i Rozwoju 6 października 2021 r.¹³ zwrócił się do Departamentu Wspólnej Polityki Rolnej, Departamentu Budżetu i Finansów oraz Departamentu Nieruchomości z prośbą o przekazanie opinii w zakresie dotyczącym przeprowadzenia planowanej czynności prawnej. Powyższe departamenty nie wniosły uwag, za wyjątkiem wykazania błędu rachunkowego (podania błędnie wyliczonej stawki czynszu i VAT)¹⁴. Dyrektor IERGŻ-PIB, w odpowiedzi na pismo MRiRW z 18 października 2021 r., przesłał 19 października 2021 r. wymaganą dokumentację, tj. projekt umowy z prawidłowymi stawkami czynszu oraz VAT. Po tym terminie, Instytut nie przedkładał MRiRW innej dokumentacji.

Następnie pismem z 26 października 2021 r.¹⁵ MRiRW poinformowało Dyrektora Instytutu o wydłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy, wskazując jako przyczynę: „konieczność przeanalizowania uzupełnienia do dokumentacji złożonego wniosku”. Jak podstawę prawną wskazano art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o instytutach badawczych oraz art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁶. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na dokonanie ww. czynności prawnej pismem z 17 grudnia 2021 r., znak DSR.nw.6504.15.2021.

(akta kontroli str. 277-297, 527-661)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Blisko dwa miesiące od przekazania kompletnego wniosku (19 października 2021 r.) oraz blisko trzy miesiące od daty jego złożenia (28 września 2021 r.), Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wydawał rozstrzygnięcia w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na najmie nieruchomości należącej do Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie. Powyższe działanie było niezgodne z art. 39 ust. 4 u.z.z.m.p., który wskazuje, że rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca od dnia doręczenia organowi właściwemu wnioskowi spełniającego wymagania.

W sprawie opóźnienia w wydawaniu ww. decyzji, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, że w powyższym przypadku miały zastosowanie przepisy w art. 39 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 5 u.z.z.m.p., który stanowi, że w sprawach szczególnie skomplikowanych termin rozpatrzenia wniosku może ulec wydłużeniu, nie więcej jednak niż o 30 dni oraz że znajduje zastosowanie przepis art. 35 § 4 k.p.a.¹⁷ stanowiący, że przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w art. 35 § 3 i 3a tej ustawy.

Ponadto Minister RiRW wyjaśnił, że „MRiRW w piśmie z 26 października 2021 r. poinformowało Instytut o konieczności dokonania szczegółowej analizy zgromadzonej podczas postępowania dokumentacji, bez jednoczesnego wskazania terminu rozpatrzenia sprawy. Jednocześnie w tej sprawie utrzymywany był bezpośredni kontakt pomiędzy MRiRW a IERGŻ-PIB. Z uwagi na położenie nieruchomości,

¹³ Pismo znak DSR.nw.6504.15.2021.

¹⁴ Notatka Departamentu Budżetu i Finansów z 12 października 2021 r. oraz pismo Departamentu Nieruchomości z 18 października 2021 r. znak DSR.nw.6504.15.2021.

¹⁵ Pismo Departamentu Strategii i Rozwoju znak DSR.nw.6504.15.2021.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 973, dalej u.z.z.m.p.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

tj. w centrum Warszawy, kierownictwo departamentu poleciło dokonanie ponownej analizy całości dokumentacji, w tym zmodyfikowanego przez Instytut projektu umowy ze szczególnym uwzględnieniem obowiązujących wówczas na rynku nieruchomości stawek czynszu wynajmu lokali biurowych w dzielnicy Śródmieście”.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zebrany materiał dowodowy nie wskazuje na to, że sprawa była szczególnie skomplikowana i że wymagała dodatkowych analiz, co potwierdzał m.in. brak uwag merytorycznych do wniosku, ze strony departamentów MRiRW. Ponadto należy zauważyć, że wobec przedłużającego się procesu wydawania decyzji potencjalny najemca będący stroną umowy, na początku grudnia 2021 r., zrezygnował z jej podpisania. W dniu 16 grudnia 2021 r. Dyrektor Instytutu poinformował MRiRW, że potencjalny najemca jest nadal zainteresowany podpisaniem umowy.

(akta kontroli str. 618-620, 726-727)

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

Opis stanu faktycznego

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

Ministerstwo zobowiązało Instytuty do przekazywania do MRiRW planów działalności i sprawozdania z ich realizacji, począwszy od 2021 r. Sprawozdania z działalności instytutów przekazywane były co roku i zawierały m.in. informacje o realizowanych przez te podmioty badaniach naukowych i pracach rozwojowych.

Nadzorowane instytuty badawcze zostały również zobowiązane przez Ministra RiRW do przekazywania tabel statystycznych. W tabelach instytuty przedstawiały informacje dotyczące prowadzonej działalności podstawowej, a także m.in. dane kadrowe oraz ekonomiczne, według stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

Instytuty badawcze, w których od 2017 r. przeprowadzona została kontrola Ministra RiRW, określona w art. 36 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, zostały zobligowane do opracowywania i przedkładania Ministrowi RiRW do zaopiniowania dokumentu określającego strategię rozwoju oraz perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

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

Ponadto, instytuty, w których została przeprowadzona kontrola ustawowa Ministra RiRW, miały obowiązek opracowywania i przedkładania Ministrowi do zaopiniowania dokumentu określającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej instytutu.

W kontrolowanym okresie dziewięć z 12 (tj. 75%) nadzorowanych instytutów badawczych sporządziło ww. dokument. W sprawie brakujących dokumentów, Dyrektor DIW w MRiRW wyjaśniła, że dokument określający perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt

6 ustawy o instytutach badawczych, jest obecnie przez MRiRW wymagany od instytutów, w których została przeprowadzona kontrola na podstawie art. 36 ustawy o instytutach badawczych, a które nie przedstawiły w toku czynności kontrolnych tego rodzaju dokumentu.

Nadzór nad instytutami realizowany był również w oparciu o sprawozdania i rozliczenia przedkładane przez instytuty z wykorzystanych dotacji.

Minister RiRW w latach 2020–2022 nadzorowanym instytutom badawczym udzielił dotacji celowych w łącznej kwocie 457 759 tys. zł.¹⁸ Kwota dotacji celowych udzielona w 2020 r. wyniosła łącznie 140 992 tys. zł (z tego na wydatki majątkowe – 5080 tys. zł, a na wydatki bieżące – 135 911 tys. zł). Kwota dotacji celowych udzielona w roku 2021 wyniosła 153 124 tys. zł (z tego na wydatki majątkowe 9639 tys. zł, a na wydatki bieżące 143 485 tys. zł). Kwota dotacji celowych udzielona w 2022 r. wyniosła 163 643 tys. zł (z tego na wydatki majątkowe 7658 tys. zł, a na wydatki bieżące 155 985 tys. zł). Kwota dotacji przedmiotowych udzielonych w latach 2020–2022 nadzorowanym instytutom badawczym wyniosła 35 639 tys. zł. W badanym okresie Minister RiRW nie udzielał instytutom dotacji podmiotowych.

W ramach sprawowanego nadzoru nad podstawową działalnością instytutów badawczych, Minister powołał w skład rad naukowych dziewięciu instytutów badawczych, 11 pracowników MRiRW na kadencję na lata 2021–2025. Przedstawiciele MRiRW nie zostali powołani w skład rad naukowych trzech instytutów: ITP-PIB w Falentach, IBPRS-PIB w Warszawie oraz w IZ-PIB w Krakowie. Jak wyjaśniła Dyrektor DIW w MRiRW „Dotychczas, od czasu powołania rad naukowych w instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW (kadencji na lata 2021–2025) w ww. trzech instytutach badawczych nie było przypadków rezygnacji z pełnienia funkcji członka rady naukowej. Wobec powyższego Minister RiRW nie miał możliwości oddelegowania do rady naukowej przedstawiciela będącego jednocześnie pracownikiem MRiRW”.

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

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

Nadzór Ministra nad realizacją przez instytuty ich podstawowej działalności opierał się także na stałym kontakcie (telefonicznym, mailowym) z pracownikami instytutów, jak również był realizowany poprzez robocze spotkania z przedstawicielami poszczególnych instytutów w celu bieżącej weryfikacji planowanych działań. Monitorowana była także dostępność wyników badań na stronach internetowych wykonawców, instrukcji upowszechnieniowych i wdrożeniowych oraz informacji o planowanych szkoleniach.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, w Ministerstwie trwały prace mające na celu wdrożenie środków nadzoru i procedur określonych w dokumencie pn. Działania

¹⁸ Dot. kwot dotacji wykorzystanej przez instytuty badawcze.

nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych, zatwierdzonym 12 kwietnia 2023 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(akta kontroli str. 880-884, 960-973, 985-989, 1044-1052, 1063-1081, 1099-1138)

2.2 Instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi posiadały status państwowego instytutu badawczego, nadany im w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, wydanych na podstawie art. 21 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

W przypadku siedmiu instytutów badawczych, które otrzymały status PIB w latach 2003–2011 (Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Radzikowie, Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie, Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni, Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach), w rozporządzeniach Rady Ministrów o nadaniu statusu PIB tym instytutom¹⁹ nie wskazano katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych, analogicznie jak w przypadku § 3 rozporządzeń Rady Ministrów o nadaniu statusu PIB pozostałym pięciu instytutom (Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach, Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut Badawczy w Olsztynie, Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu).

Dyrektor DIW w MRiRW wyjaśniła, że „(...) nadanie statusu państwowego instytutu badawczego większości wyżej wymienionych IB nastąpiło przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (...), a zatem w ich przypadku nie mogły mieć zastosowanie przepisy zawarte w rozdziale 4 – Państwowy Instytut Badawczy, w tym w art. 22 pkt 2 tejże ustawy. Ponadto zauważyć należy, że status państwowego instytutu badawczego nadany został tym instytutom nie tylko w innej rzeczywistości prawnej, ale także z uwzględnieniem innych praktyk procedowania tego typu spraw, jak i innej potrzeby organu nadzorującego, dotyczącej realizacji zadań. Dokonując analizy ww. rozporządzeń Rady Ministrów, ich struktury oraz treści należy uznać, że legislatorzy, którzy wówczas przygotowali ww. rozporządzenia zastosowali taki układ dokumentu, jaki wówczas stosowano, nie wyodrębniając osobnego paragrafu zawierającego listę zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, tak jak to ma miejsce w rozporządzeniach Rady Ministrów nadających status państwowego instytutu badawczego Instytutowi

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie nadania Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 243 poz. 2428), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 61 poz. 377), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania Instytutowi Ochrony Roślin w Poznaniu statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 66 poz. 403), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie nadania Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 85 poz. 730), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie nadania Instytutowi Zootechniki w Krakowie statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 202 poz. 1484), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Morskiemu Instytutowi Rybackiemu w Gdyni statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 124 poz. 699), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2003 r. w sprawie nadania Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu w Puławach statusu państwowego instytutu badawczego (Dz. U. Nr 185 poz. 1803).

Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego - Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Warszawie, Instytutowi Ogrodnictwa - Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Skierniewicach, Instytutowi Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Olsztynie, Instytutowi Technologiczno-Przyrodniczemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Falentach, Instytutowi Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich - Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Poznaniu”.

(akta kontroli str. 847-876, 1063-1081)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podejmował działań zmierzających do zmiany rozporządzeń Rady Ministrów nadających status PIB siedmiu instytutom, tj. Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Warszawie, Instytutowi Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Radzikowie, Instytutowi Ochrony Roślin – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Poznaniu, Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach, Instytutowi Zootechniki – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Krakowie, Morskiemu Instytutowi Rybackiemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Gdyni, Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach, które otrzymały status PIB w latach 2003–2011, w celu określenia w tych rozporządzeniach katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych.

Minister RiRW wyjaśnił, że „MRiRW (...) nie podejmowało działań mających na celu zmianę rozporządzeń Rady Ministrów o nadaniu statusu państwowego instytutu badawczego Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Warszawie, Instytutowi Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Radzikowie, Instytutowi Ochrony Roślin – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Poznaniu, Instytutowi Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach, Instytutowi Zootechniki – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Krakowie, Morskiemu Instytutowi Rybackiemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Gdyni oraz Państwowemu Instytutowi Weterynaryjnemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Puławach. Niemniej jednak MRiRW informuje, że obecnie dokonano gruntownego przeglądu tych dokumentów, w wyniku którego dostrzeżono potrzebę ich aktualizacji, m.in. z faktu na przywołanie w ich treści zakończonych już programów wieloletnich. MRiRW widzi również potrzebę ujednoczenia formy i układu rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących wszystkich instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra RiRW posiadających status państwowego instytutu badawczego”.

Określenie dla powyższych instytutów katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa w rozporządzeniach nadającym im status PIB, analogicznie jak dla pozostałych pięciu instytutów nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im. prof. Wacława Dąbrowskiego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy w Skierniewicach, Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut Badawczy w Olsztynie, Instytut Technologiczno-Przyrodniczy – Państwowy Instytut Badawczy w Falentach, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – Państwowy Instytut Badawczy w Poznaniu), jest istotne ze względu na szczególny charakter tych zadań, a także

wobec faktu, że realizacja tych zadań uprawnia instytut do posiadania statusu PIB i otrzymywania corocznie dotacji celowych na ich realizację.

(akta kontroli str. 1063-1081, 1114-1138)

Opis stanu faktycznego

Zadania szczególnie ważne dla polityki państwa, o których mowa w art. 22 pkt 2 ustawy o instytutach badawczych, zlecane były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi m.in. na podstawie umów dotacji, w tym dotyczących realizacji programów wieloletnich, zawieranych z instytutami, stosownie do art. 21 ust. 6 tej ustawy. W przypadku czterech instytutów badawczych objętych kontrolą NIK (ITP-PIB, IO-PIB, IUNG-PIB, IHAR-PIB), Minister RiRW, w okresie objętym kontrolą, zlecił do realizacji 72 zadania szczególnie ważne dla polityki państwa.

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

Umowy były zawierane po rozpoczęciu realizacji zadań przez instytuty, np. z instytutami objętymi kontrolą od kwietnia do listopada danego roku budżetowego.

Dyrektor DIW wyjaśniła, że „w przypadku każdego z zadań podanych w tabeli okres realizacji zadań obejmował 12 miesięcy. Niezależnie od daty zawarcia umowy, zadania realizowane były od początku roku kalendarzowego. Wskazują na to zapisy umów, które mówią o możliwości finansowania zadań od początku roku. Do chwili zawarcia umowy i dokonania przez MRiRW pierwszego przelewu dotacji instytuty finansują realizację zadań z własnych środków, następnie koszty te są refinansowane z dotacji. W umowach zawarte są zapisy o terminie zakończenia realizacji zadań, którym jest 31 grudnia. W związku z tym niezależnie od terminu zawarcia umowy zachowana jest ciągłość realizacji zadań.”

Wyjaśniła ponadto, że „(...) zgodnie z art. 143 ust. 1 pkt 1) ustawy o finansach publicznych dysponenci części budżetowych, w tym minister właściwy ds. rybołówstwa, w terminie do dnia 25 października, przekazują jednostkom podległym informacje o przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń. Na tej podstawie, zgodnie z dotychczas przyjętą praktyką początek prac nad uzgadnianiem zadań do realizacji w ramach umowy przyznającej dotację celową przypada na koniec roku poprzedzającego rok, na który zostanie przyznana ww. dotacja, a zatem instytuty mają świadomość zadań zleczanych im do realizacji. Zauważyć należy, że w znacznej mierze zadania te są kontynuacją zadań z lat poprzednich”.

Minister, w ramach prowadzonego nadzoru, zatwierdzał przekazywane przez instytuty ww. rozliczenia dotacji celowych.

(akta kontroli str. 819-828, 1019-1025, 1139-1157)

W okresie objętym kontrolą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podejmował działań w celu pozbawienia nadzorowanych instytutów statusu państwowego instytutu badawczego, na podstawie art. 21 ust. 7 ustawy o instytutach badawczych.

(akta kontroli str. 818-828)

Stwierdzona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zlecił w 2022 r. Morskiemu Instytutowi Rybackiemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu do ciągłej realizacji zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 i ust. 6 ustawy o instytutach badawczych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił, że „Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy realizował w okresie kontrolnym szczególnie ważne zadania. Zadania te były realizowane, jednakże bez wskazywania w zawieranych umowach, jako podstawy prawnej art. 22 ustawy o instytutach badawczych. Uzależnienie od wysokości środków dostępnych w planie finansowym MRiRW, brak możliwości wskazania stałego zakresu umowy oraz czasu obowiązywania umowy, powodują, że wskazywana jest inna podstawa prawna zawieranych umów poza art. 22 ustawy o instytutach badawczych. Zgodnie z informacją przekazaną w piśmie z dnia 9 czerwca 2023 r. głównym celem zadań zleczonych przez MRiRW i realizowanych przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy jest m.in. wsparcie merytoryczne oraz doradztwo naukowe dla ważnych zadań realizowanych przez Ministra RiRW. Należy również zauważyć, że działalność statutowa Morskiego Instytutu Rybackiego Państwowego Instytutu Badawczego w głównej mierze finansowana jest ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki w ramach subwencji ze środków budżetu państwa.”

Należy zauważyć, że wobec braku ustalonego katalogu zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Morskiemu Instytutowi Rybackiemu w Gdyni statusu państwowego instytutu badawczego, w umowach dotacji celowych na realizację tych zadań powinna być wskazywana właściwa podstawa prawna, adekwatna do treści umowy i zleczonych zadań. Jest to niezbędne w celu uniknięcia wątpliwości czy instytut ten realizował w sposób ciągły zadania szczególnie ważne, uprawniające go do posiadania statusu PIB i corocznego otrzymywania z tego tytułu dotacji na zadania zleczone. Zauważyć również należy, że w ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 4 lutego 2022 r.²⁰ nie było zaplanowanych środków na zadania dla MIR-PIB, stosownie do art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych. Środki budżetowe na dotacje celowe ujęte w ustawie budżetowej na rok 2022 w części 62 – Rybołówstwo, dotyczyły bowiem zadania zarybiania polskich obszarów morskich, zleconego przez Ministra RiRW w 2022 r. Instytutowi Rybackiemu Państwowemu Instytutowi Badawczemu w Olsztynie.

W świetle powyższego dwa zadania: „Gromadzenia danych na potrzeby zarządzania rybołówstwem” oraz „Tworzenie warunków dla wspierania rybactwa śródlądowego”, zleczone w 2022 r. MIR-PIB przez Ministra RiRW w ramach umów dotacji, na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych oraz art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, nie mogą być traktowane jako zadania szczególnie ważne dla polityki państwa.

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

(akta kontroli str. 877-885, 1119-1122)

Opis stanu
faktycznego

2.3 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w latach 2020–2022, zatwierdzał sprawozdania finansowe nadzorowanych instytutów badawczych, wraz z wnioskami w sprawie podziału zysku bilansowego, co było zgodne z art. 18 ust. 13 oraz art. 19 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych. Sprawozdania były zatwierdzane w drodze postanowień Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Sprawozdania finansowe instytutów za lata 2020–2021, Minister RiRW zatwierdzał terminowo, do końca września roku następnego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra

²⁰ Dz. U. poz. 270.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

Finansów²² wydany na podstawie art. 15zzh ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²³, sześciomiesięczny termin zatwierdzenia sprawozdań finansowych od dnia bilansowego, wynikający z art. 53 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴, został wydłużony o trzy miesiące.

Sprawozdania finansowe instytutów podlegały obowiązkowemu badaniu przez biegłego rewidenta, zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Biegli rewidenci nie zgłosili zastrzeżeń do badanych sprawozdań finansowych za lata 2020–2022.

(akta kontroli str. 829-839, 877-885, 1294-1327)

2.4 Departament Budżetu w MRiRW opiniował sprawozdania finansowe instytutów oraz wnioski dyrektorów instytutów w sprawie podziału zysku, przed ich zatwierdzeniem przez Ministra.

Departament Budżetu w MRiRW sporządzał również informacje dotyczące sytuacji finansowej poszczególnych instytutów badawczych. Informacje te wraz z projektami postanowień o zatwierdzeniu poszczególnych sprawozdań finansowych przekazywane były do akceptacji Ministra, a także m. in. do wiadomości właściwych departamentów.

Informacje o sytuacji finansowej instytutów zawierały m. in. podstawowe wskaźniki analizy finansowej, tj. wskaźniki płynności²⁵ oraz rentowności²⁶.

W latach 2020–2022 pogorszenie sytuacji finansowej dotyczyło dziewięciu z 12 nadzorowanych instytutów badawczych (tj. 75%), w tym jeden z nich odnotował ujemny wynik finansowy w 2020 r. był to IBPRS-PIB (strata netto 568 tys. zł), dwa instytuty w 2021 r.: IOR-PIB (strata netto 3083 tys. zł) oraz ITP-PIB (strata netto 2698 tys. zł) oraz cztery instytuty w 2022 r.: PIW-PIB (strata netto 2823 tys. zł), IOR-PIB (strata netto 1983 tys. zł), IWNZR-PIB (strata netto 182 tys. zł), IRS-PIB (strata netto 2384 tys. zł).

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

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

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1836, ze zm.).

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120.

²⁵ Wskaźniki płynności: bieżący, szybki, natychmiastowy.

²⁶ Wskaźniki rentowności: netto, majątku, kapitału własnego.

badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z powodu pogorszenia się wyników ekonomicznych jednostki.

W zakresie weryfikowania sprawozdań finansowych pod kątem prawidłowości weryfikacji przez instytutu ich działalności jako komercyjnej oraz badawczej i wdrożeniowej, Główny Księgowy Resortu wyjaśniła, że za sprawozdania finansowe odpowiada dyrektor instytutu, a w stosunku do wszystkich sprawozdań biegli wyrazili opinie bez zastrzeżeń. Wyjaśniła ponadto, że sprawozdania podlegały weryfikacji w MRiRW w zakresie techniczno-formalnego sporządzenia sprawozdań, ich terminowości oraz pod kątem prawidłowości wykazanych w nich środków dotacji udzielonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dodała również, że na podstawie opinii biegłych oraz weryfikacji w MRiRW wydawane były postanowienia o zatwierdzeniu sprawozdań przez Ministra.

(akta kontroli str. 829-839, 949-959, 1001-1007)

W badanym okresie Minister nie uchylił żadnej z przesłanych mu uchwał rad naukowych instytutów badawczych.

(akta kontroli str. 1230-1247, 1252-1259)

Stwierdzona
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Departament Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy, w okresie kontrolnym, nie wykonywał prawidłowo zadań określonych w § 12 pkt 1 lit. c wewnętrznego regulaminu organizacyjnego w zakresie kontroli ustawowej uchwał rad naukowych, wobec nieposiadania przez ten Departament wszystkich uchwał przekazywanych do MRiRW przez przewodniczących rad naukowych. W wykazie uchwał sporządzonym przez DIW nie ujęto uchwał, dotyczących opinii rad naukowych w sprawie sprawozdania dyrektora z wykonania zadań, wymaganych art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych (z wyjątkiem uchwały 21/III/2022 z 31 maja 2022 r. w przedmiocie opinii Rady Naukowej MIR-PIB dotyczącej sprawozdania dyrektora z wykonania zadań w roku 2021).

Dyrektor DIW wyjaśniła, że „(...) uchwały rad naukowych instytutów badawczych co do zasady powinny być przekazywane do departamentu nadzorującego, tj. obecnie do Departamentu Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy. Jednakże występują przypadki przekazywania przez kancelarię MRiRW uchwał rad naukowych, do innych komórek organizacyjnych, zgodnie z właściwością merytoryczną, co powoduje, że część uchwał trafia do departamentów merytorycznych”. Ponadto wyjaśniła, że zarówno kierownictwo MRiRW, jak i departament nadzorujący wielokrotnie sygnalizowało instytutom obowiązek terminowego przekazywania do Ministra RiRW podejmowanych uchwał. Wyjaśniła również, że „w kontrolowanym okresie, tj. od roku 2020 do I kwartału 2023 r., na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 5-11 i 17-19 ustawy o instytutach badawczych, trudno jest ustalić dokładną liczbę uchwał, które wpłynęły do MRiRW. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, przewodniczący rad naukowych Instytutów przekazują uchwały do Ministra RiRW. Większość przesyłanych uchwał jest przekazywana do Departamentu Innowacji, Cyfryzacji i Transferu Wiedzy. Należy wskazać, że kancelaria MRiRW przekazując uchwały rad naukowych instytutów badawczych, niejednokrotnie kierowała uchwały bezpośrednio do departamentów merytorycznych, właściwych z punktu widzenia profilu działalności instytutu”.

Należy zauważyć, że DIW powinien dołożyć starań, aby wszystkie uchwały były przekazywane do tego Departamentu, tak, aby mógł wykonywać w pełni nałożone na DIW zadania w zakresie kontroli ustawowej uchwał rad naukowych.

(akt kontroli str. 784-795)

2.6 Powołane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, osoby na stanowiska dyrektora instytutu bądź zastępcy dyrektora instytutu ds. naukowych spełniały wymogi formalne określone w przepisach art. 24 ust. 6 pkt 1-5 oraz art. 27 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych.

W okresie kontrolnym nie został przekroczony maksymalny okres sześciu miesięcy pełnienia obowiązków dyrektora instytutu określony w art. 26 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych.

Jak wyjaśniła Dyrektor DIW w MRiRW „W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie są gromadzone informacje o wolnych stanowiskach w jednostkach podległych (...) w tym też w instytutach badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”. Dodała, że takiego obowiązku nie nakładają przepisy ustawy o instytutach badawczych.

W latach 2020–2023 (I kwartał) w pięciu spośród 12 instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie nastąpiły zmiany osobowe na stanowisku dyrektora instytutu, w trzech instytutach nastąpiła jedna zmiana osobowa na stanowisku dyrektora instytutu, a w pozostałych czterech instytutach wystąpiły po dwie zmiany osobowe na stanowisku dyrektora instytutu. Dwa instytuty, tj. IBPRS-PIB i MIR-PIB nie posiadały zastępcy dyrektora instytutu.

(akt kontroli str. 892-904)

2.7 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nakładał na instytuty obowiązek wprowadzenia do planu zadania lub wyznaczenia zadań poza planem, w oparciu o art. 37 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, w ramach podpisywanych umów dotacji.

Roczne sprawozdania finansowe instytutów oraz informacja o zarządzaniu składnikami mienia trwałego instytutu podawana była do informacji publicznej na stronie internetowej MRiRW w Biuletynie Informacji Publicznej – niezwłocznie po zatwierdzeniu sprawozdania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co potwierdziła próba kontroli trzech przypadków w ww. zakresie.

(akt kontroli str. 877-891)

2.8 W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 17 ust. 5, 6 i 7 ustawy o instytutach badawczych pismem z dnia 14 marca 2023 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał zgodę na utworzenie przez Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy spółki pod nazwą InHortGo sp. z o.o., z siedzibą w Skierniewicach. Z uwagi na podstawę prawną mającą zastosowanie do przedmiotowej zgody, tj. art. 17 ust. 5 ww. ustawy, w tej sprawie nie wymagana była opinia ministra właściwego do spraw nauki. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydawał również zgody nadzorowanym instytucjom na wykonywanie praw z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach kapitałowych na podstawie art. 17 ust. 7 ustawy o instytutach badawczych.

(akt kontroli str. 877-891)

2.9 W okresie objętym kontrolą, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie tworzył instytutów badawczych. Pięć z 12 (tj. 42%) nadzorowanych instytutów badawczych uzyskało w okresie objętym kontrolą status państwowego instytutu badawczego. W grudniu 2020 r. status PIB uzyskały: IO-PIB, IWNZRZ-PIB oraz IBPRS-PIB, w marcu 2021 r. ITP-PIB oraz we wrześniu 2022 r. IRS-PIB. Wnioski o nadanie statusu PIB opiniowany był przez właściwe departamenty merytoryczne, a następnie na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpił z prośbą o opinię do Komisji Ewaluacji Nauki (KEN). Po uzyskaniu opinii KEN, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwrócił się do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o opinię w sprawie nadaniu statusu PIB

wskazanim instytucjom badawczym. W przypadku wszystkich pięciu ww. instytucji wnioski Ministra RiRW zostały pozytywnie zaopiniowane.

(akt kontroli str. 1264-1267, 1594-1595)

2.10 Ministerstwo RiRW podejmowało współpracę z instytucjami badawczymi w zakresie działalności naukowej, badawczej i wdrożeniowej. Wdrażanie i upowszechnianie wyników prac naukowo-badawczych, opierało się przede wszystkim na upowszechnianiu przez Ministerstwo przygotowanych przez instytucje metodyk, broszur, warsztatów i szkoleń.

Instytucje badawcze były angażowane w proces kształtowania unijnych programów ramowych na badania i innowacje, w prace związane z identyfikacją priorytetów badawczych, działania związane udziałem w projektach oraz prace w międzynarodowych inicjatywach, a także współpracę nauko-badawczą.

Ponadto, MRiRW brało udział w czterech konsorcjach międzynarodowych w ramach ramowych programów Horyzont oraz Horyzont Europa, których celem jest m.in. wspieranie działań w ramach prac Stałego Komitetu ds. Badań w Rolnictwie (SCAR) przy Komisji Europejskiej. W realizację zadań projektowych w ww. zakresie, MRiRW angażowało nadzorowane instytucje.

(akt kontroli str. 960-966)

3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej nadzorowanych instytucji

Opis stanu faktycznego

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

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

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

Zakres przeprowadzanych kontroli był zgodny z zakresem, o którym mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o instytucjach badawczych. W toku kontroli weryfikowano zgodność sprawozdań finansowych instytucji ze stanem faktycznym. Na podstawie ustaleń

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

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

kontroli dokonywano ocen skuteczności i efektywności działań instytutów w odniesieniu do ich działalności podstawowej.

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

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu w MRiRW „w okresie objętym kontrolą nie zdarzyły się sytuacje, że dyrektor instytutu nie wykonywał zaleceń Ministra”.

Zespół Audytu Wewnętrznego MRiRW przeprowadził w okresie od 10 listopada 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. audyt wewnętrzny „Nadzór nad merytoryczną działalnością instytutów badawczych”, w wyniku którego sformułowano dziewięć zaleceń.

(akta kontroli str. 11-60, 510-512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

W Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie – kontrolę rozpoczęto 21 grudnia 2022 r., a poprzednia kontrola zakończyła się 28 kwietnia 2016 r. W Instytucie Ochrony Roślin – Państwowym Instytucie Badawczym w Poznaniu – kontrola rozpoczęła się 17 lutego 2020 r. a poprzednia kontrola zakończyła się 15 stycznia 2016 r. W Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – Państwowym Instytucie Badawczym w Poznaniu – kontrola rozpoczęła 20 września 2021 r., a poprzednia kontrola zakończyła się 26 maja 2017 r.

W sprawie nieprzeprowadzenia kontroli w ustawowym terminie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił: „Głównymi powodami przeprowadzenia kontroli w 3 instytutach z częstotliwością rzadziej niż raz na 3 lata były zmiany organizacyjne w Ministerstwie, braki i rotacje kadrowe oraz sytuacja epidemiologiczna”. Ponadto wyjaśnił w sprawie nieprzeprowadzenia kontroli w IERiGŻ-PIB w Warszawie, m.in. że „z uwagi na znaczne obciążenie ówczesnego Departamentu Strategii i Rozwoju pracami związanymi z procedowaniem umów dotacji celowej dla instytutów badawczych, a także ograniczeniami kadrowymi Wydziału Nadzoru tego departamentu, termin opracowania dokumentów pokontrolnych przedłużał się i jednocześnie do Ministerstwa napływały sygnały nt. nieprawidłowości w tym instytucie, w szczególności w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych na zadania realizowane przez pracowników Instytutu. Kierownictwo Ministerstwa podjęło wówczas decyzję o odstąpieniu od tej kontroli i wszczęciu kontroli pozaplanowej stricte ukierunkowanej na zgłaszane problemy”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że realizacja zadań ustawowych nie może być zagrożona ze względu na trudności kadrowo-organizacyjne.

(akta kontroli str. 327-466, 725-730, 1268-1272)

2. W przypadku dziewięciu kontroli, w okresie od 2020 r. do I kwartału 2023 r., przekroczony został czas na ich przeprowadzenie, który zgodnie z planami kontroli MRiRW wynosił od trzech do pięciu miesięcy. Czas pomiędzy rozpoczęciem kontroli, a podpisaniem przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystąpienia

pokontrolnego wynosił od ponad 9 miesięcy²⁹ do blisko 19 miesięcy³⁰ (średnio blisko 13,5 miesiąca).

W sprawie wydłużających się postępowań kontrolnych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyjaśnił m.in.: „Głównym powodem powyższej sytuacji jest duża liczba jednostek podległych Ministrowi RiRW (24 jednostki) oraz nadzorowanych przez niego (79 jednostek), łącznie 103 jednostki, przy ograniczonych zasobach kadrowych Ministerstwa w zakresie osób realizujących kontrole. Kontrole tych jednostek są wykonywane przez Wydział Kontroli Jednostek Departamentu Kontroli i Audytu (dalej DKA) w którym aktualnie zatrudnionych jest siedmiu pracowników (sześciu pracowników i naczelnik), a w przypadku instytutów przy współudziale pracowników Zespołu Kontroli i Nadzoru dalej DIW, w którym zatrudnionych jest trzech pracowników (dwóch pracowników i kierownik). Ponadto pracownicy Zespołu Kontroli i Nadzoru DIW poza kontrolą instytutów realizują także inne zadania nadzorcze nad instytutami. Jednocześnie w związku z dużą liczbą jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra, występuje znaczne obciążenie kontrolerów pracą i konieczność realizacji kilku kontroli jednocześnie. Dodatkowo w 2020 r. pracownicy DKA przeprowadzili trzy kontrole doraźne, a w latach 2021–2022 – po pięć takich kontroli. Kontrole doraźne stanowią priorytet Kierownictwa w stosunku do innych realizowanych kontroli, bowiem są bieżącą reakcją na ujawniające się nieprawidłowości. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że ustawowa kontrola instytutu obejmuje niemalże całokształt jego działalności, co niewątpliwie wpływa na czasochłonność i pracochłonność tych kontroli.”

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

(akta kontroli str. 327-466, 725-730, 1268-1272)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Doprecyzowanie zasad nadzoru przyjętych w dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych”, celem ujednoczenia wymagań wobec instytutów.
 2. Realizowanie spraw z zakresu wyrażania zgody na dokonanie czynności prawnej przez instytuty badawcze, niewymagających postępowania wyjaśniającego, w ustawowych terminach.
 3. Podjęcie działań zmierzających do ustalenia katalogu zadań szczególnie ważnych dla siedmiu instytutów badawczych, w rozporządzeniach nadającym im status PIB, tj. dla IERiGŻ-PIB, IHAR-PIB, IOR-PIB, IUNG-PIB, IZ-PIB, PIW-PIB, MIR-PIB.
 4. Zlecenie zadań szczególnie ważnych dla polityki państwa, w sposób umożliwiający ich ciągłą realizację przez instytuty posiadające status PIB, w tym przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy.

²⁹ Kontrola przeprowadzona w okresie od 26 września 2019 r. do 2 lipca 2020 r. w Państwowym Instytucie Weterynaryjnym – PIB w Puławach.

³⁰ Kontrola przeprowadzona w okresie od 17 lutego 2020 r. do 31 sierpnia 2021 r. w Instytucie Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu.

5. Zapewnienie kompletności wykazu uchwał rad naukowych przekazywanych do MRiRW, w celu realizacji zadań w zakresie kontroli ustawowej tych uchwał.
6. Przeprowadzanie kontroli w instytutach badawczych w ustawowym terminie, tj. nie rzadziej niż raz na trzy lata.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 3 sierpnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marek Adamiak p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1. skreślenie na str. 4, w wierszu 1-2 od góry, treści „(§ 10)” oraz wyrazów „Wydziału Organizacji i Finansowania Instytutów Badawczych w”,
2. zastąpienie na str. 4 akapitu drugiego od góry, akapitem: „W wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DIW, temu departamentowi przypisano również projektowanie zmian oraz prowadzenie prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania i organizacji instytutów badawczych.”,
3. zastąpienie na str. 4, w 5 wierszu od dołu, wyrazu „instytutach” wyrazem „spółkach”,
4. zastąpienie na str. 6, w wierszach 24-25 od góry, wyrazów w brzmieniu „służył miernik „Planowania liczba przeprowadzonych badań w ramach poszczególnych zadań Programu” wyrazami „służyły mierniki określone w umowach dotacji na realizację programów wieloletnich”.

Kontroler
Małgorzata Grzegorzczuk
Starszy inspektor kp.

/-/

Warszawa, 30 sierpnia 2023 r.