



RPW/38805/2020 P
Data: 2020-08-06
Ministerstwo Klimatu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

MINISTERSTWO KLIMATU KANCELARIA OGÓLNA	
WPLYNĘŁO W DNIU	2020 -08- 06
L. dz.	

KGP.410.002.02.2020

Pan
Michał Kurtyka
Minister Klimatu
Ministerstwo Klimatu
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/014 – *Gospodarka finansowa instytutów badawczych*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka – Minister Klimatu od dnia 15 listopada 2019 r. w zakresie właściwości do spraw <i>klimatu</i> oraz do spraw <i>energii</i> od dnia 21 marca 2020 r. ² poprzednio: Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska od dnia 9 stycznia 2018 r. do dnia 15 listopada 2018 r., Jan Szyszko – Minister Środowiska od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja nadzoru nad instytutami badawczymi. 2. Realizacja kompetencji nadzorczych ministra nad instytutami badawczymi. 3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej nadzorowanych instytutów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2020 r. z uwzględnieniem dowodów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Łukasz Urbanowicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/32/2020 z 8 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie obowiązków przez Ministra Klimatu, a wcześniej Ministra Środowiska w zakresie nadzoru i kontroli nad instytutami badawczymi, wynikających z przepisów *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych*⁵.

W MK opracowano zasady organizacji nadzoru nad instytutami badawczymi, które zaimplementowano do praktycznego stosowania. W związku z przejęciem przez Ministra Klimatu z dniem 21 marca 2020 r., jako właściwego do spraw *energii*, nadzoru nad pięcioma instytutami badawczymi od Ministra Aktywów Państwowych,

¹ Dalej: MK lub Ministerstwo. Poprzednio Ministerstwo Środowiska, które zmieniło nazwę na Ministerstwo Klimatu z dniem 15 listopada 2019 r. zgodnie z § 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska* (Dz.U. poz. 2289).

² Minister Klimatu kieruje działami administracji rządowej - *energia i klimat*, na podstawie § 1 ust. 2 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu* (Dz. U. poz. 495). Na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych* (Dz. U. poz. 498) - przekształcenie polegało na wyłączeniu z dniem 21 marca 2020 r. z Ministerstwa Aktywów Państwowych komórek organizacyjnych Ministerstwa Energii obsługujących sprawy działu *energia* oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu i przeniesieniu ich do Ministerstwa Klimatu obsługującego od dnia 21 marca 2020 r. dział *energia*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz.U. z 2019 r., poz. 1350, dalej: *ustawa o instytutach badawczych*.

podjęto działania w celu ujednolicenia sposobu sprawowania nadzoru nad jednostkami w działach *klimat* (wcześniej *środowisko*) i *energia* (przy czym działania te nie zostały sfinalizowane). Zaktualizowano także, realizowany przez Ministerstwo, plan kontroli na 2020 r. uwzględniając w nim instytuty badawcze dotychczas nadzorowane przez Ministra Aktywów Państwowych, w których w roku 2020 powinna zostać przeprowadzona kontrola na podstawie art. 36 *ustawy o instytutach badawczych*.

Badanie sprawozdań finansowych i działalności podstawowej instytutów było przeprowadzane w ramach sporządzanych w MK rocznych ocen funkcjonowania instytutów badawczych, zgodnie z *Działaniami nadzorczymi*, będącymi uszczegółowieniem *Polityki nadzorczej Ministra Środowiska*⁶.

Niewłaściwe było wskazanie w *Działaniach nadzorczych* Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu jako komórki nadzorującej Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy⁷ w okresie od dnia 20 lipca 2018 r. do dnia 29 stycznia 2020 r., zamiast Departamentu Zarządzania Środowiskiem. Ponadto od 30 stycznia 2020 r. do końca okresu objętego kontrolą, w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu MK nie ujęto zadań w zakresie nadzoru nad IOŚ-PIB. Stwierdzone wyżej nieprawidłowości nie miały wpływu na jakość sprawowanego nadzoru nad IOŚ-PIB.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

Zgodnie z *obwieszczeniem Ministra Klimatu z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu lub przez niego nadzorowanych*⁹, nadzorem Ministra Klimatu objęte były następujące instytuty badawcze:

- Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach¹⁰,
- Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie,
- Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie¹¹,
- Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie¹²,
- Instytut Energetyki w Warszawie¹³,
- Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego w Warszawie¹⁴,
- Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Otwocku-Świerku¹⁵.

⁶ Stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 76 Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r., dalej: *Polityka*.

⁷ Dalej: IOŚ-PIB.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ M. P., poz. 389.

¹⁰ Dalej: IETU.

¹¹ Dalej: CLOR.

¹² Dalej: IChiTJ.

¹³ Dalej: IE.

¹⁴ Dalej: IFPiLM.

¹⁵ Dalej: NCBJ.

1. Organizacja nadzoru w Ministerstwie Klimatu

Nadzór nad instytutami badawczymi był przypisany do odpowiednich departamentów Ministerstwa zarówno w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, jak i regulaminach wewnętrznych komórek organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny określony zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska¹⁶, w którym nadzór nad IOŚ-PIB przypisano do Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu, a nadzór nad IETU do Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej. Na podstawie zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 lipca 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska¹⁷ nadzór nad IOŚ-PIB został przypisany od 20 lipca 2018 r. do Departamentu Zarządzania Środowiskiem, a następnie od 30 stycznia 2020 r. na podstawie zarządzenia Ministra Klimatu z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu¹⁸ do uprzednio go nadzorującego Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu.

W regulaminach wewnętrznych wyżej wymienionych komórek organizacyjnych MK wskazane były zadania z zakresu nadzoru nad instytutami badawczymi, przy czym od 30 stycznia 2020 r. do końca okresu objętego kontrolą nadzór nad IOŚ-PIB nie był wskazany w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej MK¹⁹, w tym okresie dziania nadzorcze MK wobec IOŚ-PIB były realizowane na podstawie zarządzenia Ministra Klimatu z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego MK, a jednocześnie były prowadzone prace w zakresie modyfikacji regulaminu wewnętrznego Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu.

Minister Klimatu, a wcześniej Minister Środowiska sprawował nadzór nad wszystkimi jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, w tym nad instytutami badawczymi zgodnie z *Polityką nadzorczą Ministra Środowiska*. Dokument ten określał zasady ogólne, na których miał polegać system nadzoru ministra nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi oraz zasady szczegółowe, na które składały się standardy i procedury przypisane wszystkim lub konkretnym komórkom organizacyjnym. Zapisy *Polityki* służyły w szczególności zapewnieniu realizacji polityki Rady Ministrów w dziale kierowanym przez Ministra.

Uszczegółowienie *Polityki* stanowił dokument *Działania nadzorcze*, dotyczący poszczególnych instytutów badawczych, w tym IETU i IOŚ-PIB. W *Działaniach nadzorczych* określono czynności dotyczące nadzoru nad instytutami w obszarach personalnym, finansowym, pozafinansowym oraz przestrzegania prawa. Czynności były dokumentowane zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej. Na podstawie *Działań nadzorczych* w MK sporządzano roczne oceny funkcjonowania instytutów. Przy zmianach departamentów nadzorujących IOŚ-PIB nie dokonywano stosownych aktualizacji *Działań nadzorczych*. W rezultacie w okresie od 20 lipca 2018 r. do 29 stycznia 2020 r. dokument ten był niezgodny z *Regulaminem organizacyjnym* MK, ponieważ zawierał wskazanie Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu jako komórkę nadzorującą IOŚ-PIB zamiast Departamentu Zarządzania Środowiskiem. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Transformacji Kli-

¹⁶ Dz. Urz. Min. Środ. z 2017 r. poz. 106, z 2018 r. poz. 3, 17, 21, 34, 42, 57 i 64 oraz z 2019 r. poz. 9, 27, 31 i 55 oraz Dz. Urz. Min. Klim. z 2020 r. poz. 13.

¹⁷ Dz. Urz. Min. Środ. z 2018 r. poz. 42.

¹⁸ Dz. Urz. Min. Klim. z 2020 r. poz. 13.

¹⁹ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r.

matycznej MK²⁰ prace nad aktualizacją *Działań nadzorczych* były prowadzone na wniosek Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z 18 kwietnia 2019 r. Prace te nie zostały sfinalizowane do zakończenia okresu objętego kontrolą NIK. Przyczyną długotrwałości prac były istotne zmiany w strukturze MK (wcześniej Ministerstwa Środowiska), kompleksowość prac nad dokumentem, a także złożona struktura IOŚ-PIB oraz powierzenie mu w tym okresie nowych zadań.

W odniesieniu do instytutów badawczych, które przeszły do nadzoru Ministra Klimatu z dniem 21 marca 2020 r.²¹ do końca okresu objętego kontrolą dokument *Działania nadzorcze* nie miał zastosowania. Obowiązujące natomiast były w tym zakresie zapisy *Polityki nadzorczej*. W Ministerstwie Aktywów Państwowych a wcześniej w Ministerstwie Energii obowiązywała karta procesu pn. *Kontrola zarządcza w działach energia oraz gospodarka złożami kopalin*²², która określała zasady nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, w tym w szczególności dotyczące sporządzania planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Kontroli i Audytu MK²³, w trakcie przeprowadzania kontroli trwały prace nad aktualizacją *Polityki* mające na celu przede wszystkim ujednolicenie sposobu sprawowania nadzoru nad jednostkami w działach *klimat* i *energia*. Następnie zostaną opracowane nowe *Działania nadzorcze* dla wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Klimatu, w tym dla instytutów badawczych.

Pracownicy wykonujący nadzór nad instytutami badawczymi IETU i IOŚ-PIB oraz pracownicy nadzorujący instytuty badawcze w Ministerstwie Aktywów Państwowych²⁴, którzy przeszli do MK, w opisach stanowisk pracy mieli ujęte obowiązki związane z realizacją zadań nadzorczych.

Weryfikacja przez Dyrektora Generalnego MK dodatkowego zatrudnienia pracowników MK pełniących nadzór nad instytutami badawczymi odbywała się w ramach uprawnień wynikających z *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*²⁵ oraz *zarządzenia nr 14 Dyrektora Generalnego MK z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub dodatkowych zajęć zarobkowych przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MK*. W okresie objętym kontrolą obowiązywała *Polityka przeciwdziałania korupcji Ministerstwa Środowiska*²⁶ przyjęta w lipcu 2016 r., a następnie zaktualizowana w październiku 2018 r., regulująca m.in. problematykę konfliktu interesów. Aktualizacja *Polityki przeciwdziałania korupcji* w 2018 r. wprowadziła obowiązek składania oświadczeń przez pracowników MK, w tym pracowników nadzorujących instytuty badawcze o zapoznaniu się z tym dokumentem. Wszyscy pracownicy nadzorujący instytuty badawcze złożyli powyższe oświadczenia, przy czym jeden pracownik nadzorujący IOŚ-PIB w okresie od 10 kwietnia 2019 r. do 4 marca 2020 r. złożył to oświadczenie podczas trwania kontroli NIK w dniu 24 lipca 2020 r.

Pracownicy nadzorujący instytuty badawcze nie byli w okresie objętym kontrolą zatrudnieni w nadzorowanych przez siebie instytutach badawczych, ani nie wykonywali na ich rzecz odpłatnych usług. Ustalenie to zostało potwierdzone na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2f *ustawy o NIK* od instytutów.

²⁰ Pismo z dnia 15 lipca 2020 r.

²¹ Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie, Instytut Energetyki w Warszawie, Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego w Warszawie, Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Otwocku-Świerku.

²² KP-BDG-1, obowiązująca od 1 października 2019 r.

²³ Pismo z dnia 19 maja 2020 r.

²⁴ Wcześniej Ministerstwo Energii, dalej: MAP.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.

²⁶ Dalej: *Polityka przeciwdziałania korupcji*.

(akta kontroli str. 9-47, 234-287, 595-604, 773-775, 782-792, 966-977, 1053-1064, 1086-1096, 1214-1218, 1230-1238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1 Niewłaściwie wskazano w *Działaniach nadzorczych* komórkę nadzorującą IOŚ-PIB w okresie od dnia 20 lipca 2018 r. do dnia 29 stycznia 2020 r. tj. Departament Ochrony Powietrza i Klimatu zamiast Departamentu Zarządzania Środowiskiem, co było sprzeczne z zapisami obowiązującego wówczas *Regulaminu organizacyjnego* Ministerstwa.
- 2 Brak wskazania od dnia 30 stycznia 2020 r. do końca okresu objętego kontrolą w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu zadań w zakresie nadzoru nad IOŚ-PIB.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie organizację nadzoru nad instytutami badawczymi w Ministerstwie Klimatu, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie wpłynęły na jakość sprawowanego nadzoru.

OBSZAR

2. Realizacja kompetencji nadzorczych ministra nad instytutami badawczymi.

Opis stanu
faktycznego

Nadzór Ministra Klimatu nad instytutami badawczymi był sprawowany poprzez:

- powoływanie członków rad naukowych instytutów oraz dyrektorów instytutów,
- analizę protokołów oraz projektów uchwał rad naukowych instytutów,
- zatwierdzanie sprawozdań finansowych instytutów,
- sporządzanie corocznej oceny funkcjonowania instytutów,
- sporządzanie okresowej oceny dyrektora instytutu,
- udział przedstawicieli MK w odbiorach prac badawczych.

Wystąpiły trzy przypadki otrzymania przez nadzorującego ministra uchwał rad naukowych po obowiązującym terminie tj. po upływie siedmiu dni od daty ich podjęcia. I tak, w dniu 14 października 2019 r. do Ministerstwa Energii wpłynęła uchwała Rady Naukowej IChiTJ z dnia 25 września 2019 r. w sprawie nowego statutu IChiTJ oraz w dniu 24 lutego 2020 r. do Ministerstwa Aktywów Państwowych wpłynęła uchwała Rady Naukowej CLOR z dnia 20 listopada 2019 r. dotycząca nowego statutu CLOR. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Energii Jądrowej MK²⁷, w trybie roboczym dyrektorzy obu instytutów zostali poinstruowani telefonicznie o konieczności dochowywania ustawowego siedmiodniowego terminu na przekazywanie uchwał rady naukowej do ministra nadzorującego. Uchwała Rady Naukowej CLOR podjęta 8 kwietnia 2020 r. została przekazana do MK w dniu 29 kwietnia 2020 r. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Elektromobilności i Gospodarki Wodorowej MK²⁸, Zastępca Dyrektora CLOR wskazał, że opóźnienie to było spowodowane świadczeniem pracy w formie pracy zdalnej zarówno przez pracowników CLOR jak i MK, w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju.

Nie było przypadków częściowego lub całkowitego uchylenia uchwał rad naukowych przez Ministra. W dniu 17 czerwca 2019 r. do NCBJ wystosowane zostało pismo odnośnie podjęcia przez Radę Naukową NCBJ uchwały przy braku quorum, w którym wskazano konieczność pilnego zwołania posiedzenia Rady Naukowej NCBJ i ponownego podjęcia uchwały.

W ramach oceny okresowej dyrektora IETU za 2018 r.²⁹ wskazano m.in. na konieczność uwzględnienia w kierunkach działalności IETU pojawiających się nowych

²⁷ Pismo z dnia 26 czerwca 2020 r.

²⁸ Pismo z dnia 10 lipca 2020 r.

²⁹ Dokument z dnia 18 grudnia 2019 r.

wyzwań w obszarze ochrony środowiska, ze szczególnym naciskiem na ściślejsze powiązanie działalności IETU z przyjętą w dniu 16 lipca 2019 r. przez Radę Ministrów *Polityką ekologiczną państwa 2030 – strategią rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*³⁰. Wskazano także na dwa obszary działalności badawczej IETU gospodarkę odpadami i zasobami oraz diagnozowanie stanu i prognozowanie zmian jakości środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem adaptacji do zmian klimatu, które były ściśle powiązane z kierunkami interwencji wskazanymi w PEP 2030, takimi jak: gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania, adaptacja do zmian klimatu i zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych. Powyższe wytyczne nie nakładały na IETU realizacji konkretnych zadań, a więc nie wiązały się z poniesieniem dodatkowych kosztów.

W dniu 5 listopada 2018 r. Minister Środowiska powierzył IOŚ-PIB realizację zadań mających na celu utworzenie oraz uruchomienie modułów *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami*³¹. Przesłanką do podjęcia powyższej decyzji było przekonanie o odpowiednim przygotowaniu technicznym oraz merytorycznym IOŚ-PIB w tworzeniu baz danych, co miało zapewnić właściwe opracowanie poszczególnych elementów bazy, w terminach wskazanych w przepisach *ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*³². Finansowanie realizacji zadania przez IOŚ-PIB, zgodnie z art. 401c ust. 9 pkt 3 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*³³ pochodziło ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. IOŚ-PIB wywiązywał się z powierzonego zadania, co było przedmiotem pozytywnej oceny funkcjonowania IOŚ-PIB w roku 2018, sporządzonej w ramach corocznej oceny funkcjonowania instytutu, zgodnie z *Działaniami nadzorczymi*.

Doświadczenie IETU i IOŚ-PIB zostało wykorzystane przy realizacji projektu *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*³⁴, którego zleceniodawcą było Ministerstwo Środowiska, a wykonawcą konsorcjum złożone z IETU, IOŚ-PIB, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego oraz firmy ARCADIS. Głównym celem projektu była ocena wrażliwości i podatności na zmiany klimatu dla każdego z 44 miast partnerskich biorących udział w projekcie i zaplanowanie działań adaptacyjnych, adekwatnych do zidentyfikowanych zagrożeń. W ramach projektu miasta otrzymały dokumenty zawierające diagnozę zagrożeń klimatycznych, ocenę wrażliwości sektorów na zagrożenia klimatyczne i dokonały wyboru sektorów, które są najbardziej wrażliwe na czynniki klimatyczne. Oceniono również potencjał adaptacyjny miast. Rezultatem projektu były propozycje konkretnych działań chroniących przed skutkami zmian klimatu, które mają być podstawą do podjęcia przez samorządy analizowanych miast aktywności w zakresie adaptacji do zmian klimatu w zidentyfikowanych wrażliwych obszarach i sektorach.

W okresie objętym kontrolą nie odwoływano dyrektorów instytutów badawczych. Minister nie powierzał pełnienia obowiązków dyrektora instytutu badawczego. Na wniosek dyrektorów instytutów nadzorujący minister odwołał pięciu zastępców dyrektorów instytutów badawczych, w tym po jednej osobie w CLOR i IFPiLM oraz trzy osoby w NCBJ.

Sprawozdania finansowe otrzymywane z instytutów badawczych przed zatwierdzeniem były analizowane w nadzorującym instytut Ministerstwie. Minister Środowiska

³⁰ Dalej: PEP 2030.

³¹ Dalej: BDO.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z zm.

³⁴ Dalej: MPA.

a następnie Minister Klimatu terminowo zatwierdzał sprawozdania instytutów. W Ministerstwie Energii sprawozdania czterech Instytutów (CLOR, IChiTJ, IFPiLM, NCBJ) za rok 2018 zatwierdzono po upływie ponad pół roku od dnia bilansowego. Przekroczenia terminu wyniosły od trzech do dziewięciu dni. Corocznemu badaniu przez biegłego rewidenta poddawane były sprawozdania finansowe instytutów badawczych, które spełniały warunki określone w art. 64 ust. 1 pkt 4 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*³⁵, w zakresie obowiązku badania sprawozdań finansowych, tj. IOŚ-PIB, IChiTJ, IE, IFPiLM oraz NCBJ. Instytuty IETU oraz CLOR nie musiały przeprowadzać badania sprawozdań finansowych za lata 2018 i 2019. Dodatkowo, na zlecenie ministra nadzorującego, badaniu poddawane były także sprawozdania CLOR pomimo braku wyżej wymienionego wymogu ustawowego (z częstotliwością co dwa lata, w tym za rok 2019).

Sprawozdania roczne oraz informacje o zarządzaniu składnikami mienia trwałego były publikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej nadzorującego ministra niezwłocznie po ich zatwierdzeniu.

Prawidłowość kwalifikacji przez instytuty badawcze ich działalności jako komercyjnej oraz badawczej i wdrożeniowej była oceniana przez biegłych rewidentów w toku badania sprawozdań finansowych, na podstawie dokumentacji przedkładanej przez instytuty. W przypadku sprawozdania finansowego CLOR za rok 2018 zostało ono ocenione na podstawie dołączonej do niego analitycznej struktury przychodów. W przypadku IETU przeprowadzana była analiza dokumentacji przekazanej przez jednostkę w ramach procesu zatwierdzania sprawozdania finansowego.

Do bieżącej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Klimatu, które przeszły z MAP służyły przesyłane przez nie kwartalne sprawozdania F01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym wraz z informacją okresową. W IOŚ-PIB i IETU sytuacja finansowa była analizowana w ramach okresowej oceny działalności instytutów i ich dyrektorów.

Sporządzanie oceny instytutów IETU i IOŚ-PIB i kierujących tymi jednostkami było przeprowadzane terminowo. W IETU do 30 listopada roku następującego po roku, którego ocena dotyczy, a w IOŚ-PIB w trzecim kwartale roku kalendarzowego za rok poprzedni. Stanowiło to także realizację wniosku pokontrolnego wynikającego z kontroli NIK nr P/14/070 *Efekty działalności instytutów badawczych*³⁶. W ramach przeprowadzanej oceny komórka nadzorująca dany instytut zwracała się do innych właściwych komórek organizacyjnych MK o opinie w sprawie współpracy z instytutem oraz o informacje dotyczące wpływających na działanie instytutu skarg oraz sposobu ich rozpatrzenia. Oceny pozostałych instytutów badawczych, które przeszły pod nadzór Ministra Klimatu w dniu 21 marca br. nie były przeprowadzane.

W okresie objętym kontrolą nie wdrażano działań mających na celu poprawę sytuacji finansowej nadzorowanych instytutów badawczych (nie było takiej potrzeby).

IOŚ-PIB posiadał spółkę zależną Instytut Badań nad Środowiskiem sp. z o.o., utworzoną 26 kwietnia 2019 r. W ramach działań nadzorczych nad IOŚ-PIB, Minister Środowiska, a następnie Minister Klimatu wyraził zgodę na utworzenie tej spółki oraz wskazał jednego z czterech członków Rady Nadzorczej. Ministerstwo otrzymało dokumenty dotyczące przyjęcia w dniu 1 sierpnia 2019 r. *Strategii rozwoju spółki na lata 2019-2021*. Przedmiot działalności spółki obejmował działania z zakresu transferu technologii i upowszechniania nauki, pozyskiwanie środków finansowych na działalność statutową IOŚ-PIB oraz komercjalizację wyników badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych.

³⁵ Dz.U. z 2019, poz.351 ze zm.

³⁶ Wystąpienie NIK z dnia 23 grudnia 2014 r., KSI-4101-008-01/2014.

Stwierdzono jeden przypadek niezatwierdzenia przez Ministra Klimatu, statutu instytutu badawczego (IChiTJ), który wpłynął 14 października 2019 r. do nadzorującego Ministra Energii (następnie nadzór nad tym instytutem był sprawowany przez Ministra Aktywów Państwowych). Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MK, w związku z trwającymi zmianami w składzie Rady Ministrów oraz obowiązującymi procedurami obiegu dokumentacji w Ministerstwie Energii nie było możliwości jego zatwierdzenia zanim nadzór nad IChiTJ został przekazany Ministrowi Klimatu. Sekretarz Stanu wyjaśnił także, że przejęcie nadzoru przez MK zbiegło się w czasie z wybuchem pandemii COVID-19 oraz przejściem pracowników na pracę zdalną. Statut został zatwierdzony przez Ministra Klimatu 26 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 288-594, 599-604, 606-769, 776-781, 792-792, 978-1052, 1065-1085, 1127-1213, 1219-1226)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Odpowiedzialność za przewlekłość w działaniu przy zatwierdzaniu statutu IChiTJ ponosił Minister Aktywów Państwowych.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie realizację kompetencji nadzorczych ministra nad instytutami badawczymi.

OBSZAR

3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej nadzorowanych instytutów.

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą MK przeprowadziło we wszystkich nadzorowanych instytutach badawczych obligatoryjne kontrole, nie rzadziej niż raz na trzy lata. Zasady przeprowadzenia kontroli były ujęte w zapisach *Polityki* i *Działań nadzorczych*. Zakres kontroli zgodnie z programem kontroli obejmował działalność finansową instytutu, organizację i jakość pracy instytutu oraz jakość zarządzania instytutem. Kontrole zostały również przeprowadzone w instytutach badawczych nadzorowanych do 21 marca 2020 r. przez Ministra Aktywów Państwowych.

Kontrole przeprowadzane w IOŚ-PIB oraz IETU obejmowały obszary działalności instytutów, o których mowa w art. 36 *ustawy o instytutach badawczych*. W zakresie kontroli finansowej instytutów kontroli podlegało m.in. tworzenie rocznych planów finansowych oraz ich wykonanie ze szczególnym uwzględnieniem udzielonych zamówień publicznych. W odniesieniu do organizacji i jakości pracy instytutów m.in. struktura organizacyjna, współpraca z innymi jednostkami oraz zarządzanie instytutami, w tym polityka kadrowa. Dodatkowo MK przeprowadziło w IOŚ-PIB kontrolę gospodarowania nieruchomościami z uwzględnieniem planów inwestycyjnych. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Energii również przeprowadzało obligatoryjne kontrole w nadzorowanych instytutach tj. w CLOR, IChiTJ, IE i NCBJ. W IFPiLM kontrola została przeprowadzona w roku 2017, a kolejna została ujęta w planie kontroli MK na rok 2020.

Instytuty badawcze informowały nadzorujące je Ministerstwa o realizacji zaleceń pokontrolnych. Weryfikacja realizacji zaleceń pokontrolnych odbywa się w MK podczas kolejnej kontroli planowej w danym instytucie badawczym. W 2020 r. MK w trzech zaplanowanych kontrolach w instytutach badawczych tj. IE, IFPiLM i NCBJ, będzie analizowało m.in. wdrożenie zaleceń wydanych podczas poprzednich kontroli MAP.

(akta kontroli str. 40-233, 599-605, 770-772, 791-965, 1097-1126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej instytutów badawczych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Wskazanie w regulaminie wewnętrznym Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu zadań w zakresie nadzoru nad IOŚ-PIB.

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.

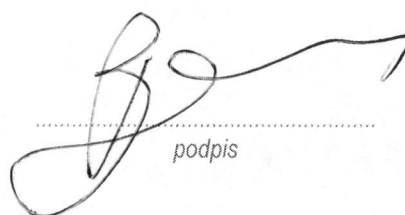
Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2020 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



podpis