



KG.P.430.012.2020
Nr ewid. 181/2020/P/20/014/KGP

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODARKA FINANSOWA INSTYTUTÓW BADAWCZYCH

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarka finansowa instytutów badawczych

p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 07. 12. 2020.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH KRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Nadzór nad działalnością instytutów badawczych	17
5.1.1. Wykonywanie kompetencji nadzorczych przez ministrów	17
5.1.2. Organizacja nadzoru w ministerstwach	19
5.1.3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej instytutów	26
5.2. Gospodarka finansowa instytutów	27
5.2.1. Zagadnienia ogólne	28
5.2.2. Realizacja przychodów, w tym windykacja należności	28
5.2.3. Wydatki, w tym regulowanie zobowiązań oraz kształtowanie wynagrodzeń	36
5.2.4. Realizacja zadań finansowanych ze środków publicznych	40
5.2.5. Działalność statutowa instytutów	41
5.2.6. Działalność merytoryczna	46
6. ZAŁĄCZNIKI	61
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	61
6.2. Charakterystyka Instytutów objętych kontrolą	64
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	69
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	77
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	78
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	79
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	82

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Analiza nadzoru	<i>Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej</i> , dokument wydany w marcu 2012 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ¹ ;
B+R	Działalność badawczo-rozwojowa;
Dotacja podmiotowa	Dotacja dla instytutu badawczego na utrzymanie jego potencjału badawczego;
Efektywność jednostek naukowych	Jest mierzona za pomocą efektów działalności naukowej i badawczo-rozwojowej (w tym wdrożeniowej) wyrażonych m.in.: liczbą publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych wyróżnionych przez <i>Journal Citation Reports</i> (tzw. lista filadelfijska), liczbą cytowań publikacji pracowników oraz nagród za działalność naukową (przypadających na jednego pracownika prowadzącego badania naukowe w poszczególnych latach), liczbą patentów, praw ochronnych na wzory użytkowe, praw z rejestracji wzorów przemysłowych oraz przychodów z tytułu wdrożeń wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Pojęcie efektywności funkcjonowania instytutów badawczych mieści w sobie również prawidłowe wykorzystywanie przez instytuty powierzonych im funduszy oraz odpowiednie planowanie zarządzanie, monitorowanie i ocenę wykonywanych działań;
ERC	European Research Council;
GERD	Ang. <i>gross domestic expenditures on R&D</i> , Nakłady krajowe brutto na działalność; B+R na terytorium danego państwa w danym roku sprawozdawczym ² ;
ICH TJ	Instytut Chemii i Techniki Jądrowej;
IEn	Instytut Energetyki;
IETU	Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych;
IFPiLM	Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy;
INiG	Instytut Nafty i Gazu;
KEJN	Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych;
KOMAG	Instytut Techniki Górniczej Komag;
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych;
MK	Ministerstwo Klimatu;
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;
OPI	Ośrodek Przetwarzania Informacji;
POLTEGOR	Poltegor-Instytut Instytut Górnictwa Odkrywkowego;
SOR	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r., przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> M.P. poz. 260;
SPUB	Specjalne Urządzenie Badawcze;
Standardy kontroli w administracji rządowej	Dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zatwierdzony 31 sierpnia 2017 r. ³ ;

¹ <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf>, dalej także: Analiza nadzoru.

² *Podręcznik Frascati*, OECD 2015.

³ <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/52441/Standardykontroliwadministracjirzadowej31sierpnia2017r.pdf>

Standardy kontroli zarządczej	<i>Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84);</i>
TRL	Z ang. <i>Technology Readiness Level</i> (Poziom Gotowości Technologicznej). Metodyka ta służy do określenia etapu, na jakim znajduje się pomysł, projekt lub wynalazek w szerokim rozumieniu tych sformułowań. Na przykład Poziom VI – dokonano demonstracji prototypu lub modelu systemu albo podsystemu technologii w warunkach zbliżonych do rzeczywistych. Poziom VII – dokonano demonstracji prototypu technologii w warunkach operacyjnych. Prototyp jest już prawie na poziomie systemu operacyjnego. Poziomy Gotowości Technologicznej zostały opracowane w 1974 roku w NASA;
u.f.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.);
Ustawa o instytutach badawczych	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. <i>o instytutach badawczych</i> (Dz.U. z 2020 r. poz. 1383);
Ustawa kominowa	Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. <i>o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi</i> (Dz.U. z 2019 r. poz. 2136);
u.o.r.	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. <i>o rachunkowości</i> (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.);

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy instytuty prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową i realizowały zadania statutowe, w tym finansowane ze środków publicznych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy minister sprawował nadzór nad instytutami w zakresie przychodów, wydatków oraz realizacją ich zadań statutowych?
2. Czy należycie realizowane były przychody instytutów, w tym windykacja należności?
3. Czy wydatki instytutów realizowane były w sposób legalny, celowy i gospodarny oraz czy były one rzetelnie dokumentowane?
4. Czy w pełni zrealizowano zadania statutowe, w tym finansowane ze środków publicznych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Aktywów Państwowych

Ministerstwo Klimatu

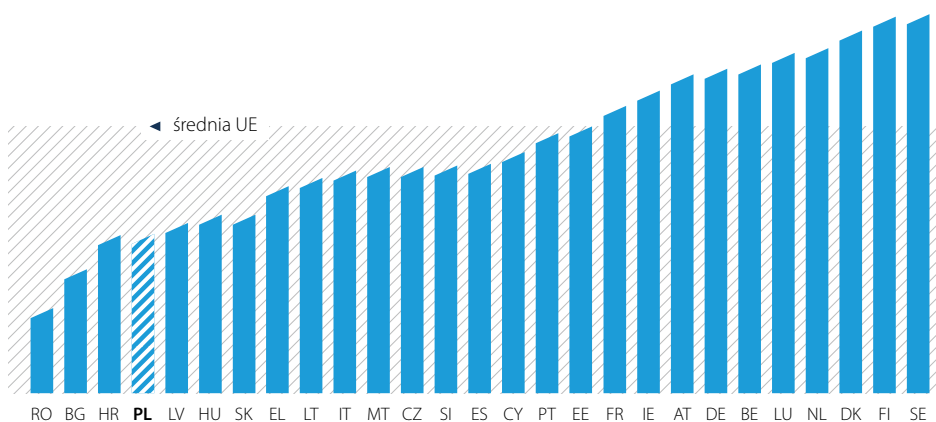
Osiem instytutów badawczych

Okres objęty kontrolą
2018–I kwartał 2020

Państwowe instytuty badawcze stanowią istotną część systemu nauki (obok instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk oraz uczelni). Dysponują potencjałem badawczym, który powinien być wykorzystywany w celu podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Pomimo stałego postępu Polska zajmowała w 2019 r. czwarte miejsce od końca w unijnym rankingu innowacyjności (*European Innovation Scoreboard*)⁴ – na 27 państw UE. W opracowaniu tym zakwalifikowano Polskę do grupy „umiarkowanych innowatorów”, wskazując na słabe wyniki w takich aspektach innowacyjności jak: aktywność innowacyjna przedsiębiorstw (zwłaszcza MŚP), współpraca w tym zakresie z innymi podmiotami, międzynarodowa aktywność patentowa (niska liczba zgłoszeń patentowych w procedurze PCT, dokonanych w Europejskim Urzędzie Patentowym), komercjalizacja wynalazków w skali międzynarodowej (niewielkie przychody ze sprzedaży patentów i licencji za granicę). Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, relacja wydatków na B+R do PKB (wskaźnik GERD) nadal jest stosunkowo niska w Polsce, w 2018 r. wynosiła 1,21%⁵. Według unijnej *Strategii Europa 2020* średnie łączne wydatki na B+R mają zostać podniesione do 3% PKB do roku 2020. Polska jako kraj ze słabym wskaźnikiem innowacyjności gospodarki w porównaniu do państw Europy Zachodniej założyła w tym czasie osiągnięcie poziomu 1,7% PKB.

Infografika nr 1

Ranking Innowacyjności krajów UE według *European Innovation Scoreboard*



Źródło: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150

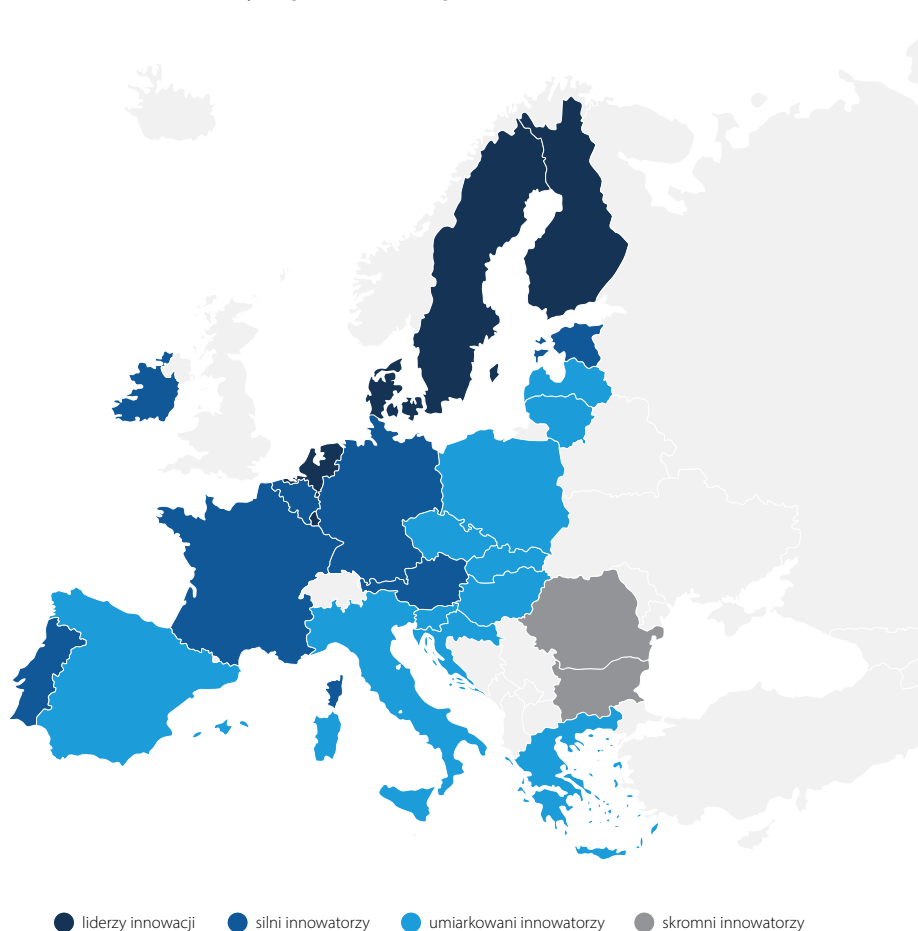
⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150

⁵ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/nauka-i-technika/dzialalnosc-badawcza-i-rozwojowa-w-polsce-w-2018-roku,8,8.html>

Infografika nr 2

Klasyfikacja państw UE na grupy – pod kątem innowacyjności

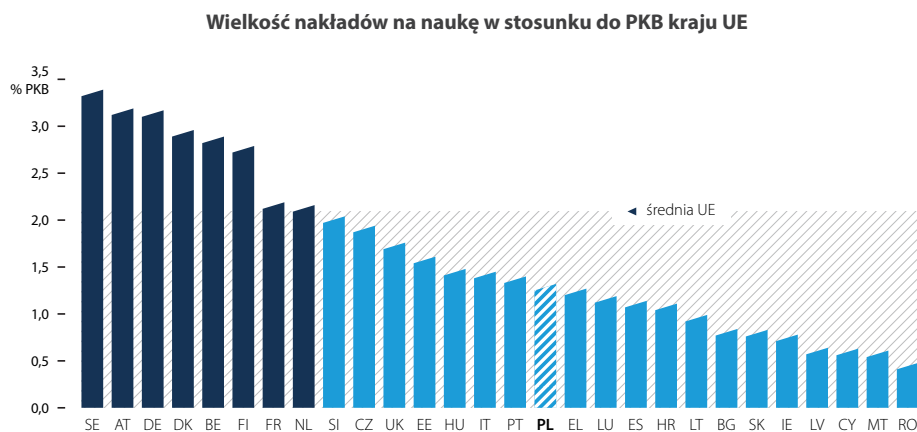
Innowatorzy na podstawie European Innovation Scoreboard



Źródło: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150

Infografika nr 2

Wielkość nakładów na naukę w stosunku do PKB kraju UE



Źródło: EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/RD_E_GERDFUND__custom_344492/default/table?lang=en

Według *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, niska innowacyjność polskiej gospodarki wynika z utrzymujących się barier o charakterze systemowym, takim jak: środowisko prawno-instytucjonalne, niewystarczająca koordynacja działań i instrumentów wsparcia (na szczeblu krajowym i regionalnym) oraz zbyt szeroko zdefiniowane priorytety w obszarach B+R. Problemem jest również niewystarczająca współpraca instytucji realizujących zadania publiczne w dziedzinie innowacji, powielanie zakresów zadań i odpowiedzialności oraz niedoskonałe procedury oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań.

W diagnozie *SOR* uznano, że instytuty badawcze w niewystarczającym stopniu realizują swoją misję przybliżania nauki do biznesu. Z kolei niska skłonność do współpracy firm z innymi podmiotami (zarówno biznesowymi, jak również ze światem nauki) w dużym stopniu rzutuje na ich innowacyjność. Badania wskazują, że poszukiwanie partnera do projektu jest często postrzegane przez przedsiębiorców raczej jako wymóg formalny, konieczny do uzyskania wsparcia finansowego, niż jako źródło korzyści gospodarczych⁶.

W 2018 r. została przeprowadzona reforma instytutów badawczych, polegająca na utworzeniu sieci badawczej Łukasiewicz, do której włączono 38 z ponad 100 instytutów, nadzorowanych głównie przez ministra właściwego do spraw gospodarki (ówcześnie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii). Zasadniczym powodem tej reformy była diagnoza, wskazująca, że głównym źródłem przychodów ponad 30% instytutów jest wynajem nieruchomości, natomiast znikomy jest ich udział w pracach B+R. Z uzasadnienia do rządowego projektu *ustawy o Sieci Badawczej: Łukasiewicz*⁷ wynika, że model funkcjonowania instytutów badawczych przyjęty w 2010 r. nie był efektywny z punktu widzenia celów polityki gospodarczej państwa określonej w poszczególnych strategiach rządowych. W efekcie instytuty badawcze oddolnie określały dla siebie wyzwania, problemy do rozwiązania i kierunki rozwoju, dlatego celem ich działania stała się maksymalizacja przychodów własnych, a nie wkład w rozwój polskiej gospodarki.

Od kilku lat przeprowadzony jest proces konsolidacji instytutów zatrudniających ponad 27 tysięcy osób, w tym około 12 tysięcy pracowników naukowych. W obowiązującej od 1 października 2010 r. *ustawie o instytutach badawczych* znajdują się uregulowania przewidujące instytucjonalną formę współpracy instytutów badawczych z jednostkami sektora gospodarczego (poprzez centra naukowo-przemysłowe), których zadaniem jest m.in. zdobywanie i obsługa wspólnych projektów badawczych krajowych oraz projektów badawczych międzynarodowych, w tym finansowanych z funduszy europejskich.

W 2018 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadził kontrolę doraźną dotyczącą gospodarki finansowej i realizacji wybranych zadań przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur (obecnie Polski Instytut Ekonomiczny). Kontrola ta potwierdziła spostrzeżenia NIK

⁶ *The Deloitte Central European Corporate R&D Report 2018.*

⁷ Sejm RP VIII kadencji, Druk nr 2148.

wyniesione z innych kontroli instytutów badawczych⁸, a także diagnozy stawiane w przywołanych wyżej dokumentach rządowych, w tym m.in.:

- niewielkie zainteresowanie rezultatami prac badawczych ze strony gospodarki, prowadzące do braku możliwości generowania zysku ze sprzedaży dorobku intelektualnego przez instytut;
- niskie przychody z działalności merytorycznej oraz uzależnienie instytutów od dotacji budżetowych, w tym nieprawidłowości w rozliczeniach tych dotacji;
- naruszanie zasad gospodarki finansowej, a także przepisów regulujących wynagrodzenia w sferze budżetowej;

W niniejszej kontroli oceniono stan gospodarki finansowej instytutów badawczych oraz wpływ prowadzonej przez nie działalności statutowej na osiągane efekty ekonomiczne. W kontroli oceniono również nadzór nad działalnością instytutów, sprawowany przez ministrów: Aktywów Państwowych oraz Klimatu – z uwzględnieniem realizacji postulatów dotyczących wykorzystywania efektów prac instytutów do zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki⁹.

Badania kontrolne nie obejmowały instytutów funkcjonujących w Sieci Badawczej Łukasiewicz.

⁸ Kontrola I/16/001/KSI Zawieranie, realizacja i rozliczanie umów cywilnoprawnych w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym w Warszawie w latach 2013–2016 (do dnia zakończenia kontroli), kontrola P/14/070 Efekty działalności instytutów badawczych.

⁹ Instytuty badawcze objęte kontrolą były przypisane do działów administracji rządowej: energia (ICHT), IEn, IFPiLM), gospodarka złożami kopalin (INiG, KOMAG, POLTEGOR). Ponadto skontrolowano OPI, przypisany do działu szkolnictwo wyższe i nauka, nadzorowany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

2. OCENA OGÓLNA

Pozytywna ocena gospodarki finansowej instytutów badawczych

Objęte kontrolą Instytuty badawcze prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową i realizowały zadania statutowe, w tym finansowane ze środków publicznych. Uzyskiwały przychody w wysokościach umożliwiającym im wykonywanie działalności statutowej lub prac zleconych. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w windykacji należności prowadzonej przez instytuty. Wydatki instytutów realizowane były w sposób legalny, celowy i gospodarny oraz były one rzetelnie dokumentowane. Jedynie w przypadku Instytutu Energetyki stwierdzono istotną nieprawidłowość, polegającą na niegospodarnym i niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami wypłacaniu nadmiernych premii w jednej z jednostek rozliczeniowych tego instytutu.

Minister Aktywów Państwowych sprawował nadzór nad instytutami badawczymi w sposób nierzetelny. Minister nie sformułował celów tego nadzoru, a także nie określił zasad jego organizacji. Minister nie zdefiniował również istotnych celów do realizacji przez nadzorowane instytuty. Nie podejmował także inicjatyw, polegających na zlecaniu nadzorowanym instytutom, zadań do realizacji. Pasywność Ministra w pozafinansowym (merytorycznym) obszarze nadzoru uniemożliwiała skorelowanie celów i zadań realizowanych przez instytuty badawcze ze strategiami i programami rządowymi, a w szczególności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Działania Ministra Klimatu, a wcześniej Ministra Środowiska w zakresie nadzoru i kontroli nad instytutami badawczymi zostały ocenione pozytywnie. Ministerstwo Klimatu (Środowiska) stosowało zasady organizacji nadzoru określone w regulacjach wewnętrznych.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do realizacji zadań statutowych przez osiem skontrolowanych instytutów. Wskazuje natomiast, że tylko pięć z nich prowadziło działalność w pełni odpowiadającą zakresowi o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*. Jednostki te realizowały projekty badawcze i badawczo-rozwojowe, publikowały wyniki badań naukowych, organizowały konferencje naukowo-techniczne, prowadziły działania w zakresie przystosowania wyników badań do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania, wynalazki i wzory użytkowe, uzyskując patenty i prawa ochronne.

Wszystkie skontrolowane instytuty otrzymywały dotacje i subwencje z budżetu państwa oraz ze środków europejskich, przy czym jedynie w przypadku dwóch jednostek stanowiły one mniej niż 30% rocznych przychodów. Dotacje i subwencje były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem określonym przez podmioty dotujące oraz rozliczane w ustalonych terminach.

Uwagę zwraca stosunkowo niski udział w całości przychodów, wpływów z działalności podstawowej instytutów, jaką jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Udział przychodów z tego tytułu stanowił w latach 2018 i 2019 odpowiednio 9,5% oraz 11,5%.

W badanym okresie tylko Instytut Nafty i Gazu osiągnął przychody ze sprzedaży patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, przy czym udział tej kategorii w całości jego przychodów nie przekraczał 0,14%.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister Aktywów Państwowych nie sformułował celów nadzoru sprawowanego nad instytutami, ani nie określił zasad jego organizacji. Minister nie zdefiniował również istotnych celów do realizacji przez nadzorowane instytuty, uznając, że nie pozwala na to odmienna specyfika działalności instytutów. Nie podejmował także inicjatyw, polegających na zlecaniu nadzorowanym instytutom, zadań do realizacji. Pasywność Ministra w pozafinansowym (merytorycznym) obszarze nadzoru uniemożliwiała skorelowanie celów i zadań realizowanych przez instytuty badawcze ze strategiami i programami rządowymi, a w szczególności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Nierzetelny nadzór
Ministra Aktywów
Państwowych
nad instytutami

W Ministerstwie nie zapewniono ciągłości tego nadzoru, na co powinna być zwrócona szczególna uwaga w związku z prowadzonymi pracami reorganizacyjnymi. Istotne braki w dokumentacji nadzorczej nie pozwalały na pełną weryfikację działań nadzorczych i ich rzeczywistych skutków. Brak dostępu do dokumentacji Instytutu Nafty i Gazu-Państwowego Instytutu Badawczego ograniczył pracownikom Ministerstwa możliwość sprawowania nadzoru. W trakcie przekształcania Ministerstwa Aktywów Państwowych rozpoczętego z dniem 21 marca 2020 r., na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych*¹⁰ dokumentacja IN-G-PIB, została przejęta przez Ministerstwo Klimatu. Niemniej, w wyniku działań naprawczych podjętych przez MAP, w dniu 30 czerwca 2020 r. nastąpił zwrot tej dokumentacji¹¹.

[str. 18–19]

Minister Klimatu wykonywał rzetelnie obowiązki w zakresie nadzoru nad instytutami. Działania nadzorcze Ministra Klimatu, a wcześniej Ministra Środowiska były prowadzone na podstawie *Polityki nadzorczej Ministra Środowiska*, określającej ogólne zasady systemu nadzoru, standardy i procedury przypisane wszystkim lub konkretnym komórkom organizacyjnym. Zapisy *Polityki* służyły w szczególności zapewnieniu realizacji polityki Rady Ministrów w dziale kierowanym przez Ministra. Uszczegółowieniem *Polityki* był 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. Minister Klimatu (Środowiska) podejmował działania zmierzające do wykorzystywania potencjału nadzorowanych instytutów.

[str. 17, 21]

Pozytywna ocena
nadzoru sprawowanego
przez Ministra Klimatu
(Środowiska)

NIK oceniła pozytywnie wykonywanie obowiązków przez Ministrów, zarówno Aktywów Państwowych jak i Klimatu w zakresie kontroli działalności instytutów. Kontrole były przeprowadzane z częstotliwością (nie rzadziej niż raz na trzy lata) i w zakresie wymaganym w art. 36 ustawy *o instytutach badawczych*. W odniesieniu do gospodarki finansowej instytutów, w programach kontroli MAP pomijano wymóg weryfikacji danych finansowych prezentowanych przez instytuty oraz nie wymiarowano ryzyka niskiego udziału przychodów z działalności podstawowej w odniesieniu do przychodów ogółem, pomimo że ryzyko takie było dostrzegane na etapie przygotowywania programów kontroli.

[str. 22]

Kontrole działalności
statutowej i gospodarki
finansowej instytutów

Niski udział przychodów z działalności podstawowej

Instytuty badawcze objęte kontrolą, w badanym okresie charakteryzowały się korzystną sytuacją finansową. Ich roczne przychody kształtowały się w przedziale od 7 851,6 tys. zł (IETU w 2019 r.) do 91 095,0 tys. zł (IEn w 2019 r.). W czterech instytutach (IEn, INiG, KOMAG i POLTEGOR) przychody własne mieściły się w przedziale 46,1% (INiG w 2018 r.) – 79,7% (IEn w 2018 r.). Natomiast wpływy z działalności podstawowej instytutów, jaką jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce – miały stosunkowo niewielki udział w całości przychodów. Dla wszystkich zbadanych jednostek udział przychodów ze sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych stanowił w latach 2018 i 2019 odpowiednio 9,5% oraz 11,5%. Najlepsze rezultaty w tym obszarze uzyskał Instytut Nafty i Gazu, osiągając przychody z tego tytułu na poziomie odpowiednio: 15,7% oraz 27,7% całości przychodów tej jednostki. Najbardziej niekorzystnie pod tym względem kształtowała się sytuacja w Ośrodku Przetwarzania Informacji, który w okresie od stycznia 2018 r. do kwietnia 2020 r. nie uzyskał przychodów z tytułu sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych, patentów oraz praw ochronnych. [str. 24, 40]

Niejednorodność klasyfikowania działań oraz nieprawidłowości w sprawozdawczości instytutów

Uwagę zwraca niejednorodność podejścia kontrolowanych jednostek do klasyfikowania rodzajów działań i kryteriów dla przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania ich wyników, tj. zakresu działalności, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o *instytutach badawczych*. W takich jednostkach jak IETU, INiG, IFPiLM, OPI oraz IEn nie wprowadzono w tym zakresie żadnych uregulowań wewnętrznych. W konsekwencji sprawozdawczość prowadzona przez te jednostki nie obejmowała informacji o stopniu realizacji działalności określonej w przywołanych przepisach. Stwierdzono brak wyodrębnienia w sprawozdaniu finansowym INiG za rok 2018 przychodów z prac wdrożeniowych mających charakter nadzoru autorskiego w wysokości 760,6 tys. zł [str. 25, 40]

Niski udział przychodów z patentów i wdrożeń

Spośród skontrolowanych jednostek, tylko INiG osiągnął przychody ze sprzedaży patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych w badanym okresie. Udział tej kategorii w całości przychodów instytutu był znikomy i stanowił w latach 2018–2019 zaledwie 0,14% oraz 0,12%. Także udział przychodów z tytułu sprzedaży prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego stanowił niewielką część wpływów badanych instytutów, odpowiednio 1,41% oraz 1,14%. Udział tej kategorii przychodów był największy w IChTJ, gdzie wpływy z tego tytułu stanowiły odpowiednio 7,6% oraz 5,6% całości przychodów, a także w KOMAG, w którym udział wpływów ze sprzedaży prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego wynosił 6,8% oraz 4,4%. Trzy instytuty (IFPiLM, IETU, OPI) nie osiągnęły z tego tytułu żadnych przychodów. POLTEGOR dokonał 1 054 wdrożeń wykorzystywanych przez podmioty zewnętrzne (uzyskując przychody z tego tytułu w łącznej kwocie 10 458,6 tys. zł). Pomimo zgłoszenia 14 wniosków patentowych i uzyskania ośmiu patentów, w badanym okresie, instytut ten nie skomercjalizował żadnych patentów, wzorów użytkowych i praw, nie zawarł również żadnych umów licencyjnych. [str. 25]

Osiem badanych instytutów otrzymało w formie dotacji i subwencji, w latach 2018–2019 odpowiednio 112 171,89 tys. zł oraz 137 848,57 tys. zł. Dotacje i subwencje stanowiły istotną pozycję w planach finansowych skontrolowanych instytutów. Jedynie w przypadku IE oraz INiG dotacje stanowiły w badanym okresie mniej niż 30% przychodów tych jednostek. W pozostałych instytutach udział dotacji i subwencji w całości przychodów kształtował się od 34,6% (POLTEGOR w 2019 r.) do 90,8% (IFPiLM w 2019 r.). Dotacje i subwencje były przyznawane głównie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Ponadto instytuty otrzymywały środki przekazywane przez Komisję Europejską – na finansowanie konkretnych projektów. Otrzymane środki były wykorzystywane przez instytuty zgodnie z przeznaczeniem określonym przez podmioty dotujące oraz rozliczane w ustalonych terminach. Instytuty spełniały wymogi formalne i merytoryczne, konieczne do otrzymywania dotacji i subwencji. [str. 25–26]

Dotacje istotną pozycją przychodów instytutów badawczych

W IFPiLM ujmowano w ewidencji księgowej wszystkie wydatki ponoszone na realizację zadań finansowanych w ramach czterech umów dotacji (na zbadane sześć umów) niezależnie od źródeł pochodzenia środków (środki otrzymywane z Komisji Europejskiej, MNiSW oraz wkład własny Instytutu). Było to niezgodne z przepisami art. 24 ust. 4 pkt 2 i 4 *u.o.r.* oraz zapisami umów dotacji.

Nieprawidłowości w księgowaniu środków z dotacji oraz ich gromadzeniu na rachunkach

W IETU księgowano otrzymane środki z dotacji jako przychód po złożeniu pierwszego i kolejnych częściowych raportów/sprawozdań z realizacji projektu (w części rozliczonej w danym raporcie/sprawozdaniu), w sytuacji gdy koszty ponoszone w ramach tego projektu księgowano na bieżąco. Tym samym nie były przestrzegane zasady memoriału oraz współmierności przychodów i kosztów, wynikające z art. 6 *u.o.r.*, jak również naruszono postanowienie określone w *Polityce rachunkowości* Instytutu. W konsekwencji w sprawozdaniu finansowym Instytutu za 2018 r. zostały zaniżone przychody o kwotę 400,6 tys. zł (4,4%), natomiast w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. przychody zostały zawyżone o 68,8 tys. zł (0,9%).

INiG nie przekazał na wyodrębniony rachunek bankowy przeznaczony wyłącznie do obsługi środków z dotacji celowych na inwestycje związane z działalnością naukową jednej z otrzymanych dotacji, w kwocie 1292 tys. zł. Działanie to było niezgodne z umową przyznania dotacji zawartą z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. [str. 27]

Postępowania windykacyjne były prowadzone przez Instytuty, co do zasady, bez zbędnej zwłoki. Niemniej jednak w sześciu instytutach nie było wewnętrznych uregulowań dotyczących uruchamiania i prowadzenia windykacji należności oraz ich umarzania, co stwarzało ryzyko przedawnienia roszczeń. POLTEGOR opracował i stosował wewnętrzne procedury windykacyjne w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych z kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 r. Nieprawidłowości w obszarze windykacji należności, stwierdzone przez NIK, nie miały istotnego wpływu na oceny kontrolowanych jednostek. Niemniej jednak POLTEGOR, wbrew przepisom art. 28 ust. 1 pkt 7 oraz art. 7 ust. 1 *u.o.r.* nie dokonywał wyceny należności na dzień bilansowy w kwocie wymaganej zapłaty, tj. powięk-

Skuteczna windykacja należności

szanej o naliczone odsetki. W konsekwencji na koncie *Przychodów finansowych* nie zaksięgował odsetek od wymaganych zaległości, według stanu na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia 2019 r. odpowiednio w kwocie 5,9 tys. zł i 10,0 tys. zł, a na koncie *Odpisy aktualizujące* nie dokonał odpisów aktualizacyjnych należności wymagalnych wątpliwych do uzyskania w wysokości 104,1 tys. zł i 100,9 tys. zł. [str. 27–28]

Największa
pozycja wydatków
w budżetach instytutów
to wynagrodzenia
pracowników

Koszty zatrudnienia pracowników były największą pozycją w strukturze wydatków wszystkich skontrolowanych jednostek. Koszty te stanowiły od 39% (ICHTJ) do 71% (KOMAG) całości wydatków. Zdecydowanie niższe były wydatki majątkowe instytutów i wydatki inwestycyjne na potrzeby prac naukowych i badawczych. W strukturze wydatków wydatki majątkowe kształtowały się w przedziale 0,1% (IETU w 2019 r.) – 15% (OPI w 2018 r.); inwestycje na potrzeby prac naukowych i badawczych kształtowały się w przedziale 0% (IETU w 2019 r.) – 5,9% (ICHTJ w 2019 r.). Nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy *kominowej*. Regulowane na podstawie jej przepisów wynagrodzenia dyrektorów instytutów ich zastępców oraz głównych księgowych były zgodne z limitami, o których mowa w art. 8 pkt 5 lit. a) tej ustawy. [str. 28–30]

Przypadki
niegospodarnych działań
instytutów

W 2019 r. POLTEGOR wydatkował 10,8 tys. zł na akredytację laboratorium NS-1 przez Polskie Centrum Akredytacji, a następnie podjął decyzję o rezygnacji z akredytowania tego laboratorium, zachowując możliwość jego dalszego funkcjonowania.

W Instytucie Energetyki – Laboratorium Aparatury Pomiarowej Jednostki Centralnej (MAP) miało miejsce znaczące zróżnicowanie wynagrodzeń wśród pracowników oraz rażąco wysoki poziom wypłat premii motywacyjnej dla kierownika tej jednostki. W 2018 r. w Jednostce MAP wypłacono premie motywacyjne dla 13 pracowników w łącznej wysokości 1436,6 tys. zł, w tym dla kierownika Jednostki MAP 506,7 tys. zł, pomimo, że jednostka ta odnotowała stratę w wysokości 263 tys. zł. Było to niezgodne z zapisem *Regulaminu wypłaty premii motywacyjnej* stanowiącym, że *warunkiem wypłaty premii motywacyjnej jest: dodatni bilans jednostki rozliczeniowej iczony od początku roku do ostatniego pełnego miesiąca włącznie*. [str. 30, 31–32]

Środki publiczne
przekazane
na realizację zadań były
wydawane zgodnie
z przeznaczeniem

W pięciu jednostkach nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości w realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i polegały najczęściej na niewłaściwej ewidencji księgowej środków z dotacji otrzymanych i rozliczanych. Przewidziane w umowach rozliczenia finansowe dokonano terminowo, a wykazane w nich kwoty wynikały z prowadzonej ewidencji finansowo-księgowej. Każdorazowo wykorzystano kwoty wynikające z rozliczeń. Nie wystąpiły przypadki niewykorzystania uzyskanego dofinansowania. Zadania przewidziane do realizacji na podstawie umów zawartych z podmiotami udzielającymi dotacji zostały zrealizowane. [str. 32–33]

Instytuty posiadały
perspektywiczne
plany działalności
merytorycznej

Ze wszystkich jednostek badanych przez NIK, jedynie w OPI nie opracowano dokumentu zawierającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. W pięciu skontrolowanych instytutach (IETU, INiG, KOMAG, ICHTJ, POLTEGOR) zostały opracowane i zatwier-

dzzone przez rady naukowe perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, w których zostały uwzględnione zapisy wynikające ze strategicznych dokumentów rządowych, w tym ze *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020*, bądź z dokumentów Unii Europejskiej. Ministrowie nadzorujący instytuty nie zgłaszali żadnych uwag do przedkładanych im przez instytuty projektów, bądź finalnych wersji dokumentów zawierających kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Oznacza to, że w większości przypadków nie wykorzystywano w pełni potencjału naukowego instytutów badawczych do realizacji polityki gospodarczej państwa. W przypadku czterech instytutów (INiG, POLTEGOR, IEn, IFPiLM) stwierdzono błędy i niespójności, bądź brak aktualizacji w przyjętych przez nie perspektywicznych kierunkach działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. [str. 33–36]

Pięć instytutów (INiG, KOMAG, POLTEGOR IChTJ, IEn) prowadziło działalność w pełni odpowiadającą zakresowi o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*. Jednostki te realizowały projekty badawcze i badawczo-rozwojowe, publikowały wyniki badań naukowych, organizowały konferencje naukowo-techniczne, prowadziły działania w zakresie przystosowania wyników badań do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania, jak również zgłaszały do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej (UPRP) wynalazki i wzory użytkowe, uzyskując patenty i prawa ochronne.

Pięć na osiem instytutów prowadziło pełną działalność badawczą.

Trzy jednostki (IETU, IFPiLM, OPI) nie uzyskiwały, lub uzyskiwały w niewielkim stopniu przychody z wdrożeń wyników badań naukowych i prac rozwojowych. IETU nie planował i nie uzyskiwał przychodów z tytułu wdrożenia wyników badań naukowych i prac rozwojowych, a w okresie objętym kontrolą zgłosił do UPRP tylko jeden wynalazek. IFPiLM nie prowadził prac rozwojowych obliczonych na wdrożenie w krótkim – kilkuletnim okresie czasu, uczestniczył natomiast w pracach rozwojowych obliczonych na wdrożenie w perspektywie kilkudziesięciu lat. W tej sytuacji zasadne wydają się działania podjęte przez Dyrektora Instytutu, zmierzające do włączenia tej jednostki w strukturę Polskiej Akademii Nauk. W przypadku OPI działalność Instytutu ograniczała się głównie do realizacji zadań zlecanych przez nadzorującego ministra. [str. 37–49]

4. WNIOSKI

Minister Aktywów Państwowych

- 1) Podjęcie aktywnych działań w celu zwiększenia wykorzystania potencjału nadzorowanych instytutów badawczych na rzecz realizacji rządowych strategii, programów gospodarczych i restrukturyzacyjnych.
- 2) Określenie celów i uregulowanie zasad nadzoru nad instytutami badawczymi.
- 3) Zapewnienie spójnej bazy danych i ujednolicenie dokumentacji, która powinna być wytwarzana w procesie nadzoru nad instytutami.

Instytuty badawcze

- 1) Uwzględnianie w tworzonych dokumentach planowania strategicznego (perspektywicznych kierunkach działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej) zapisów wynikających z aktualnych strategii i programów rządowych.
- 2) Wprowadzenie uregulowań dotyczących uruchamiania i prowadzenia windykacji przedterminowych należności oraz ich umarzania – przez jednostki nie posiadające takich dokumentów bądź stosownych zapisów w *Polityce rachunkowości*.
- 3) Wprowadzenie w każdej jednostce właściwych dla niej zasad klasyfikowania rodzajów działań i kryteriów dla przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania ich wyników.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Nadzór nad działalnością instytutów badawczych

Ministrowie Klimatu oraz Aktywów Państwowych sprawowali nadzór nad instytutami badawczymi w zakresie prowadzenia przez nie gospodarki finansowej, w tym realizacji przychodów i wydatków, jak również wykonywania działalności podstawowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*. Czynności nadzorcze obejmowały przede wszystkim zatwierdzanie sprawozdań finansowych oraz dokonywanie ocen działalności instytutów oraz pracy ich dyrektorów. W ramach czynności nadzorczych dokonywano rozstrzygnięć personalnych dotyczących obsady dyrektorów instytutów oraz ich rad naukowych, a także przeprowadzano kontrole działalności instytutów.

Minister Klimatu prawidłowo wykonywał obowiązki nadzorcze, w oparciu o regulacje wewnętrzne przyjęte w ministerstwie. Minister zlecał nadzorowanym instytutom zadania wynikające z obowiązujących strategii rządowych w obszarze ochrony środowiska.

W działaniach Ministra Aktywów Państwowych, który przejął kompetencje nadzorcze nad instytutami od zlikwidowanego Ministra Energii, wystąpiły nieprawidłowości. Minister nie sformułował celów nadzoru sprawowanego nad instytutami, ani nie określił zasad jego organizacji. Ministerstwo nie dysponowało kompletną i spójną dokumentacją dotyczącą nadzoru nad instytutami badawczymi.

5.1.1. Wykonywanie kompetencji nadzorczych przez ministrów

W kontrolowanym okresie doszło do zmian strukturalnych i kompetencyjnych w organach administracji rządowej objętych badaniem kontrolnym. Zlikwidowano stanowiska ministrów Energii i Środowiska, a na ich miejscu utworzono stanowiska ministrów: Aktywów Państwowych oraz Klimatu. Do obsługi nowopowstałych stanowisk ministrów powołano stosowne ministerstwa¹². W początkowym okresie swojego funkcjonowania, Minister Aktywów Państwowych przejął kompetencje Ministra Energii w zakresie kierowania działami administracji rządowej: *energia* i *gospodarka złożami kopalin* (na podstawie *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych*¹³). Następnie, na podstawie *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r.* Ministrowi Aktywów Państwowych powierzono dział administracji rządowej *aktywa państwowe* zaś dział *energia* powierzono Ministrowi Klimatu¹⁴.

Opisane przekształcenia miały wpływ na podział zadań w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi. Minister Aktywów Państwowych przejął nadzór nad jednostkami, które do dnia 14 listopada 2019 r. nadzorował Minister Energii w zakresie działów *energia* i *gospodarka złożami kopalin*. Minister Klimatu z dniem 21 marca 2020 r., przejął nadzór nad pięcioma instytutami badawczymi od Ministra Aktywów Państwowych, w ramach obsługi działu *energia*. Ponadto, Minister Klimatu przejął nadzór nad dwoma instytutami, które do 14 listopada 2019 r. nadzorował Minister Środowiska.

Ogólne zasady nadzoru sprawowanego przez ministrów wobec instytutów badawczych

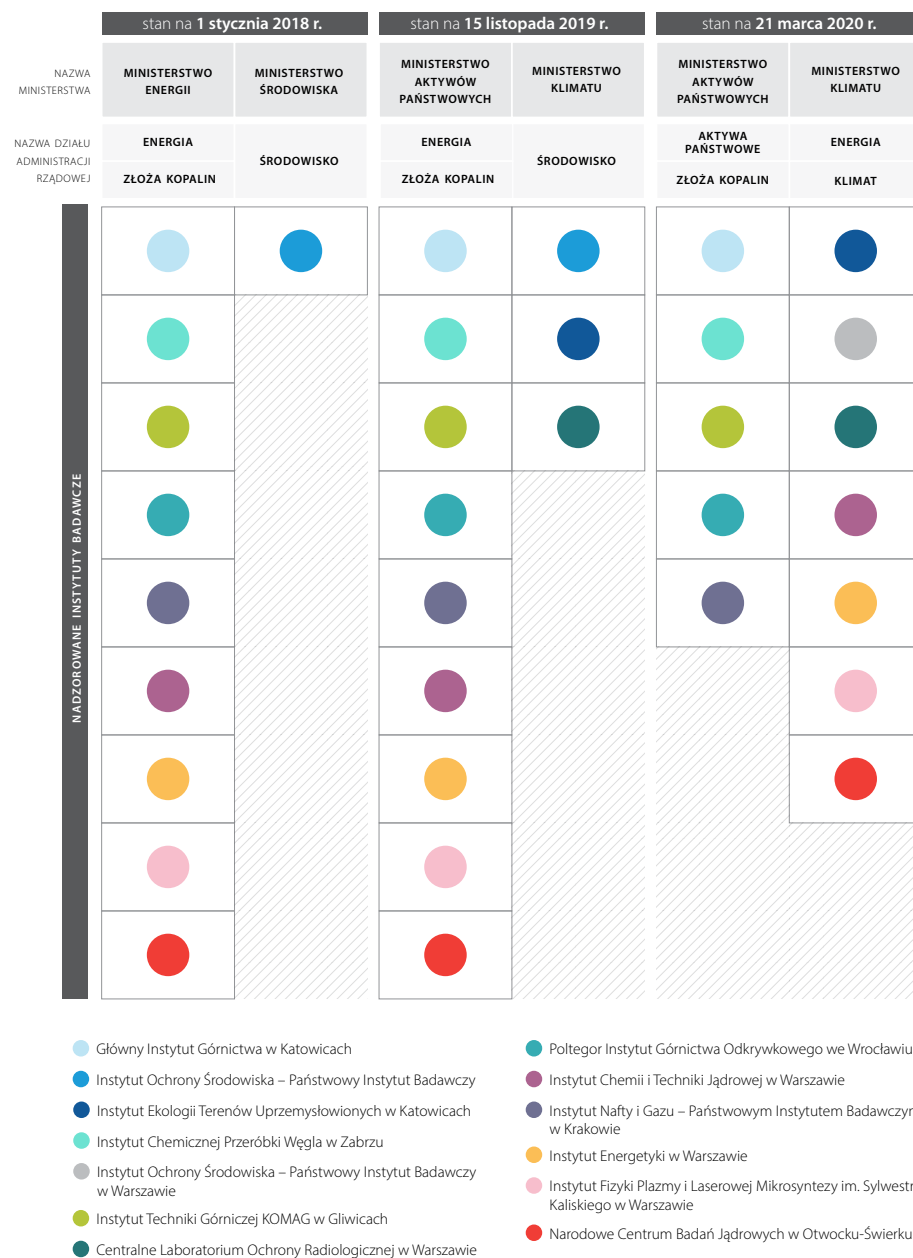
Zmiany w podziale kompetencji nadzorczych nad instytutami

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Zmiany w nadzorze instytutów badawczych, w związku ze zmianami kompetencyjnymi i organizacyjnymi w ministerstwach

Nadzór nad działalnością instytutów badawczych



Źródło: opracowanie własne NIK.

Od 21 marca 2020 r. wykształcił się następujący podział zadań w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi objętymi niniejszą kontrolą. Minister Aktywów Państwowych, jako właściwy do spraw *gospodarki złożami kopalin* sprawował nadzór nad:

1. Głównym Instytutem Górnictwa w Katowicach,
2. Instytutem Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu,
3. Instytutem Techniki Górniczej KOMAG w Gliwicach,
4. Poltegor Instytutem Górnictwa Odkrywkowego we Wrocławiu,
5. Instytucie Nafty i Gazu – Państwowym Instytutem Badawczym w Krakowie.

Minister Klimatu, jako właściwy do spraw *klimat* (wcześniej *środowisko*) i *energia* sprawował nadzór nad:

1. Instytutem Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach,
2. Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie,
3. Centralnym Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie,
4. Instytutem Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie,
5. Instytutem Energetyki w Warszawie,
6. Instytutem Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego w Warszawie,
7. Narodowym Centrum Badań Jądrowych w Otwocku-Świerku.

5.1.2. Organizacja nadzoru w ministerstwach

W Ministerstwie Klimatu nadzór nad Instytutem Ekologii Terenów Uprzemysłowionych był przypisany do Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej natomiast nadzór nad Instytutem Ochrony Środowiska wykonywał Departament Ochrony Powietrza i Klimatu.

Rozwiązania
organizacyjne

Zakres czynności związanych z nadzorem Ministra Aktywów Państwowych nad instytutami badawczymi został określony w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii (DIT) – do 21 marca 2020 r. oraz Departamentu Górnictwa (DGA). Kompetencje nadzorcze nad instytutami badawczymi powierzono Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych¹⁵.

W okresie od 15 stycznia 2018 r. do 17 stycznia 2019 r. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad instytutami badawczymi w działach: *energia* oraz *gospodarowanie złożami kopalin* zostało powierzone Departamentowi Innowacji i Rozwoju Technologii (DIT) w Ministerstwie Energii¹⁶, przy czym w przypadku Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego, DIT sprawował nadzór do dnia 21 marca 2020 r. Od 17 stycznia 2019 r. nadzór nad instytutami badawczymi wymienionymi w pkt 1–4 powierzono Departamentowi Górnictwa (DGA). Analogiczny podział kompetencji w zakresie instytutów badawczych zawierał *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Aktywów Państwowych* z dnia 7 lutego 2020 r. Kolejny *Regulamin organizacyjny MAP z dnia 27 kwietnia 2020 r.*¹⁷ wskazywał wyłączną kompetencję DGA w zakresie nadzoru nad instytutami badawczymi nadzorowanymi przez MAP, w tym także nad INiG-PIB.

W Ministerstwie Aktywów Państwowych ustanowiono rozwiązania służące zapobieganiu konfliktowi interesów w związku z wykonywaniem zadań realizowanych przez pracowników Ministerstwa, w tym także związanych ze sprawowaniem nadzoru nad instytutami badawczymi. Polegały one

Zapobieganie konfliktom
interesów

¹⁵ Minister Aktywów Państwowych z dniem 12 czerwca 2020 r. udzielił pełnomocnictwa Sekretarzowi Stanu w MAP panu Maciejowi Małeckiemu – do wykonywania zadań ministra nadzorującego instytuty badawcze.

¹⁶ Przed datą niniejszego rozporządzenia, za prowadzenie spraw związanych z nadzorem ministra nad instytutami badawczymi odpowiedzialny był Departament Nadzoru w Ministerstwie Energii.

¹⁷ Załącznik do zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych (Dz. Urz. Min. Aktywów Państwowych, poz. 9).

na obowiązku składania przez pracowników Ministerstwa oświadczeń o braku występowania konfliktu interesów, w przypadkach określonych przepisami prawa, oraz ponownego składania oświadczeń w przypadku zaistnienia nowych okoliczności.

W Ministerstwie Klimatu obowiązywała *Polityka przeciwdziałania korupcji Ministerstwa Środowiska* 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, którym powierzono zadania dotyczące nadzoru nad instytutami złożyli wymagane oświadczenia.

Cele polityki nadzorczej

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*¹⁸. Dokument ten określał zasady ogólne, na których miał polegać system nadzoru oraz zasady szczegółowe, na które składały się standardy i procedury przypisane wszystkim lub konkretnym komórkom organizacyjnym. Przyjęto, że zapisy *Polityki* mają służyć 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 jednak 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. Prace nad aktualizacją *Działań nadzorczych* nie zostały sfinalizowane do zakończenia okresu objętego kontrolą NIK¹⁹ (do 30 kwietnia 2020 r.). 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. Także w odniesieniu do instytutów badawczych, które wraz z działem *energia* przeszły do nadzoru Ministra Klimatu z dniem 21 marca 2020 r. – do końca okresu objętego kontrolą dokument *Działania nadzorcze* nie miał zastosowania. Prace podjęte nad aktualizacją *Polityki* i *Działań nadzorczych* miały na celu

¹⁸ Załącznik do zarządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. w sprawie zasad prowadzenia nadzoru przez Ministra Środowiska (Dz. Urz. Min. Środowiska, poz. 79), dalej: *Polityka*.

¹⁹ Prace nad aktualizacją zostały wszczęte na wniosek Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z 18 kwietnia 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ujednolicenie sposobu sprawowania nadzoru nad jednostkami w działach *klimat i energia*.

Minister Aktywów Państwowych nie sformułował celów nadzoru sprawowanego nad instytutami, ani nie określił zasad jego organizacji. Minister nie zdefiniował również istotnych celów do realizacji przez nadzorowane instytuty, uznając, że nie pozwala na to odmienna specyfika ich działalności. Nie podejmował także inicjatyw, polegających na zlecaniu nadzorowanym instytutom, zadań do realizacji. Pasywność Ministra w pozafinansowym (merytorycznym) obszarze nadzoru uniemożliwiała mu skorelowanie celów i zadań realizowanych przez instytuty badawcze ze strategiami i programami rządowymi, a w szczególności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Sposób prowadzenia czynności nadzorczych wobec instytutów badawczych został ujęty wyłącznie w regulaminach wewnętrznych departamentów DIT oraz DGA. W efekcie nie był wykorzystywany w pełni potencjał instytutów badawczych do prowadzenia polityki gospodarczej Rady Ministrów, w dziale *gospodarka złożami kopalin*, kierowanym przez Ministra.

Działania nadzorcze Ministra Klimatu były wykonywane m.in. poprzez analizę protokołów oraz projektów uchwał rad naukowych instytutów, zatwierdzanie sprawozdań finansowych instytutów sporządzanie corocznej oceny funkcjonowania instytutów oraz pracy ich dyrektorów, a także udział przedstawicieli MK w odbiorach prac badawczych.

Realizacja
czynności nadzorczych
przez ministrów

Nie było przypadków częściowego lub całkowitego uchYLENIA uchwał rad naukowych instytutów przez Ministra Klimatu.

W Ministerstwie Aktywów Państwowych czynności nadzorcze były realizowane w ramach bieżącego nadzoru nad instytutami badawczymi, np. analizy rocznych planów finansowych i bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej instytutów, przygotowania do zatwierdzenia przez ministra rocznych sprawozdań finansowych przekazywanych przez instytuty.

W MAP nie zapewniono ciągłości działań nadzorczych w odniesieniu do instytutów badawczych, należących do działu *gospodarka złożami kopalin*. Nie pozwalało to na usystematyzowanie wiedzy na temat nadzorowanych jednostek.

Departament Górnictwa w MAP nie dysponował wiedzą ani kompletną dokumentacją nadzorczą za 2018 rok, a dla INiG-PIB także za rok 2019. Deficyty te dotyczyły spraw określonych w wieloletnich dokumentach kierunkowych lub planach finansowych instytutów. W dokumentacji znajdującej się w posiadaniu Ministerstwa brakowało m.in. analiz z bieżących informacji okresowych oraz analiz dokumentacji kierunkowej działalności instytutów. Zaniechania w tym zakresie uniemożliwiają ocenę *ex post* sposobu wykonywania obowiązków przez ministerstwo. W ocenie NIK przyczyną opisanych wyżej luk w dokumentacji była niewłaściwie przeprowadzane działania reorganizacyjne – likwidacja Ministerstwa Energii i przejęcie jego kompetencji przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, a następnie wyłączenie departamentu DIT ze struktury tego ministerstwa.

Minister Aktywów Państwowych w sposób nierzetelny realizował obowiązki wynikające z §1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie reorganizacji Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego²⁰, według którego nadzór nad tym instytutem należy do ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin (czyli od 15 listopada 2019 r. do MAP, a wcześniej należał do Ministra Energii). Wraz z włączeniem z dniem 21 marca 2020 r. Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii w MAP do Ministerstwa Klimatu²¹, doszło do przejęcia dokumentacji dotyczącej tego instytutu przez Ministra Klimatu, tj. organ, który nie był właściwy do sprawowania nadzoru nad INiG-PIB. W konsekwencji negatywnie wpływało to na zapewnienie ciągłości nadzoru sprawowanego przez MAP nad INiG-PIB. Niemniej jednak, na skutek działań podejmowanych przez Ministra w celu odzyskania dokumentacji dotyczącej INiG-PIB, także w związku z kontrolą NIK, została ona zwrócona do MAP.

W toku reorganizacji Ministerstwa nie zapewniono przekazywania dokumentacji wytworzonej w ramach czynności nadzorczych – do departamentu DGA MAP. W konsekwencji brak dostępu do dokumentacji nadzorczej pozbawił DGA istotnych informacji dotyczących istotnych zdarzeń z zakresu sprawowanego nadzoru wobec instytutów badawczych. Na przykład w związku z wygenerowaną przez instytut POLTEGOR stratą za 2017 rok Departament DIT zlecił opracowanie planu naprawczego dopiero po upływie niemal pół roku od daty uzyskania tej informacji²². Przyczyn zwłoki w podejmowaniu decyzji nie można było ustalić z powodu braku dokumentacji instytutu z 2018 r.

Uchwały rad naukowych instytutów badawczych za lata 2019–2020 zostały zweryfikowane przez Departament Górnictwa MAP, aczkolwiek, w przypadku uchwał rad naukowych instytutów: Instytutu Techniki Górniczej KOMAG, Głównego Instytutu Górnictwa oraz INiG-PIB nie przedłożono do kontroli dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy pięciu uchwał, w tym dotyczących takich spraw jak opiniowanie planu finansowego oraz tematów planowanych prac badawczych i rozwojowych.

W odniesieniu do uchwał rad naukowych instytutów z 2018 roku, brakowało kompletnej dokumentacji, umożliwiającej potwierdzenie prowadzonych wówczas działań nadzorczych przez Ministerstwo Energii (Departament Innowacji i Rozwoju Technologii). Dotyczyło to szeregu uchwał rad naukowych instytutów badawczych, których przedmiotem było zaopiniowanie kluczowych dokumentów perspektywicznych w zakresie działalności instytutów badawczych, zarówno w sferze merytorycznej, jak i finansowej (instytuty: Poltegor, Chemicznej Przeróbki Węgla, KOMAG, Główny Instytut Górnictwa).

Potwierdzeniem braku właściwego nadzoru Ministra nad instytutami badawczymi, była także sytuacja dotycząca Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrze. Ministerstwo Energii nie poinformowało instytutu o spo-

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1452.

²¹ Od 21 marca 2020 r. dział *energia* został wyłączony z kompetencji MAP na rzecz Ministra Klimatu.

²² Tj.: 14 lutego 2018 r. W tym dniu Ministerstwo Energii otrzymało informację okresową wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. W piśmie z 9 sierpnia 2018 zobowiązano Dyrektora Instytutu do opracowania planu naprawczego w terminie do 14 września 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sobie ustalania wysokości miesięcznego wynagrodzenia dla zastępców dyrektora instytutu w związku z nowelizacją ustawy *o instytutach badawczych* wprowadzającą od dnia 16 lutego 2017 r. zmiany w art. 27 ust. 1 i ust. 1b tejże ustawy. Braki w dokumentacji uniemożliwiły ustalenie przyczyn tej nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą Minister Klimatu nie odwoływał dyrektorów instytutów badawczych. Minister nie powierzał pełnienia obowiązków dyrektora instytutu badawczego. Na wniosek dyrektorów instytutów Minister Klimatu odwołał pięciu zastępców dyrektorów instytutów badawczych.

Minister Aktywów Państwowych powołał dyrektorów czterech instytutów badawczych²³ w związku z upływem ich dotychczasowej kadencji²⁴. Wyjątek stanowiła sytuacja, w której Minister Energii (minister nadzorujący) odwołał ze stanowiska dyrektora Instytutu Techniki Górniczej KOMAG, a następnie powołał go na pełniącego obowiązki na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy. Dyrektor DGA w MAP wskazał, że nie zna podstaw tego działania Ministra.

W celu przygotowania do zatwierdzenia przez Ministra Aktywów Państwowych rocznych sprawozdań finansowych przeprowadzano formalną analizę zgodności zapisów bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej z wymogami *ustawy o rachunkowości* oraz *ustawy o instytutach badawczych*. Ponadto analizowano wnioski dyrektorów instytutów dotyczące propozycji podziału zysku lub pokrycia straty. Wraz ze sprawozdaniem finansowym każdy z instytutów badawczych przedkładał sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje o zarządzaniu składnikami mienia trwałego. W ramach nadzoru oceniano także prawidłowość kwalifikacji przez instytuty ich działalności, jako komercyjnej oraz badawczej i wdrożeniowej. Analizy dokumentowano w formie notatek, na podstawie których Minister podejmował decyzje o zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego, podziale zysku lub sposobie pokrycia straty. Ostatecznym dokumentem stanowiącym w tej sprawie było *Postanowienie Ministra o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego i podziału zysku instytutu badawczego*.

Zatwierdzanie przez Ministra rocznych sprawozdań finansowych instytutów badawczych za 2018 rok oraz 2019 rok nastąpiło terminowo, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego. Natomiast, w odniesieniu do sprawozdań finansowych czterech instytutów za 2017 rok²⁵, zatwierdzenie ich nastąpiło z opóźnieniem od 13 do 16 dni.

W odniesieniu do bieżącej analizy sytuacji finansowej instytutów badawczych, nadzór odbywał się na zasadach wypracowanych w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki. Instytuty badawcze przesyłały, co kwartał, *Okresową informację o instytucie badawczym*, do którego załączano Spra-

Obsadzanie stanowisk dyrektorów instytutów badawczych i ich zastępców

Zatwierdzanie sprawozdań finansowych instytutów

²³ Dotyczy instytutów: Poltegor, IChPW, GIG, INiG-PIB.

²⁴ Kadencyjność dyrektorów obowiązywała na mocy przepisów ustawy *o instytutach badawczych* do dnia 16 lutego 2017 r.

²⁵ Dotyczy instytutów: POLTEGOR, KOMAG, GIG, IChPW.

wozдание o przychodach, kosztach, wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe F-01/I-01²⁶, tabelaryczne zestawienie kosztów pokrytych dotacjami oraz krótką informację o uzyskanych wyróżnieniach, nagrodach czy uzyskanych patentach.

W Ministerstwie Klimatu (Środowiska) sprawozdania finansowe otrzymywane z instytutów badawczych przed zatwierdzeniem były analizowane w departamentach wykonujących zadania nadzorcze. Minister Środowiska 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 o rachunkowości, w zakresie obowiązku badania sprawozdań finansowych, tj. IOŚ-PIB, IChiTJ, IE, IFPiLM oraz NCBJ. 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).

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.

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*²⁷.

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

Wykorzystywanie potencjału instytutów badawczych

Minister Klimatu (Środowiska) podejmował działania zmierzające do wykorzystywania potencjału naukowego i merytorycznego nadzorowanych instytutów.

W ramach oceny okresowej dyrektora IETU za 2018 r. wskazano m.in. na konieczność uwzględnienia w kierunkach działalności tego instytutu pojawiających się nowych 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*²⁸. Wskazano także na dwa obszary działalności badawczej IETU gospodarkę odpadami i zasobami oraz diagnozowanie stanu i prognozowa-

²⁶ Sprawozdanie o przychodach, kosztach, wyniku finansowym oraz nakładach na środki trwałe F-01/I-01 składane jest również do GUS.

²⁷ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 23 grudnia 2014 r., KSI-4101-008-01/2014.

²⁸ Dalej: PEP 2030.

nie zmian jakości środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem adaptacji do zmian klimatu, które były ściśle powiązane z kierunkami interwencji wskazanymi w PEP 2030. Wytyczne te 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*²⁹. 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*³⁰. Finansowanie realizacji zadania przez IOŚ-PIB, zgodnie z art. 401c ust. 9 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³¹ 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*, 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.

Nadzór MAP nad działalnością podstawową instytutów miał charakter formalny, nie obejmował działalności instytutów ukierunkowanej na wdrożenie i zastosowanie w praktyce badań naukowych i prac rozwojowych. Minister nie podejmował jakichkolwiek działań związanych z prowadzonymi przez Instytuty badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi. Minister nie zlecał żadnemu z nadzorowanych instytutów badawczych zadań do realizacji w latach 2019-2020 (30 kwietnia). W ministerstwie nie było wiedzy, czy takie zlecenia były wydawane przez Ministra Energii w 2018 r.

²⁹ Dalej: BDO.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

W toku kontroli Dyrektor DGA powołał się na *Porozumienie* zawarte 16 lutego 2018 r. pomiędzy sześcioma instytutami, pozostającymi w nadzorze ówczesnego Ministra Energii (GIG, IChPW, KOMAG, POLTEGOR, INiG oraz IEn). Porozumienie to miało intensyfikować współpracę instytutów w celu zapewnienia, m.in. bezpieczeństwa energetycznego Polski, bazującego na krajowych zasobach paliw kopalnych, zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności polskiego sektora paliwowo-energetycznego, a także poszukiwania i doskonalenia innych kierunków wykorzystania krajowych zasobów paliw kopalnych. Ministerstwo nie było stroną tego *Porozumienia*.

5.1.3. Kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej instytutów

Kontrole instytutów
przeprowadzane
przez ministerstwa

Zgodnie z art. 36 ustawy *o instytutach badawczych* minister nadzorujący miał obowiązek przeprowadzać nie rzadziej niż raz na trzy lata kontrole instytutu. Wszystkie nadzorowane przez ministerstwa instytuty były kontrolowane z częstotliwością o której mowa w przywołanym przepisie.

Programy kontroli przeprowadzanych przez MAP uwzględniały wymogi *Standardów kontroli w administracji rządowej*. W MK stosowano zasady przeprowadzenia kontroli, które były ujęte w zapisach *Polityki nadzorczej i Działań nadzorczych*.

W toku kontroli NIK ustalono, że kontrole resortowe uwzględniały zakres tematyczny, który pozwalał na dokonanie oceny w obszarach wskazanych w art. 36 ust 2 ustawy *o instytutach badawczych*. Na przykład w celu oceny: (1) *działalności finansowej instytutów* badaniu poddawano takie zagadnienia jak wyniki finansowe, plany i sprawozdania finansowe. W celu oceny (2) *organizacji i jakości pracy instytutu* analizowano natomiast opracowanie dokumentacji określającej perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej oraz kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych, a także analizowano podejmowane działania systemowe w celu poprawy uzyskanej oceny parametrycznej w odniesieniu do ich mocnych i słabych stron. Dla (3) *zbadania jakości zarządzania instytutami* analizowano strukturę organizacyjną oraz strukturę zatrudnienia w instytutach, podejmowanie przez pracowników dodatkowego zatrudnienia oraz umowy o zakazie konkurencji.

Dla ww. obszarów identyfikowano ryzyka oraz potencjalne nieprawidłowości, a także określano mierniki pozwalające dokonać oceny instytutu.

W zakresie kontroli finansowej IOŚ-PIB oraz IETU Ministerstwo Klimatu sprawdzało m.in. tworzenie rocznych planów finansowych oraz ich wykonanie ze szczególnym uwzględnieniem udzielonych zamówień publicznych. W odniesieniu do organizacji i jakości pracy instytutów badano m.in. strukturę organizacyjną, współpracę z innymi jednostkami oraz zarządzanie instytutami, w tym politykę kadrową. Dodatkowo MK przeprowadziło w IOŚ-PIB kontrolę gospodarowania nieruchomościami z uwzględnieniem planów inwestycyjnych. MK przeprowadziło także kontrole w instytutach badawczych, które były nadzorowane do 21 marca 2020 r. przez Ministra Aktywów Państwowych.

W programach kontroli MAP (ME), w obszarze działalności finansowej wskazywano, jako jedno z zagrożeń, niskie przychody z działalności pod-

stawowej i utrzymywanie się instytutu głównie z tzw. innej działalności. Natomiast, jako miernik tego ryzyka, przyjmowano stosunek przychodów ogółem do przychodów z działalności podstawowej. Niemniej jednak, nie kwantyfikowano tego miernika, co nie pozwalało na określenie, przy jakich jego wartościach dochodziło do zmaterializowania się ryzyka. Przykładem ilustrującym skutki powyższego są wyniki kontroli resortowej w Instytucie Techniki Górniczej KOMAG w roku 2019. Pomimo wygenerowania przez ten podmiot w 2018 r. straty na działalności podstawowej w wysokości 111,2 tys. zł, zespół kontrolny ME pozytywnie ocenił działalność instytutu³², nie wskazując zagrożeń w związku z tą stratą.

Stwierdzono, iż w programach kontroli resortowych MAP nie zakładano weryfikacji informacji podawanych w sprawozdaniach finansowych ze stanem faktycznym. Zdaniem NIK nie pozwalało to na rzetelną ocenę działalności finansowej instytutu, ponieważ niektóre kontrole Ministerstwa były przeprowadzane w znacznym odstępie czasu od daty badania sprawozdań przez biegłego rewidenta.

W obu ministerstwach monitorowano stan realizacji zaleceń pokontrolnych w oparciu o informacje przekazywane przez dyrektorów instytutów. Weryfikacja tych informacji odbywała się podczas kolejnych kontroli prowadzonych w instytutach.

5.2. Gospodarka finansowa instytutów

Instytuty badawcze prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową. W ocenie NIK, nieprawidłowości stwierdzone w tym obszarze nie były istotne. Ich przychody, w tym windykacja należności, były realizowane prawidłowo. Wydatki realizowano w sposób legalny, celowy i gospodarny oraz rzetelnie dokumentowano. Jedynie w przypadku Instytutu Energetyki stwierdzono istotną nieprawidłowość, polegającą na niegospodarnym i niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami wypłacaniu nadmiernych premii w jednej z jednostek rozliczeniowych tego instytutu.

Instytuty prawidłowo realizowały zadania statutowe. Jednak tylko pięć z ośmiu poddanych kontroli prowadziło działalność w pełni odpowiadającą zakresowi o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*. Jednostki te realizowały projekty badawcze i badawczo-rozwojowe, publikowały wyniki badań naukowych, organizowały konferencje naukowo-techniczne, prowadziły działania w zakresie przystosowania wyników badań do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania, wynalazki i wzory użytkowe, uzyskując patenty i prawa ochronne.

Wszystkie skontrolowane instytuty otrzymywały dotacje i subwencje z budżetu państwa oraz ze środków europejskich, przy czym jedynie w przypadku dwóch jednostek stanowiły one mniej niż 30% rocznych przychodów. Dotacje i subwencje były przeznaczane na finansowanie zarówno działalności instytutów (podmiotowe) oraz konkretnych projektów, w tym zlecanych przez ministerstwa. Otrzymane środki publiczne były wyko-

³² Instytut Techniki Górniczej KOMAG uzyskał dodatni wynik finansowy za rok 2018 dzięki wysokim przychodom z działalności innej niż podstawowa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rzystywane przez instytuty zgodnie z przeznaczeniem określonym przez podmioty dotujące oraz rozliczane w ustalonych terminach

W wyniku kontroli stwierdzono, stosunkowo niski udział w całości przychodów, wpływów z działalności podstawowej instytutów, jaką jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Udział przychodów z tego tytułu stanowił w latach 2018-2019 odpowiednio 9,5% oraz 11,5%. W badanym okresie tylko Instytut Nafty i Gazu osiągnął przychody ze sprzedaży patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, przy czym udział tej kategorii w całości jego przychodów nie przekraczał 0,14%.

5.2.1. Zagadnienia ogólne

Kontrolowane instytuty miały uporządkowany stan wewnętrznych regulacji, kształtujących ich gospodarkę finansową. Posiadały aktualne polityki rachunkowości wraz z zakładowymi planami kont. Rachunkowość prowadzona była na podstawie przepisów ustawy *o rachunkowości* oraz ustawy *o instytutach badawczych*. Instytuty przekazywały ministrom nadzorującym informacje o wykonaniu planów finansowych w poszczególnych latach, a roczne sprawozdania finansowe zostały sporządzone ze szczegółowością wymaganą przez *u.o.r.* Po zatwierdzeniu sprawozdań finansowych przez właściwych ministrów, były one przekazywane do Krajowego Rejestru Sądowego. w ustawowych terminach, tj. w ciągu 15 dni od daty zatwierdzenia sprawozdania przez ministra nadzorującego.

5.2.2. Realizacja przychodów, w tym windykacja należności

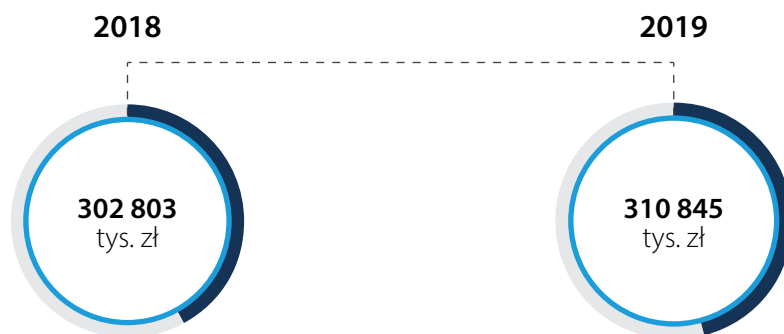
Charakterystyka
przychodów
skontrolowanych
instytutów

Instytuty badawcze objęte kontrolą, znajdowały się w dobrej sytuacji finansowej. Ich przychody kształtowały się w przedziale od 7851,6 tys. zł (IETU w 2019 r.) do 91 095,0 tys. zł (IEn w 2019 r.).

Osiem skontrolowanych instytutów badawczych osiągnęło przychody w łącznej wysokości 310 845,48 tys. zł w 2018 r. i 302 802,80 tys. zł w 2019 r. Istotną pozycję w kategorii przychodów stanowiły przychody własne, których średni udział kształtował się na poziomie 41,5% w 2018 r. oraz 45,5% w 2019 r.

Infografika nr 5

Przychody instytutów badawczych w latach 2018–2019



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W zależności od instytutu, udział przychodów własnych był silnie zróżnicowany. W Instytucie Energetyki, udział ten był jednym z najwyższych wśród badanych jednostek. Wynosił on w 2018 r. – 61 953 tys. zł, (79,7% ogółu przychodów), a w 2019 r. – 69 967 tys. zł (76,8%). Głównym źródłem przychodów była sprzedaż urządzeń i aparatury oraz sprzedaż wyników badań naukowych i prac rozwojowych. W Instytucie Nafty i Gazu, w 2018 r. przychody własne – sprzedaż wyników badań naukowych i prac rozwojowych, patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji i usług – stanowiły 40 220,79 tys. zł (46,1% całości przychodów), natomiast w 2019 r. przychody własne osiągnęły poziom 42 717,08 tys. zł (65,2%). Przychody własne były wyższe niż zaplanowane. Zwiększenie wartości tych przychodów, w stosunku do zakładanego poziomu, wynikało z pozyskania większej ilości zleceń z przemysłu. Dotyczyły między innymi przychodów z tytułu wykonywanych usług o charakterze badań i analiz technicznych oraz przychodów ze sprzedaży wyrobów wytworzonych w ramach produkcji doświadczalnej i małotonażowej.

Najmniejsze przychody własne osiągał Ośrodek Przetwarzania Informacji. W 2018 r. wynosiły one 965,6 tys. zł, natomiast w 2019 r. – 1072,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 1,58% oraz 1,73% przychodów tej jednostki. Głównym źródłem tych przychodów był wynajem nieruchomości.

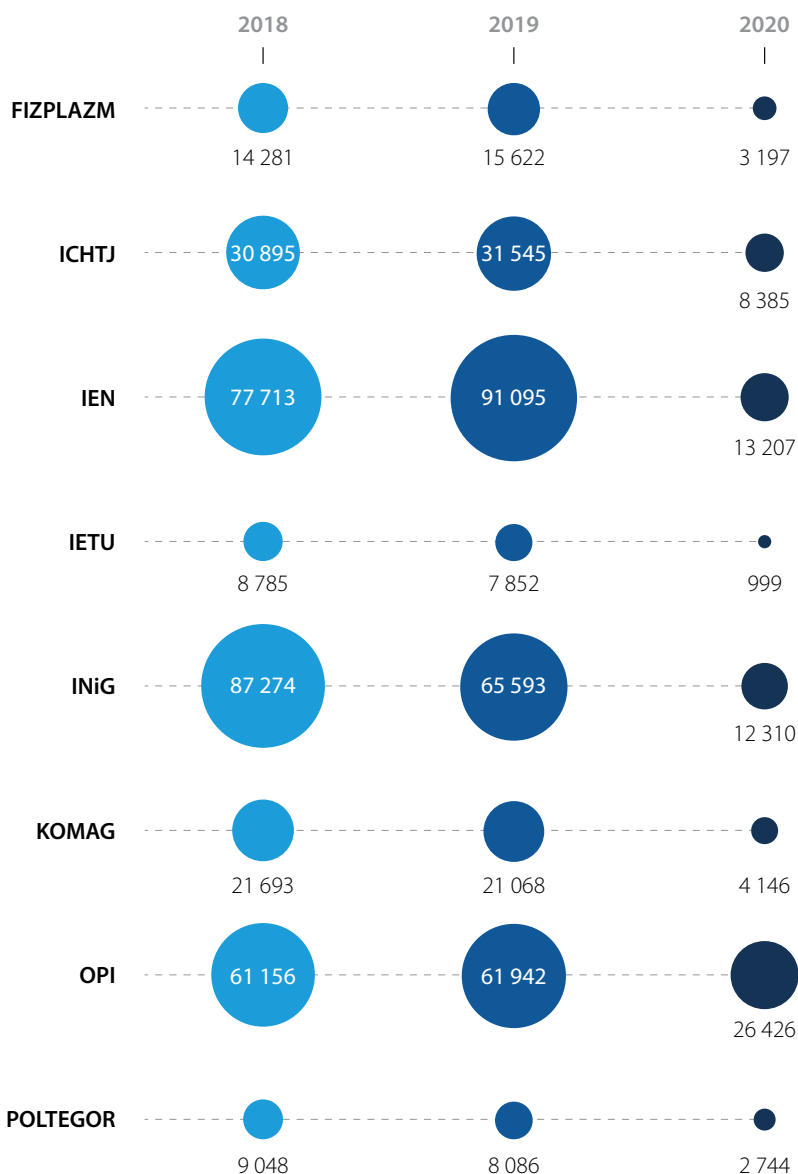
Uwagę zwraca stosunkowo niski udział w całości przychodów, wpływów z działalności podstawowej instytutów, jaką jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Dla wszystkich ośmiu zbadanych jednostek udział przychodów ze sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych stanowił w latach 2018 i 2019 odpowiednio 9,5% oraz 11,5%. Najlepiej pod tym względem kształtowała się sytuacja w INiG, w którym przychody z tego tytułu stanowiły odpowiednio 15,7% oraz 27,7% całości przychodów tej jednostki. Prace przygotowywane na zlecenie przedsiębiorstw były w większości rentowne dla Instytutu. Na przeciwnym biegunie uplasował się Ośrodek Przetwarzania Informacji, który w okresie od stycznia 2018 r. do kwietnia 2020 r. nie uzyskał przychodów z tytułu wyników badań naukowych i prac rozwojowych, patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego.

W badanym okresie tylko INiG osiągnął przychody ze sprzedaży patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, przy czym udział tej kategorii w całości przychodów INiG stanowił w latach 2018–2019 zaledwie 0,14% oraz 0,12%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Przychody instytutów badawczych w latach 2018–2020 (I kwartał),
z podziałem na poszczególne jednostki



Źródło: opracowanie własne NIK.

Także udział przychodów badanych instytutów z tytułu sprzedaży prac wdrożeniowych w latach 2018–2019, w tym nadzoru autorskiego, stanowił niewielką część ich wpływów, odpowiednio 1,41% oraz 1,14%. W tej kategorii przychodów pozytywnie wyróżniły się instytuty: ICHTJ, gdzie wpływy z tego tytułu stanowiły odpowiednio 7,62% oraz 5,56% całości przychodów, a także KOMAG, w którym udział wpływów ze sprzedaży prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego wynosił 6,79% oraz 4,37%. Trzy instytuty nie osiągnęły z tego tytułu żadnych przychodów (IFPiLM, IETU, OPI).

W przypadku INiG Izba oceniła jako działanie nierzetelne brak wyodrębnienia zrealizowanych w 2018 r. przychodów z prac wdrożeniowych mających charakter nadzoru autorskiego (w wysokości 760,6 tys. zł) w sprawozdaniu finansowym Instytutu za rok 2018. W przypadku POLTEGOR uwagę zwraca

fakt, że przy jednoczesnym dokonaniu 1054 wdrożeń wykorzystywanych poza Instytutem (i uzyskanych przychodów z tego tytułu w łącznej kwocie 10 458,6 tys. zł) oraz zgłoszeniem 14 wniosków patentowych i uzyskaniem ośmiu patentów, w badanym okresie nie skomercjalizowano żadnych patentów, wzorów użytkowych i praw oraz nie zawarto żadnych umów licencyjnych. W instytucie tym w 2019 r. nastąpił spadek przychodów ogółem w stosunku do zaplanowanych (o ok. 14,4%) co było skutkiem nieprzystąpienia do realizacji *Programu dla sektora górnictwa węgla brunatnego* przez branżę górniczą. Na podstawie tego *Programu* planowano udział POLTEGOR w projektach związanych z uruchomieniem prac nad nowymi odkrywkami.

Istotną pozycję w przychodach badanych jednostek stanowiły wpływy z tytułu produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji lub usług, ich udział w latach 2018–2019 kształtował się na poziomie 27,16% oraz 29,72% (w tej kategorii żadnych przychodów nie uzyskały IETU oraz KOMAG). Ta kategoria przychodów dominowała w Instytucie Energetyki (powyżej 67% całości przychodów) oraz w INiG (powyżej 30% całości przychodów).

Sześć instytutów uzyskiwało przychody z tytułu wynajmu pomieszczeń, garaży i miejsc parkingowych. Wpływy z tego tytułu stanowiły istotną pozycję w budżecie KOMAG (przychody z najmu i dzierżawy nieruchomości w 2018 r. stanowiły 13,3%, a w 2019 r. 13,9% przychodów własnych) oraz w POLTEGOR, gdzie uzyskiwano z tego tytułu odpowiednio 8,4% oraz 9,2% ogółu przychodów.

Wszystkie skontrolowane instytuty otrzymywały dotacje i subwencje z budżetu państwa oraz ze środków europejskich. Dotacje i subwencje były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem określonym przez podmioty dotujące oraz rozliczane w ustalonych terminach. Finansowanie przekazywane w ramach dotacji umożliwiało prowadzenie podstawowej działalności instytutów i zapewniało sprawną realizację poszczególnych projektów. Instytuty spełniały wymogi formalne i merytoryczne, konieczne do otrzymywania dotacji. Nieprawidłowości o niewielkiej skali stwierdzono w IETU, INiG oraz w IFPiLM.

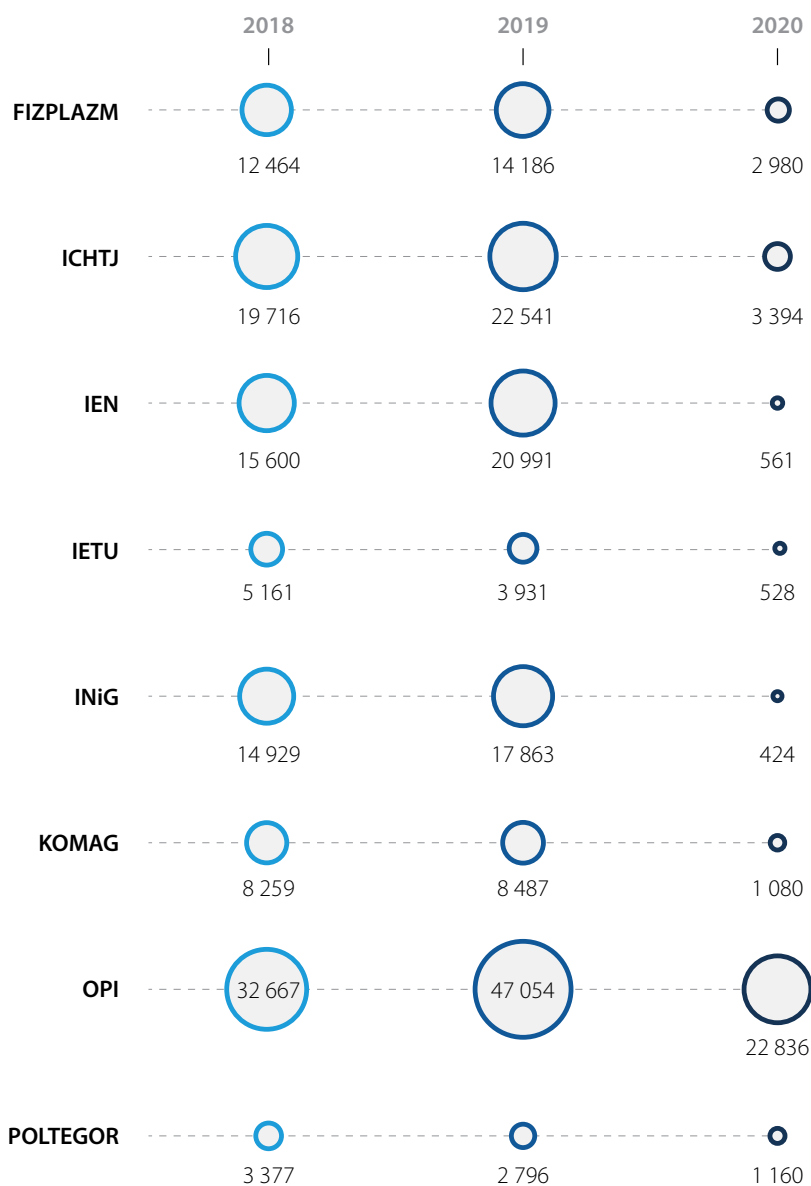
Dotacje

Jedynie w przypadku IE oraz INiG dotacje stanowiły w badanym okresie mniej niż 30% przychodów tych jednostek. W pozostałych instytutach udział dotacji w całości przychodów kształtował się od 34,6% (POLTEGOR w 2019 r.) do 90,8% (IFPiLM w 2019 r.). Osiem badanych instytutów otrzymało w formie dotacji, w latach 2018–2019 odpowiednio 112 171,89 tys. zł oraz 137 848,57 tys. zł, głównie przyznawanych przez: Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (z reguły były to dotacje podmiotowe i subwencje na utrzymanie potencjału badawczego, bądź też dotacje podmiotowe na finansowanie kosztów utrzymania specjalnego urządzenia badawczego lub realizację konkretnych projektów badawczych). Innymi podmiotami przyznającymi dotacje instytutom były Narodowe Centrum Nauki, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Komisja Europejska – na finansowanie konkretnych projektów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Przychody instytutów badawczych z tytułu subwencji i dotacji – w latach 2018–2020 I kw.



Źródło: opracowanie własne NIK.

W przypadku IFPiLM wysoki udział dotacji w przychodach wynikał z faktu, że Instytut w niewielkim stopniu opierał pozyskiwanie środków na działalności komercyjnej. Podstawą jego działalności jest realizacja projektów badawczych finansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowe Centrum Nauki (NCN), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) oraz dotacje ze źródeł zagranicznych, tj. z Komisji Europejskiej (KE), Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA), Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), organizacji Fusion for Energy (F4E). NIK zwróciła uwagę na relatywnie niski poziom przychodów własnych Instytutu osiąganych głównie ze sprzedaży wyników badań i prac rozwojowych, kształtujący się na poziomie 3,3–3,7% całości przychodów za lata

2018–2019. Środki pozyskiwane w ramach projektu EUROfusion stanowiły około 70% przychodów Instytutu (jest on finansowany przez grant z KE, środki z MNiSW w ramach Projektów Międzynarodowych Współfinansowanych i subwencji statutowej). W latach 2018–2019 przyznano IFPiLM dwadzieścia trzy dotacje w łącznej kwocie 26 479 tys. zł, z których wykorzystał łącznie kwotę 25 403 tys. zł. Poza dotacją statutową (od 2019 r. – subwencją) na utrzymanie potencjału badawczego oraz dotacją podmiotową z MNiSW na utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego, Instytut otrzymywał dotacje na finansowanie zadań i projektów takich jak:

- udział we Wspólnym Europejskim Programie Wspólnoty EURATOM, powołanym Rozporządzeniem Rady (EURATOM) nr 1314/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie programu badawczo-szkoleniowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (2014–2018), uzupełniającego program „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji³³;
- przestrzenno-czasowe pomiary spontanicznych pól magnetycznych w korelacji z emisją elektronów i jonów z plazmy ablacyjnej na układzie laserowym PALS (projekt PMW LASERLAB);
- pełnienie funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego dla Programu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej;
- *Alternatywna metoda akceleracji gęstych obiektów plazmowych (makrocząsteczek/strumieni plazmowych)* (projekt PMW LASERLAB).

W przypadku IEn stwierdzono, że decyzja MNiSW o wysokości dotacji/subwencji docierała do Instytutu zwykle w kwietniu lub maju. Aby nie opóźniać prac, rozpoczynano realizację tematów badawczych przed otrzymaniem decyzji MNiSW z własnych środków. Koszty tych prac były potem refinansowane po otrzymaniu decyzji, przy czym istniało ryzyko braku możliwości refinansowania. Brak oficjalnej decyzji MNiSW o wysokości przyznanych środków z dotacji/subwencji nie miał wpływu na płynność finansową Instytutu. Wprowadzało jednak element niepewności do czasu oficjalnej decyzji, bowiem nie wiadomo było ile tematów statutowych będzie mogło być zrealizowanych. Powodowało to również opóźnienie w rozpoczęciu realizacji części prac.

Dotacje były głównym źródłem przychodów Ośrodka Przetwarzania Informacji, w latach 2018–2019 było to odpowiednio: 53,4% oraz 76,0% przychodów ogółem. Łącznie instytut ten otrzymał 87 443,1 tys. zł. Środki te służyły finansowaniu projektów zleczanych przez MNiSW, obejmujących prace analityczne, rozbudowę infrastruktury informatycznej i bazodanowej. Jednocześnie nie wykonywano działalności podstawowej naukowej instytutu, którą jest prowadzenie badań naukowych i prac badawczych, przystosowywanie ich wyników do potrzeb praktyki i wdrożenia.

W IFPiLM stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujmowaniu w ewidencji księgowej wszystkich wydatków ponoszonych na realizację zadań finansowanych w ramach czterech umów dotacji (na zbadane sześć umów),

Dotacje
– nieprawidłowości

³³ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. s. 948; rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r. Program „Horyzont 2020” obejmuje lata 2014–2020 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. – Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 104.).

niezależnie od źródeł pochodzenia środków, (środki otrzymywane z Komisji Europejskiej, MNiSW oraz wkład własny Instytutu). Było to niezgodne z przepisami art. 24 ust. 4 pkt 2 i 4 *u.o.r.* oraz zapisami umów dotacji. Prowadzona w ten sposób ewidencja księgowa, uniemożliwiała monitorowanie i weryfikację oraz przygotowanie rzetelnej sprawozdawczości, w tym kontroli wielkości wydatków poniesionych ze środków dotacji. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na stopień realizacji zobowiązań umownych przez Instytut.

W IETU ustalono, że w przypadku przyznania tej jednostce dotacji na realizację danego projektu wieloletniego³⁴, księgowano ją jako przychód po złożeniu pierwszego i kolejnych częściowych raportów/sprawozdań z realizacji projektu (w części rozliczonej w danym raporcie/sprawozdaniu), w sytuacji gdy koszty ponoszone w ramach tego projektu księgowano na bieżąco. Tym samym nie były przestrzegane zasady memoriału oraz współmierności przychodów i kosztów, wynikające z art. 6 *u.o.r.*, jak również naruszono postanowienie określone w *Polityce rachunkowości* Instytutu. Skutkowało to zaniżeniem przychodów w sprawozdaniu finansowym Instytutu za 2018 r. o kwotę 400,6 tys. zł (4,4%) oraz zawyżeniem przychodów w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. o 68,8 tys. zł (0,9%). Nieprawidłowość ta, z uwagi na skalę, nie miała istotnego wpływu na realizację przychodów IETU z tytułu dotacji.

Nieprawidłowość stwierdzona w INiG polegała na nieprzekazaniu środków z jednej z otrzymanych dotacji celowych w kwocie 1292 tys. zł, zgodnie z umową z MNiSW, na wyodrębniony rachunek bankowy przeznaczony wyłącznie do gromadzenia, wydatkowania i rozliczania dotacji celowych otrzymanych z Ministerstwa na inwestycje związane z działalnością naukową. Wynikało to z błędnej interpretacji umowy dotacyjnej, zawartej z MNiSW. W instytucie tym, koszty prac realizowanych ze środków pochodzących z dotacji wyniosły 17 027,1 tys. zł w 2018 r. i 18 936,4 tys. zł w 2019 r.

Windykacja należności

Postępowania windykacyjne prowadzono na ogół bez zbędnej zwłoki. Zwracał jednak uwagę fakt braku wewnętrznych uregulowań dotyczących uruchamiania i prowadzenia windykacji przedterminowych należności oraz ich umarzania, co stwarzało ryzyko przedawnienia roszczeń na skutek upływu wyznaczonego prawnie terminu. Pozytywnym przykładem były rozwiązania przyjęte w POLTEGOR, w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych z kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 r.³⁵ – w postaci wewnętrznych instrukcji (z 2011 r. i 2015 r.), zawierających harmonogram działań windykacyjnych. Tym niemniej w jednostce tej dopuszczono do naruszenia zapisów instrukcji, ponieważ nie sporządzano miesięcznych zestawień dłużników. Ponadto zidentyfikowano przypadki nieterminowych działań windykacyjnych, co nie miało jednak istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. W POLTEGOR, wbrew postanowieniom *u.o.r.* (art. 28 ust. 1 pkt 7 oraz art. 7 ust. 1) nie wyceniano należności na dzień bilansowy

³⁴ Nie dotyczy dotacji na realizację projektu badawczego własnego (GRANT) oraz dofinansowania z budżetu państwa projektu badawczego finansowanego z Komisji Europejskiej (SPUB).

³⁵ Kontrola P/11/159 przeprowadzona w Instytucie w zakresie gospodarowania mieniem w latach 2009–2010.

w kwocie wymaganej zapłaty, tj. powiększonej o naliczone odsetki, jak i nie dokonywano od nich stosownych odpisów aktualizacyjnych. W efekcie na koncie *Przychodów finansowych* nie zaksięgowano odsetek od wymaganych zaległości, według stanu na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia 2019 r. odpowiednio w kwocie 5,9 tys. zł i 10,0 tys. zł, a na koncie *Odpisy aktualizujące* nie dokonano odpisów aktualizacyjnych należności wymagalnych wątpliwych do uzyskania w wysokości 104,1 tys. zł i 100,9 tys. zł.

W IEn obowiązywała *Procedura windykacji należności krajowych w Instytucie Energetyki Jednostce Centralnej* wprowadzona 9 stycznia 2018 r. Instytut ten prowadził skuteczne działania windykacyjne, co jednak nie uchroniło go przed koniecznością umarzania należności nieściągalnych. I tak, w roku 2018 umorzono sześć należności na łączną kwotę 15 995,16 zł, a w 2019 r. sześć należności na łączną kwotę 29 820,12 zł. Jedna należność z 2014 r.

na kwotę 6673,44 zł uległa przedawnieniu w 2018 r., gdyż firma dłużnika ma siedzibę w Grecji i koszty dochodzenia należności przerosłyby kwotę należną wobec czego nie podjęto działań windykacyjnych.

W KOMAG, według stanu na 1 stycznia 2019 r., należności pozostałe do zapłaty stanowiły kwotę 3521,4 tys. zł, w tym zaległości 597,5 tys. zł. Na koniec 2019 r. zarówno należności pozostałe do zapłaty, jak również zaległości, uległy zmniejszeniu. I tak, należności pozostałe do zapłaty wynosiły 3105,3 tys. zł (spadek o 11,8%), a zaległości – 546,4 tys. zł (spadek o 8,6%). Na koniec 2019 r. Instytut nie posiadał zaległości długoterminowych (tj. powyżej 12 miesięcy)³⁶. W latach 2018–2020 (do 30 kwietnia), w Instytucie nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności pozostałych do zapłaty.

Instytut ten prowadził systematyczną (tj. co miesiąc) kontrolę terminowości zapłaty należności. Kontrolę prowadzili pracownicy Działu Finansowo-Księgowego w oparciu o ewidencję księgową (na podstawie kont rozrachunkowych kontrahentów), pod nadzorem Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych – Głównego Księgowego. Proces kontroli terminowości zapłaty dokumentowano. W przypadku niedokonania zapłaty wysyłano do dłużnika wezwanie z pouczeniem, iż zaniechanie uregulowania należności skutkować będzie skierowaniem sprawy do kancelarii prawnej celem dalszej windykacji. Następnie sprawę przekazywano do kancelarii prawnej, która wysyłała do dłużnika przedsądowe wezwanie do zapłaty, a w sytuacji dalszego zaniechania zapłaty, informowano go, że sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania sądowego i zostanie obciążony dodatkowymi kosztami. Później kierowano do sądu pozew o zapłatę.

W latach 2018–2020 (do 30 kwietnia) w KOMAG w czterech przypadkach rozłożono należności na raty³⁷, a w dziewięciu – odroczone termin zapłaty należności³⁸. Przychylając się do prośb kontrahentów brano pod uwagę okres współpracy, wysokość obrotów z kontrahentem, terminowe regulowanie wcześniejszych zobowiązań oraz perspektywy dalszej współpracy. Odroczone i rozłożone na raty należności zostały uregulowane.

³⁶ Na 31 grudnia 2018 r. zaległości długoterminowe stanowiły kwotę 0,2 tys. zł.

³⁷ Łączna kwota należności rozłożonych na raty wyniosła 61,1 tys. zł.

³⁸ Łączna kwota należności z odroczonym terminem płatności wyniosła 350,9 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. umorzono należności odsetkowe na łączną kwotę 12,7 tys. zł, a w 2019 r. 19,0 tys. zł. Nie umarzono należności głównych Instytutu. Przestanką do umorzenia należności odsetkowych była perspektywa dalszej współpracy, w tym wspólna realizacja innowacyjnych projektów i budowanie dobrych relacji z klientem. Umorzenie odsetek stosowano również jako czynnik mobilizujący kontrahenta do uregulowania pozostałej części zobowiązań.

5.2.3. Wydatki, w tym regulowanie zobowiązań oraz kształtowanie wynagrodzeń

Przestrzeganie
ustawy kominowej

W żadnym ze skontrolowanych instytutów nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy *kominowej*. Wynagrodzenia dyrektorów instytutów ich zastępców oraz głównych księgowych zgodnie z przepisami art. 8 pkt 5 lit. a) tej ustawy nie przekraczało sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Struktura wydatków

NIK oceniła pozytywnie regulowanie zobowiązań oraz kształtowanie wynagrodzeń w następujących jednostkach: IETU, INiG, KOMAG, IChTJ, IFPiLM oraz OPI. Nieprawidłowości w tym obszarze zostały zidentyfikowane w IEn oraz w POLTEGOR.

Tabela nr 1

Wybrane kategorie wydatków kontrolowanych instytutów

2018							
Instytut	Koszty ogółem [tys. zł]	Koszty wynagrodzeń [tys. zł]	Wydatki majątkowe [tys. zł]	Wydatki inwestycyjne na potrzeby prac naukowych i badawczych [tys. zł]	2:1 [%]	3:1 [%]	4:1 [%]
	1	2	3	4	5	6	7
IFPiLM	13 620,0	8 598,0	1 607,0	394,7	63,1	11,8	2,9
ICHTJ	27 890,3	11 478,7	2 273,0	1 644,8	41,2	8,1	5,9
IEN	86 772,0	49 784,0	3 177,0	1 204,0	57,4	3,7	1,4
IETU	8 524,1	5 040,0	228,0	0,0	59,1	2,7	0,0
INiG*	60 377,0	33 613,9	21 450,5	1 890,7	55,7	35,5	3,1
KOMAG	20 704,6	14 731,1	76,9	76,9	69,7	0,4	0,4
OPI	64 254,0	36 155,9	9 619,6	2 128,2	56,3	15,0	3,3
POLTEGOR	8 934,5	5 104,8	376,8	222,5	57,1	4,2	2,5

* Wysoki poziom wydatków majątkowych INiG w 2018r. wynikał z faktu nabycie prawa własności do dwóch lokali niemieszkalnych (16 708 tys. zł)

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2019							
Instytut	Koszty ogółem [tys. zł]	Koszty wynagrodzeń [tys. zł]	Wydatki majątkowe [tys. zł]	Wydatki inwestycyjne na potrzeby prac naukowych i badawczych [tys. zł]	2:1 [%]	3:1 [%]	4:1 [%]
	1	2	3	4	5	6	7
IFPiLM	14 335,0	9 654,0	1 265,0	621,5	67,3	8,8	4,3
ICHTJ	26 932,2	11 901,1	1 309,5	460,1	44,2	4,9	1,7
IEN	100 040,0	55 077,0	6 090,0	4 400,0	55,1	6,1	4,4
IETU	7 899,2	5 071,6	9,2	0,0	64,5	0,1	0,0
INiG	62 408,8	36 561,4	5 438,4	1 636,5	58,6	8,7	2,6
KOMAG	20 186,4	14 575,5	226,6	185,1	71,1	1,1	0,9
OPI	64 578,1	44 684,8	2 002,2	266,5	69,2	3,1	0,4
POLTEGOR	8 307,4	4 934,5	244,6	14,6	59,4	2,9	0,2

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie informacji przekazanych przez kontrolowane podmioty.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach największą pozycję kosztów stanowiły koszty z tytułu umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych. Stanowiły one od 41,2% (ICHTJ) do 71% (KOMAG). Na tle tego rodzaju kosztów niezwykle skromnie prezentowały się wydatki majątkowe i koszty ponoszone inwestycyjne na potrzeby prac naukowych i badawczych.

Na przykład w KOMAG największą grupę poniesionych kosztów stanowiły wynagrodzenia dla pracowników wraz z pochodnymi, które w 2018 r. wyniosły 14 407,5 tys. zł (69,6% kosztów ogółem), a w 2019 r. – 14 343,7 tys. zł (71,1% kosztów ogółem). Poniesione przez Instytut koszty wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych wraz z pochodnymi w 2018 r. stanowiły kwotę 323,6 tys. zł (1,6% kosztów ogółem), a w 2019 r. – 231,8 tys. zł (1,1% kosztów ogółem).

W porównaniu do kosztów wynagrodzeń, wydatki majątkowe KOMAG kształtowały się na zdecydowanie niższym poziomie. W 2018 r. zrealizowano je w kwocie 76,9 tys. zł, a w 2019 r. – w kwocie 226,6 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych wyniosły odpowiednio 76,9 tys. zł i 185,1 tys. zł. Wydatki inwestycyjne poniesiono przede wszystkim na doposażenie laboratoriów.

NIK oceniła jako niecelowe wydatki POLTEGOR związane z akredytacją laboratorium NS-1, poniesione w 2019 r. w łącznej kwocie 10,8 tys. zł gdyż cel przeprowadzenia akredytacji był nieaktualny już przed dokonaniem wydatków. W dniu 1 marca 2019 r. zawarto umowę cywilnoprawną (na podstawie której wypłacono kwotę 4,9 tys. zł brutto) na prowadzenie dokumentacji laboratorium NS-1 w celu uzyskania jego akredytacji przez Polskie Centrum Akredytacji. Oceny dokonano w dniu 4 marca 2019 r., za opłatą 5,9 tys. zł. Jednakże w dniu 9 maja 2019 r. podjęto decyzję o rezygnacji z akredytowania tego laboratorium, przy możliwości jego dalszego funkcjonowania. Stwierdzona nieprawidłowość, ze względu na skalę, nie miała wpływu na pozytywną ocenę sposobu ponoszenia wydatków przez POLTEGOR.

Kształtowanie wynagrodzeń

Średnie miesięczne wynagrodzenia brutto wypłacane w kontrolowanych jednostkach, na koniec I kwartału 2020 r. mieściły się w przedziale od 5,1 tys. zł (IETU) do 9,7 tys. zł (OPI). W tym ostatnim instytucie nastąpił znaczący wzrost kosztów wynagrodzeń w latach 2018–2019 (o 24,3 %) co wynikało ze znacznego wzrostu zatrudnienia, wiążącego się z przyjmowaniem zwiększonej ilości prac zleczanych przez MNiSW. W 2018 r. Instytut realizował 14 zadań, a do końca 2020 r. zaplanowano realizację 24 zadań. Z tego powodu konieczne było zwiększenie zatrudnienia w tzw. działach produkcyjnych – programistycznych, co rzutowało na względnie wysoką średnią wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę. W ciągu dwóch lat nastąpił wzrost zatrudnienia o 49,6%, od 236 osób w styczniu 2018 r. do 353 osób w styczniu 2020 r. 353 osoby.

W czterech jednostkach (IETU, KOMAG, IChTJ oraz OPI) nie stwierdzono nieuzasadnionych istotnych różnic pomiędzy wypłaconym w latach 2018–2019 wynagrodzeniem osób zatrudnionych na tych samych stanowiskach w danej komórce organizacyjnej. W wyniku badania umów cywilnoprawnych zawartych w powyższym okresie ustalono, że w każdym przypadku dokonano odbioru wykonanej pracy, a kwoty na wystawionych rachunkach wynikały z postanowień umów regulujących wysokość wynagrodzenia. Nie stwierdzono przypadków istotnych różnic w wysokości wynagrodzenia za wykonanie podobnego zakresu prac.

W INiG zidentyfikowano przypadki osób zatrudnianych na podstawie umów cywilno-prawnych w 2018 i 2019 r. wśród których występowały różnice wynoszące więcej niż 10% między kwotą wynagrodzenia a przeciętnym wynagrodzeniem w poszczególnych zleceniach, w których zatrudnione zostały te osoby. Różnice te występowały odnośnie 3,5% zatrudnionych ogółem w 2018 r. i 3,1% zatrudnionych ogółem w 2019 r. Dotyczyły głównie zleceń realizowanych przez dwie osoby i wynosiły od 12,8% do 60% wartości przeciętnej wynagrodzeń. Przyczynami występujących różnic w kwotach wynagrodzeń osób, którym zlecono realizację usług w ramach tych samych zleceń, były inne zakresy pracy przydzielone poszczególnym osobom oraz stopień trudności dla opracowania projektów norm własnych i weryfikacji tego opracowania oraz norm europejskich i międzynarodowych, w przypadku których dokonywano tłumaczenia oraz weryfikacji tłumaczenia.

Różnice między kwotą wynagrodzenia a przeciętnym wynagrodzeniem na poszczególnych stanowiskach, przekraczające 10%, występowały również w 2018 r. i 2019 r. w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę. Różnice te występowały w przypadku 18 pracowników w 2018 r. (4,8% pracowników ogółem bez kierownictwa Instytutu) i 22 pracowników w 2019 r. (6,4% pracowników ogółem bez kierownictwa Instytutu), dotyczyły różnych stanowisk (m.in. naukowych, badawczo-technicznych, inżyniersko-technicznych, ds. funduszy unijnych) i wynosiły od 10,2% do 39,6% wartości przeciętnej wynagrodzeń. Przyczynami występowania różnic między kwotą wynagrodzenia a przeciętnym wynagrodzeniem na danym stanowisku były m.in. zróżnicowania wynagrodzeń zasadniczych, które mogły występować zgodnie z *Zakładowym Układem Zbiorowym Pracy Pracowników INiG-PIB*, gdzie określono wartość minimalną i maksymalną wynagrodzenia zasadniczego dla danego stanowiska,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przy czym wartość wynagrodzenia zależała od kwalifikacji, doświadczenia i kompetencji pracownika, a także od indywidualnego zakresu obowiązków oraz odpowiedzialności.

W POLTEGOR wynagrodzenie pracowników zatrudnionych na tożsamy stanowiskach, jak też w ramach tych samych komórek organizacyjnych, było zróżnicowane (różnice ponad 10% od średniego wynagrodzenia na danym stanowisku). Zróżnicowanie wynagrodzeń wynikało z różnic w kompetencjach pracowników i ich zaangażowania w prace wykonywane w Instytucie. Ponadto pracownicy zatrudnieni w Instytucie byli wynagradzani według czasowo-premialnej formy płac i otrzymywali premie.

W IEn kontrola wykazała znaczące zróżnicowanie wynagrodzeń w poszczególnych grupach pracowników. Średnie wynagrodzenie adiunktów w 2020 r. w skali całego Instytutu kształtowało się w przedziale od 5555,00 zł do 17 967,42 zł, a inżynierów od 3000,00 zł do 14 548,00 zł. Największe zróżnicowanie w wysokości wynagrodzenia poszczególnych pracowników występowało w Laboratorium Aparatury Pomiarowej Jednostki Centralnej En (zgodnie z nomenklaturą przyjętą w Instytucie była ona oznaczona akronimem MAP). Dotyczyło to zwłaszcza wynagrodzeń części pracowników administracyjno-ekonomicznych oraz inżynierów. Różnice były często ponad dwukrotnie wyższe lub dwukrotnie niższe od średniego wynagrodzenia w danej grupie zawodowej. Ponadto, stwierdzono znaczne różnice pomiędzy wysokością premii motywacyjnej dla kierownika MAP oraz dla inżynierów zatrudnionych w tej jednostce. Różnica w wysokości łącznej premii motywacyjnej za okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. stanowiła 33,9 krotność wynagrodzenia kierownika MAP.

W przypadku IFPiLM wynagrodzenia osób, z którymi Instytut zawarł umowy cywilnoprawne w latach 2018–2019, odbiegały od przeciętnego wynagrodzenia w poszczególnych latach i przedstawiały się w następująco:

- w roku 2018 wysokość wypłaconych wynagrodzeń wyniosła od 0,4 do 54 tys. zł (przeciętne wynagrodzenie w 2018 r. 11,3 tys. zł);
- w roku 2019 wysokość wynagrodzeń wyniosła od 2,1 tys. zł do 24,3 tys. zł (przeciętne wynagrodzenie w 2019 r. 12,2 tys. zł).

Wszystkie umowy zlecenia były rozliczane na podstawie stawki godzinowej, zróżnicowanie wynagrodzeń wynikało z liczby godzin pracy w danym roku. W przypadku zrealizowanych umów o dzieło, istotnym aspektem był poziom trudności zrealizowanego dzieła, liczba danych konieczna do przeanalizowania i przetworzenia, jak również wkład pracy niezbędnej w pełne zrealizowanie i przygotowanie wskazanego dzieła. Znaczenie miała również tematyka prac realizowanych w IFPiLM oraz niewielka grupa osób z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym mogących zrealizować postawione cele przy wykonywaniu wskazanego dzieła.

W wyniku kontroli kosztów związanych z wypłacaniem wynagrodzeń w instytucie IEn NIK oceniła negatywnie rażąco wysoki poziom wypłat premii motywacyjnej dla kierownika Jednostki MAP.

Nieprawidłowości
w kształtowaniu
wynagrodzeń

W 2018 r. w Jednostce MAP wypłacono premie motywacyjne dla 13 pracowników w łącznej wysokości 1436,6 tys. zł, w tym dla kierownika Jednostki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

MAP 506,7 tys. zł, pomimo, że jednostka ta odnotowała stratę w wysokości 263 053,8 zł. Było to niezgodne z zapisem *Regulaminu wypłaty premii motywacyjnej* stanowiącym, że *warunkiem wypłaty premii motywacyjnej jest: dodatni bilans jednostki rozliczeniowej liczony od początku roku do ostatniego pełnego miesiąca włącznie*.

W 2019 r. w Jednostce MAP wypłacono premie dla 13 pracowników, na łączną kwotę 1306,8 tys. zł, w tym dla kierownika tej jednostki 454,2 tys. zł. Formalnie nie było to nieprawidłowością, jednak NIK zwraca uwagę, że Jednostka Centralna Instytutu w Warszawie (w której strukturze znajduje się Jednostka MAP) wykazała stratę za rok 2019, w wysokości 51,7 tys. zł.

Należy także podkreślić, że w 2018 r. dotacja statutowa z budżetu państwa została wykorzystana przez Instytut do sfinansowania kosztów wykazanych w rachunku zysków i strat – w wysokości 5808 tys. zł (w tym wynagrodzenia i składki ZUS 2 569 tys. zł), a w 2019 r. z otrzymanej subwencji statutowej w ten sposób sfinansowano powyższe koszty w wysokości 5173 tys. zł (w tym wynagrodzenia i składki ZUS 2 829 tys. zł). W 2018 r. Instytut osiągnął skonsolidowany zysk netto w wysokości 896,8 tys. zł, a w 2019 r. w wysokości 912,1 tys. zł.

5.2.4. Realizacja zadań finansowanych ze środków publicznych

NIK oceniła pozytywnie realizację zadań finansowanych ze środków publicznych kontrolowanych instytutach. W pięciu jednostkach nie stwierdzono jakichkolwiek nieprawidłowości w tym obszarze: IETU, POLTEGOR, IChTJ, IEn, OPI. Przewidziane w umowach rozliczenia finansowe dokonano terminowo, a wykazane w nich kwoty wynikały z prowadzonej ewidencji finansowo-księgowej. Każdorazowo wykorzystano kwoty wynikające z rozliczeń. Nie wystąpiły przypadki niewykorzystania uzyskanego dofinansowania. Zadania przewidziane do realizacji na podstawie umów zawartych z podmiotami udzielającymi dotacji zostały zrealizowane.

Nieprawidłowości stwierdzone w INiG, KOMAG i IFPiLM w rozliczaniu środków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych projektów miały charakter formalny, polegały najczęściej na niewłaściwej ewidencji księgowej otrzymanych i rozliczanych środków.

Nieprawidłowości
w realizacji zadań
finansowanych
ze środków publicznych

(INiG) Zadania przewidziane w umowach zostały wykorzystane adekwatnie do stopnia wykorzystania dotacji. Uzyskano zaplanowane efekty rzeczowe w wyniku realizacji zadań sfinansowanych ze środków dotacji pochodzących z budżetu państwa. W toku kontroli została stwierdzona nieprawidłowość polegająca na tym, że środki z jednej dotacji celowej nie zostały przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy (str. 27). Szczegółową kontrolą objęto wykorzystanie sześciu dotacji przekazywanych przez MNiSW oraz ME w latach 2018-2019, na łączną kwotę 28 786,9 tys. zł (tj. 88% kwoty dotacji otrzymanych przez Instytut w tym okresie). Poza wyżej wymienionym przypadkiem nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji umów dotacyjnych przez Instytut. Otrzymane środki były przeznaczane m.in. na rozbudowę IT w Instytucie, rozwój oprogramowania, na finansowanie kosztów zakupu, wytworzenia lub rozbudowy aparatury badawczej (tomograf rentgenowski), na utrzymanie potencjału badawczego

jednostki (dotacja bazowa z MNiSW) oraz na zbudowanie unikatowego stanowiska do badania nowych proekologicznych paliw silnikowych, z modułami: silnikowym i analitycznym.

(KOMAG) W wyniku badania dokumentacji dotyczącej sześciu umów o dofinansowanie pięciu projektów badawczo-rozwojowych ze środków unijnych i krajowych, w ramach których wykorzystano w 2018 r. 2216,4 tys. zł (26,8% dotacji wykorzystanych przez Instytut w 2018 r.), a w 2019 r. 2611,9 tys. zł (30,8% dotacji wykorzystanych w 2019 r.) NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w ich wykorzystaniu i terminowym rozliczaniu. Jedynie w przypadku projektu ROCD, w ocenie NIK, w umowach z podwykonawcami niewłaściwie zostały zabezpieczone interesy Instytutu z powodu braku w umowach zapisów o karze umownej, w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Nieprawidłowość ta, z uwagi na prawidłową realizację zamówień w ramach projektu ROCD, nie miała wpływu na pozytywną ocenę KOMAG w zakresie realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

(IFPiLM) W toku kontroli zbadano sześć umów, na łączną kwotę 9545 tys. zł. na realizację zadań finansowanych ze środków publicznych. Instytut wywiązywał się z warunków zawartych w tych umowach i zakresu prac w nich określonych. IFPiLM terminowo wywiązał się z rozliczeń otrzymanych dotacji, a realizacja umów przyniosła zakładane efekty. Nie wystąpiły zwroty niewykorzystanych środków dotacji oraz odsetek bankowych naliczonych przez bank od środków pochodzących z dotacji. Podmioty dotujące nie miały zastrzeżeń do przedłożonych rozliczeń. Środki otrzymane w ramach badanych dotacji w dużej mierze były przeznaczane na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi, które stanowiły od 46,3% do 73,9% danej dotacji. Pozostałą część środków przeznaczano na zakupy, wytworzenie lub amortyzację sprzętu lub aparatury naukowo-badawczej oraz na koszty pośrednie. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujmowaniu w ewidencji księgowej wszystkich wydatków ponoszonych na realizację zadań finansowanych z dotacji, niezależnie od źródeł pochodzenia tych wydatków (str. 27 Informacji).

5.2.5. Działalność statutowa instytutów

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy *o instytutach badawczych* w każdym instytucie badawczym perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej powinny zostać zatwierdzone przez jego radę naukową. Cele określone w perspektywicznych kierunkach działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej przekładają się na działalność instytutu. Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej powinny być spójne ze statutem instytutu i odpowiadać specyfice jego działalności.

Biorąc pod uwagę fakt, że instytuty badawcze są jednostkami państwowymi, finansowanymi w znacznej części ze środków publicznych ich działalność powinna korespondować z rządowymi dokumentami o charakterze strategicznym, w szczególności ze *Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Planowanie działalności

W pięciu skontrolowanych instytutach (IETU, INiG, KOMAG, ICHTJ, POLTEGOR) zostały opracowane i zatwierdzone przez rady naukowe perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, w których zostały uwzględnione zapisy wynikające ze strategicznych dokumentów rządowych, w tym ze *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, bądź z dokumentów Unii Europejskiej. Ministrowie nadzorujący instytuty nie zgłaszali żadnych uwag do przedkładanych im przez instytuty projektów, bądź finalnych wersji dokumentów zawierających kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

W przypadku czterech instytutów (INiG, POLTEGOR, IEn, IFPiLM) stwierdzono błędy i niespójności, bądź brak aktualizacji w przyjętych przez nie perspektywicznych kierunkach działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

W opracowanym przez INiG *Planie Strategicznym INiG-PIB na lata 2017–2020* uwzględniono perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej w 11 grupach tematycznych, które zostały zatwierdzone przez Radę Naukową Instytutu. W dokumencie załączonym do *Planu strategicznego* o nazwie *Kierunki rozwoju Instytutu na lata 2017–2020* sformułowano wizję praktycznego wdrożenia *Planu*. Wadą tego dokumentu było nieokreślenie celów operacyjnych odnoszących się do jednego z trzech celów strategicznych zawartych w *Planie Strategicznym*, w zakresie wdrażania nowych rozwiązań technicznych i technologicznych³⁹. W rezultacie, w sprawozdaniu finansowym Instytutu za rok 2018 nie wyodrębniono źródła przychodów z prac wdrożeniowych mających charakter nadzoru autorskiego w wysokości 760,6 tys. zł. Ponadto NIK oceniła jako nierzetelne zaniechanie monitorowania poziomu wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych, co w efekcie uniemożliwiało ocenę poziomu wykonywania podstawowej działalności dotyczącej wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych, określonej w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o instytutach badawczych. Cele określone w *Planie Strategicznym* oraz planowane zadania w *Kierunkach rozwoju* zawierały odniesienie do obowiązujących strategii rządowych w zakresie rozwoju przemysłu naftowego i gazowniczego: *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, projektu *Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* oraz *Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce*.

W okresie objętym kontrolą POLTEGOR posiadał dokument *Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, Poltegor – Instytut’ Instytut Górnictwa Odkrywkowego na lata 2018–2021*, o charakterze planu strategicznego zawierający perspektywiczne kierunki działalności naukowej. Dokument ten posiadał powiązania z innymi dokumentami strategicznymi, w tym z SOR. Jego uszczegółowieniem był *Kierunkowy plan tematyczny*. Z uwagi na brak precyzyjnie określonych zasad sporządze-

³⁹ W *Planie Strategicznym INiG-PIB* do najważniejszych celów strategicznych zaliczono m.in. wdrażanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych w praktyce przemysłowej, wspieranie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw odgrywających kluczową rolę na krajowym rynku gazu i paliw ciekłych oraz wdrażania przez nie mechanizmów realizacji idei zrównoważonego rozwoju.

nia ww. dokumentu, nie zawierał on ani wykazu celów jakie należałoby osiągnąć w ramach realizacji wskazanych kierunków lub tematów, ani mierników umożliwiających ocenę stopnia ich realizacji. Opracowane w Instytucie sprawozdanie z działalności, wprawdzie zawierało precyzyjny wykaz podejmowanych zadań, to jego treść bezpośrednio nie nawiązywała do wskazanych w dokumencie strategicznym kierunków lub tematów, co uniemożliwiało dokonanie jednoznacznej oceny czy i w jakim stopniu Instytut realizował zaplanowane w 2018 r. zadania (założenia).

W IEn obowiązywały perspektywiczne kierunki działalności naukowej opracowane w 2011 r. i zaktualizowane w 2014 r. W dokumencie tym nie wyodrębniono celów w podziale według rodzajów działalności, tj. naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej. Nie określono również okresów, w których poszczególne cele miałyby zostać zrealizowane przez osoby za to odpowiedzialne. W latach 2018–2020 (30 kwietnia) dla całości Instytutu nie opracowano kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych. Wprowadzona w 2019 r. *Strategia działań Jednostki Centralnej IEn* odnosiła się tylko do Jednostki Centralnej Instytutu i nie została zaopiniowana przez Radę Naukową, tym samym nie został wypełniony obowiązek wynikający z ustawy o instytutach badawczych. Ponadto, niezgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy o instytutach badawczych, roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań za lata 2018 i 2019 nie były opiniowane przez Radę Naukową. Po kontroli NIK, Dyrektor Instytutu zadeklarował przystąpienie do opracowania dokumentu o charakterze strategicznym, zawierającym kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych dla całej organizacji, a także przedłożenie sprawozdań Dyrektora do zaopiniowania przez Radę Naukową.

W IFPiLM nie aktualizowano strategii zawierającej perspektywiczne kierunki działalności naukowej, opracowanej w 2015 r.

OPI nie dysponował dokumentem zawierającym perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, co zostało ocenione negatywnie przez NIK, z punktu widzenia rzetelności. Z ustaleń kontroli, a także z odpowiedzi Dyrektora Instytutu na wystąpienie pokontrolne wynikało, że jednostka podjęła prace przygotowawcze w celu sporządzenia stosownego dokumentu.

(IETU) W Instytucie przyjęto modelowy sposób planowania strategicznego i operacyjnego w odniesieniu do działalności podstawowej. Jego podstawą był dokument *Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej IETU na lata 2015–2020* zatwierdzony przez Radę Naukową w dniu 23 października 2014 r., zaktualizowany w dniu 17 listopada 2017 r. W dokumencie tym wyróżniono pięć obszarów badawczych⁴⁰, w ramach których określono odnoszące się do działalności naukowej, rozwojowej

**Dobre praktyki
przy planowaniu
działalności instytutów**

⁴⁰ 1. Gospodarka odpadami i zasobami; 2. Przekształcenia środowiska zurbanizowanego; 3. Diagnozowanie stanu i prognozowanie zmian jakości środowiska; 4. Remediacja środowiska; 5. Mikrobiologia środowiska.

i wdrożeniowej Instytutu: cele⁴¹, zgodne z ze specyfiką Instytutu wynikającą z jego *Statutu*, zakresy tematyczne oraz priorytetowe kierunki badawcze. Założenia *Perspektywicznych kierunków działalności* odpowiadały rządowej *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁴² i realizowanego w jej ramach kluczowemu projektowi strategicznemu pn. *Program dla Śląska*, jak również *Krajowemu programowi badań, Krajowym inteligentnym specjalizacjom* oraz *Polityce Ekologicznej Państwa 2030*. Do każdego obszaru badawczego wyznaczono Ekspertów Wiodących, odpowiedzialnych za realizację celów oraz kierunków badawczych. Obszary badawcze zostały uwzględnione w rocznych planach działalności Instytutu na lata 2018–2020. W planach tych określono również mierniki (liczbę publikacji w czasopismach i monografiach, liczbę zrealizowanych projektów badawczych i usługowych, liczbę obronionych doktoratów i habilitacji oraz liczbę złożonych aplikacji o realizację projektów konkursowych) oraz ich wartości planowane do osiągnięcia w danym roku. Według rocznych sprawozdań z działalności Instytutu za 2018 r. i 2019 r. zaplanowane wartości mierników zostały osiągnięte.

(KOMAG) W Instytucie obowiązywała zatwierdzona przez Radę Naukową *Strategia rozwoju ITG KOMAG na lata 2018–2025*, będąca aktualizacją i rozszerzeniem *Strategii rozwoju ITG KOMAG na lata 2014–2020*. Założenia zaktualizowanej *Strategii* obejmowały realizację przez Instytut prac naukowych, badawczych, technicznych i organizacyjnych w priorytetowych obszarach polskiej gospodarki: bezpieczeństwo surowcowe i energetyczne, bezpieczeństwo pracy, bezpieczeństwo użytkowania wyrobów, technologie informatyczne, środowisko, zdrowie⁴³. Jak ustalono, minister nadzorujący Instytut nie zgłaszał uwag do tego dokumentu. Dokumenty, zawierające cele jakościowe Instytutu na okresy roczne, określały m.in: cele strategiczne, podmioty/komórki realizujące, mierniki i ich wielkości. *Strategia* uwzględniała cele określone zarówno w dokumentach rządowych: *SOR, Polityka energetyczna Polski do 2030 r., Polska 2030 (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*

⁴¹ Dla obszaru 1: Wypracowanie nowej wiedzy, metod i narzędzi (*know-how*) wspomagających pozyskanie i wykorzystanie zasobów dostępnych w strumieniach odpadów na rzecz planowania gospodarki odpadami oraz optymalizacji odzysku surowców i energii; dla obszaru 2: Rozwój wiedzy oraz wypracowanie nowych metod i narzędzi (*know-how*) dla zarządzania przekształceniami w przestrzeni i środowisku zurbanizowanym w sposób zrównoważony z uwzględnieniem zmian klimatu; dla obszaru 3: Wypracowanie nowej wiedzy, metod i narzędzi (*know-how*) dla szybszego oraz dokładniejszego diagnozowania stanu środowiska oraz prognozowania zmian jego jakości w kontekście jego wpływu na zdrowie człowieka i inne elementy ekosystemu (z wykorzystaniem monitoringu, narzędzi modelowania oraz IT); dla obszaru 4: Wypracowanie nowej wiedzy, metod i narzędzi, technik i technologii (*know-how*) umożliwiających dostosowanie gleb i gruntów zanieczyszczonych metalami ciężkimi oraz nieużytków do pełnienia nowych funkcji; dla obszaru 5: Badania w zakresie mikrobiologii środowiska na rzecz rozwoju wybranych gałęzi bioprzemysłu – wykorzystanie biotechnologicznego potencjału mikroorganizmów.

⁴² Założenia *Perspektywicznych kierunków działalności* były zgodne z następującymi obszarami celów szczegółowych I-III Strategii: Reindustrializacja; Małe i średnie przedsiębiorstwa; Rozwój zrównoważony terytorialnie oraz Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem.

⁴³ Jako cele strategiczne wskazano: 1) Innowacyjność, 2) Komercjalizacja, 3) Bezpieczeństwo pracy oraz bezpieczeństwo użytkowania wyrobów, 4) Ochrona środowiska, 5) Współpraca międzynarodowa, 6) Rozwój kadry, 7) Promocja innowacji – dzielenie się wiedzą 8) Finanse, 9) Oddziaływanie społeczne. Dla każdego z tych celów wskazano działania.

z 11 stycznia 2013 r.), jak i w dokumentach UE: *Horyzont 2020 – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020)*, *Strategia EUROPA 2020* oraz wyniki Narodowego Programu FORESIGHT Polska 2020.

(ICHTJ) Instytut wywiązał się z ustawowego obowiązku sporządzenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej w przedziałach 2016–2020 i 2020–2025. Ich cele były zbieżne z rządowymi dokumentami strategicznymi, takimi jak: SOR – m.in. w zakresie: wspierania pozyskiwania i wykorzystania energii z nowych źródeł; przygotowania wdrożeń wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych HTR do produkcji ciepła przemysłowego w skojarzeniu oraz wsparcia polskich badań i rozwoju materiałów dla IV generacji reaktorów; *Krajowy Program Badań; Program Polskiej Energetyki Jądrowej, Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* oraz projekt *Polityki energetycznej Polski do 2040 roku, Krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym na lata 2015–2050*, a także z unijnymi programami strategii i rozwoju na poziomie europejskim, ogólnokrajowym i regionalnym. Cele Instytutu w perspektywicznych kierunkach działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej na lata 2020–2025 określono w opisie poszczególnych jego zakładów, centrów naukowych i laboratoriów. Wyznaczone cele uwzględniały specyfikę ICHTJ, który prowadził badania podstawowe (zapewniające trwały rozwój dyscyplin naukowych, tj.: chemia radiacyjna, radiochemia i radiobiologia), rozwojowe i wdrożeniowe, oraz w ograniczonym zakresie usługi oraz produkcję aparatury i zaawansowanych materiałów.

Zatrudnienie w skontrolowanych instytutach było adekwatne do zakresu prowadzonej przez nie działalności, przy czym trzy jednostki podejmowały działania dotyczące zwiększenia liczebności kadry naukowej oraz zwiększenia efektywności pracy (KOMAG, IEn, OPI). Nie stwierdzono przypadków naruszania wymogów określonych w art. 43 i 49 ustawy o instytutach badawczych w odniesieniu do kwalifikacji (posiadania tytułu naukowego) osób zatrudnianych na stanowiskach pracowników naukowych i badawczo-technicznych. Nie stwierdzono występowania przypadków konfliktu interesów instytutu i osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektora i jego zastępców, a w szczególności zawierania z tymi osobami umów o świadczenie usług na rzecz kierowanego przez nich instytutu.

Zatrudnienie

W skontrolowanych instytutach przeprowadzano oceny okresowe pracowników naukowych i badawczo – technicznych. Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w tym zakresie dotyczyły niezgodnej z przepisami ustawy o instytutach badawczych – częstotliwości przeprowadzania tych ocen. Dotyczyło to IETU, KOMAG, IEn (w jednostce tej regulamin ocen zakładał ich przeprowadzanie z częstotliwością co dwa lata co nie było przestrzegane). W instytucie IFPiLM NIK zakwestionowała zapis regulaminu oceniania uprawniający Radę Naukową Instytutu do ustalania dodatkowych kryteriów oceny na 30 dni przed dokonaniem ocen, jako niezgodny z przepisem art. 94 pkt 9 *Kodeksu pracy*⁴⁴.

⁴⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm. Dalej: *Kodeks pracy*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK wprowadzenie dodatkowych kryteriów w takim terminie mogłoby spowodować nierzetelną i niesprawiedliwą ocenę pracowników.

Tabela nr 2

Dane dotyczące stanu i struktury zatrudnienia w instytutach

2018						
Instytut	Pracownicy naukowi	Pracownicy badawczo-techniczni	Pracownicy inżynieryjno-techniczni	Pracownicy administracyjno-ekonomiczni	Pozostali	Zatrudnienie ogółem
	1	2	3	4	5	6
IFPiLM	46,94	4,45	9,14	13,08	4,01	77,62
ICHTJ	64,25	1,00	63,15	29,90	22,40	180,70
IEN	69,80	20,50	174,50	65,15	74,00	403,95
IETU	14,20	16,25	22,25	18,50	3,00	74,20
INiG	76,00	32,00	129,00	67,00	31,00	335,00
KOMAG	41,00	5,00	73,00	41,00	21,00	181,00
OPI	6,00	25,00	158,85	88,00	1,00	278,85
POLTEGOR	12,50	13,00	7,00	11,00	15,25	58,75
2019						
Instytut	Pracownicy naukowi	Pracownicy badawczo-techniczni	Pracownicy inżynieryjno-techniczni	Pracownicy administracyjno-ekonomiczni	Pozostali	Zatrudnienie ogółem
	1	2	3	4	5	6
IFPiLM	50,54	1,08	5,50	12,38	4,00	73,50
ICHTJ	60,42	1,00	58,80	30,90	21,40	172,52
IEN	70,00	19,00	176,50	69,90	70,20	405,60
IETU	15,25	13,00	18,75	19,50	3,00	69,50
INiG	70,00	38,00	121,00	64,00	31,00	324,00
KOMAG	41,00	3,00	64,00	35,00	21,00	164,00
OPI	5,50	27,00	204,83	97,20	1,00	335,53
POLTEGOR	11,50	12,00	7,00	8,75	13,25	52,50

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie informacji przekazanych przez kontrolowane podmioty.

5.2.6. Działalność merytoryczna

Pięć spośród badanych instytutów prowadziło działalność w pełni odpowiadającą zakresowi o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o *instytutach badawczych*. Jednostki te realizowały projekty badawcze i badawczo-rozwojowe, publikowały wyniki badań naukowych, organizowały konferencje naukowo-techniczne, prowadziły działania w zakresie przystosowania wyników badań do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania, jak również zgłaszały do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej (UPRP) wynalazki i wzory użytkowe, uzyskując patenty i prawa ochronne. (INiG, KOMAG, POLTEGOR ICHTJ, IEn).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 3

Liczba projektów, patentów i wdrożeń

2018					
Instytut	Liczba zrealizowanych i realizowanych projektów ogółem	Liczba publikacji ogółem	Liczba opatentowanych wynalazków	Liczba przyznanych praw ochronnych	Liczba udokumentowanych wdrożeń
	1	2	3	4	5
IFPiLM	8	74	1	0	0
ICHTJ	112	99	9	0	4
IEN	105	91	4	0	146
IETU	95	19	0	0	0
INiG	234	154	11	0	52
KOMAG	201	79	13	4	77
OPI	4	24	0	0	0
POLTEGOR	27	21	6	0	470
2019					
Instytut	Liczba zrealizowanych i realizowanych projektów ogółem	Liczba publikacji ogółem	Liczba opatentowanych wynalazków	Liczba przyznanych praw ochronnych	Liczba udokumentowanych wdrożeń
	2	3	4	5	6
IFPiLM	9	67	0	0	0
ICHTJ	121	70	4	0	5
IEN	128	87	2	0	108
IETU	101	21	0	0	0
INiG	241	106	8	0	47
KOMAG	191	101	10	2	72
OPI	6	28	0	0	0
POLTEGOR	28	22	0	0	451

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie informacji przekazanych przez kontrolowane podmioty.

Zdecydowanym liderem w tym obszarze był INiG, który uzyskał, rentowność projektów B+R na poziomie 6,2% w 2018 r., 6,6% w 2019 r. oraz 32% według stanu na 30 kwietnia 2020 r. Ponadto, w latach 2018–2019, instytut ten zgłosił najwięcej wniosków o ochronę patentową, łącznie 39 wniosków patentowych, trzy wnioski na znak towarowy i jeden na wzór użytkowy.

KOMAG, realizując prace B+R zlecone przez przedsiębiorców uzyskiwał przychody z wdrożeń przewyższające poniesione koszty. W IChTJ przychody z wdrożeń 2018 r. pokryły w 75,0% poniesione koszty na prace badawcze. Instytut ten oszacował, że w perspektywie 10 lat spodziewane przychody z wdrożeń w tym roku prawie czterokrotnie (377,3%) powinny pokryć poniesione koszty. W 2019 r. uzyskane przychody z wdrożeń wyniosły i pokryły w 97,0% poniesione koszty na prace badawcze. Szacunki Instytutu wskazywały, że w perspektywie 10 lat spodziewane przychody z wdrożeń prawie czterokrotnie (391,0%) powinny pokryć poniesione koszty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku IEn przychody z wdrożeń stanowiły 18,2% wszystkich przychodów Instytutu w 2018 r. i 15,8% w 2019 r.

Jedynym rodzajem działalności POLTEGOR w którym odnotowano dodatni wynik były prace badawczo-rozwojowe (wynik: 606,9 tys. zł, w tym 199,2 tys. zł w 2018 r., 339,7 tys. zł w 2019 r. i 68,0 tys. zł do 30 kwietnia 2020 r.). W pozostałych rodzajach działalności (badania naukowe oraz prace rozwojowe) wynik był ujemny.

Część jednostek nie uzyskiwała, lub uzyskiwała w niewielkim stopniu przychody z wdrożeń wyników badań naukowych i prac rozwojowych (IETU, IFPiLM, OPI). IETU nie planował i nie uzyskiwał przychodów z tytułu wdrożenia wyników badań naukowych i prac rozwojowych, a w okresie objętym kontrolą zgłosił do Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej tylko jeden wynalazek. Specyfika działalności Instytutu powodowała, iż wypracowane rozwiązania, wyniki badań i metodyki nie dotyczyły zagadnień technologicznych, co sprawiało, że istniało niewiele rozwiązań, które mogły zostać opatentowane.

IFPiLM nie prowadził prac rozwojowych obliczonych na wdrożenie w krótkim – kilkuletnim okresie czasu. Uczestniczył natomiast w pracach rozwojowych obliczonych na wdrożenie w perspektywie kilkudziesięciu lat. W tej sytuacji zasadne były działania podjęte przez Dyrektora Instytutu, zmierzające do włączenia tej jednostki w strukturę Polskiej Akademii Nauk.

W przypadku OPI działalność Instytutu ograniczała się głównie do realizacji zadań zleczanych przez nadzorującego ministra. Instytut. W latach 2018–2019 r. nie wykonywał zadań z zakresu przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, ani nie wdrażał wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

Pracownicy kontrolowanych jednostek byli aktywni w publikowaniu artykułów, prac naukowych i organizowaniu konferencji, zarówno krajowych jak i międzynarodowych.

Uwagę zwraca niejednorodność podejścia kontrolowanych jednostek do klasyfikowania rodzajów działań i kryteriów dla przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania ich wyników, tj. zakresu działalności, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy *o instytutach badawczych*. W takich jednostkach jak IETU, INiG, IFPiLM, OPI oraz IEn nie wprowadzono w tym zakresie żadnych uregulowań wewnętrznych. W konsekwencji sprawozdawczość prowadzona przez te jednostki nie obejmowała informacji o stopniu realizacji działalności określonej w przywołanych przepisach.

(IETU) Instytut realizował projekty badawcze i rozwojowe, publikował wyniki badań naukowych, organizował konferencje krajowe i międzynarodowe oraz prowadził działania w zakresie przystosowania wyników badań do potrzeb praktyki. Instytut nie planował i nie uzyskiwał przychodów z tytułu wdrożenia wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Nie uzyskał patentów, praw ochronnych na wzór użytkowy, ani praw z rejestracji wzoru przemysłowego, a w okresie objętym kontrolą zgłosił do UPRP tylko jeden wynalazek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą Instytut posiadał kategorię naukową B i w związku z tym, w myśl art. 185 ust. 1, art. 198 ust. 3 i 5 oraz art. 218 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁵, nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych oraz do prowadzenia szkoły doktorskiej. Instytut nie prowadził również kształcenia w ramach studiów podyplomowych. W badanym okresie Instytut prowadził seminaria, szkolenia i warsztaty, w których uczestniczyło łącznie 3017 osób.

Pracownicy Instytutu opublikowali w 2018 r. 19 pozycji, w 2019 r. 21, a w I kwartale 2020 r. trzy, m.in. w czasopismach recenzowanych przez MNiSW (odpowiednio 18, 20 i trzy pozycje) oraz czasopismach wyróżnionych przez *Journal Citation Reports* (odpowiednio 17, 20 i trzy pozycje). Ponadto, w 2019 r. opublikowano jedną monografię autorską. Publikacje pracowników Instytutu w 2018 r. były cytowane 598 razy, w 2019 r. 748 razy, a w I kwartale 2020 r. 340 razy. W okresie objętym kontrolą Instytut zorganizował trzy międzynarodowe oraz pięć krajowych konferencji naukowych (w latach 2018–2019).

W 2018 r. w Instytucie realizowano 95 projektów, w 2019 r. – 101 projektów, a w I kwartale 2020 r. – 34 projekty.

W wewnętrznych regulacjach Instytutu nie zdefiniowano rodzajów działań i kryteriów dla przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania ich wyników, tj. zakresu działalności, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o *instytutach badawczych*. W Instytucie wskazano 20 projektów, w ramach których miało miejsce przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, (rozumiane jako wykorzystanie wypracowanego *know-how*, np. metodyk, metodologii, procedur, programów, rozwiązań organizacyjnych) w projektach rynkowych oraz innych projektach badawczych i rozwojowych. Wyniki realizowanych badań naukowych i prac rozwojowych zostały wykorzystane m.in. do opracowania modeli zrównoważonego zarządzania środowiskiem w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz do opracowania planów adaptacyjnych do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców.

Sprawozdawczość wewnętrzna i zewnętrzna Instytutu nie obejmowała informacji o stopniu realizacji działalności określonej w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o *instytutach badawczych*.

(INiG) Instytut podejmował działania mające charakter przystosowywania wyników prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz działania ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce, ale nie uwzględniał informacji o poziomie zrealizowanych wdrożeń w sporządzanych sprawozdaniach, co było działaniem nierzetelnym. W okresie objętym kontrolą Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych oraz nie prowadził studiów podyplomowych i doktoranckich. W Instytucie prowadzono kursy i szkolenia, które w latach 2018–2019 ukończyły łącznie 484 osoby.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

Aktywność naukowa pracowników Instytutu obniżyła się w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. Pracownicy Instytutu zrealizowali 106 publikacji w 2019 r., co stanowiło spadek o 48 publikacji (31,2%) w stosunku do 2018 r., w którym opublikowano 154 prace pracowników Instytutu. Liczba publikacji w czasopiśmie recenzowanych w wykazie MNiSW w 2019 r. wyniosła 102 wobec 111 publikacji w 2018 r. (o dziewięć mniej niż w 2018 r.). Obniżyła się także liczba monografii lub podręczników autorskich: z sześciu w 2018 r. do czterech w 2019 r.

Instytut realizował 234 projekty badawcze w 2018 r. o łącznej wartości 45 643,5 tys. zł, w tym 88 w ramach działalności statutowej, jeden dofinansowany z programów krajowych, dwa dofinansowane ze środków zagranicznych, jeden projekt dofinansowany zarówno ze środków krajowych, jak i zagranicznych oraz 142 projekty badawczo-rozwojowe na zlecenie przedsiębiorstw. W 2019 r. realizowano o siedem projektów badawczych więcej niż w 2018 r. (3%). Wartość rozpoczętych w 2019 r. projektów badawczych wynosiła 48 903,7 tys. zł. Do dnia 30 kwietnia 2020 r. Instytut realizował 170 projektów badawczych, w tym 79 własnych w ramach działalności statutowej, cztery dofinansowane z programów krajowych, jeden projekt dofinansowany ze środków zagranicznych, jeden projekt realizowany z obu tych źródeł oraz 85 projektów na zlecenie przedsiębiorstw przemysłowych.

Badania naukowe i prace rozwojowe prowadzone przez Instytut były rentowne, w szczególności prace B+R realizowane na zlecenie podmiotów gospodarczych. Instytut zrealizował w 2019 r. o 3% więcej projektów badawczych i rozwojowych niż w 2018 r., które miały wysoką rentowność. W przypadku tych prac, które zostały zakończone i skomercjalizowane, Instytut osiągnął rentowność na poziomie 3516,8 tys. zł w 2018 r. (34% przychodów z tych prac), 4696,1 tys. zł w 2019 r. (33,5%) oraz 1257 tys. zł według stanu na 30 kwietnia 2020 r. (49,1%). Uwzględniając koszty ogólne przypisane pośrednio do danego projektu, rentowność projektów B+R wynosiła 6,2% w 2018 r., 6,6% w 2019 r. oraz 32% według stanu na 30 kwietnia 2020 r.

W regulacjach wewnętrznych Instytutu nie zamieszczono definicji przystosowania badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Według wyjaśnień udzielonych NIK, w praktyce pojęcie to było rozumiane jako ogół działań podejmowany w celu komercjalizacji wyników badań i tych prac, w tym m.in.: dokonywanie zgłoszeń wynalazków do ochrony patentowej, opracowywanie dokumentacji wyników badań, przygotowanie ofert technicznych i handlowych, jak również działania związane z promocją i marketingiem. W dokumentach wewnętrznych Instytutu nie zamieszczono również definicji wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych, ale w *Regulaminie zarządzania prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych* określono pojęcie *komercjalizacji wyników prac intelektualnych*.

Instytut podejmował prace badawcze nad na rzecz innych podmiotów – w 2018 r. realizował 142 prace B+R dla przemysłu, w 2019 r. 152 prace, a do 30 kwietnia 2020 r. 85 prac. Instytut posiadał dla 50,5% prac B+R potwierdzenia zleceniodawców o wdrożeniu ich wyników. W okresie

objęty kontrolą wdrożono 95 z prac B+R o wartości 13 292,3 tys. zł ze 188 prac +R zrealizowanych przez Instytut (o wartości 30 554,9 tys. zł), co stanowiło 43,5% wartości projektów ogółem. Przychody zrealizowane z tytułu udokumentowanych wdrożeń były ujmowane jako przychody z tytułu zawartych umów licencyjnych, umów o wspólności praw do patentu lub z tytułu prac badawczo-rozwojowych.

W okresie objętym kontrolą Instytut skomercjalizował jeden patent oraz trzy zgłoszenia projektu wynalazczego w celu uzyskania patentu (dwa w 2018 r. i jedno w 2019 r.). Instytut zawarł również 5 umów licencyjnych. W 2018 r. Instytut dokonał 31 zgłoszeń patentowych oraz złożył dwa wnioski na znaki towarowe w Urzędzie Patentowym RP, a w 2019 r. Instytut dokonał 8 zgłoszeń patentowych, tj. o 23 mniej (74,2%) niż w 2018 r. oraz złożył po jednym wniosku na znak towarowy oraz na wzór użytkowy. Przyczyną spadku liczby dokonanych zgłoszeń patentowych w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. było zgłoszenie w 2018 r. 10 rozwiązań wariantowych (zgłoszeń) dotyczących tego samego projektu. Ponadto przekierowano rozwój naukowo-badawczy z procesów chemicznych otrzymywania komponentów dodatków uszlachetniających do paliw silnikowych na rozwój technologii paliw alternatywnych. W 2018 r. opatentowano 11 wynalazków Instytutu, w tym dziewięć patentów na rozwiązania innowacyjne uzyskano w UPRP, a dwa zagranicą (na Ukrainie). W 2019 r. Instytut uzyskał osiem patentów, tj. o trzy mniej niż w 2018 r. (wszystkie udzielone przez UPRP). Przyczyną spadku liczby opatentowanych wynalazków Instytutu o 27,2% w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. był czas upływający od zgłoszenia wynalazku do uzyskania dokumentu patentowego, który według wyjaśnień Dyrektora jest niezależny od Instytutu i może wynosić nawet 6–7 lat, w związku z czym różnice w liczbach uzyskanych patentów w latach 2018 i 2019 nie odzwierciedlają aktywności Instytutu w tych latach. W dniu 30 stycznia 2020 r. Instytut skierował pismo do Prezesa UPRP z prośbą o przyspieszenie prac nad zgłoszeniami, które zostały przesłane przez INiG w latach 2013–2019 w liczbie 80 szt. Do 30 kwietnia 2020 r. Instytut uzyskał kolejne cztery patenty od UPRP. Udział liczby udzielonych patentów i praw ochronnych/użytkowych do zgłoszeń dokonanych w okresie objętym kontrolą wynosi 54,8%. W okresie objętym kontrolą dwa z 23 opatentowanych wyników badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez Instytut były wdrożone, w tym jeden patent wdrożono w 2018 r., a jedno wdrożenie miało miejsce w 2013 r., ale dopiero w 2018 r. Instytut uzyskał patent na ten wynalazek. Ponadto w przypadku trzech zgłoszeń patentowych wyniki badań znalazły zastosowanie w praktyce jeszcze przed uzyskaniem patentu. Uwzględniając te trzy przypadki, w okresie od stycznia 2018 r. do kwietnia 2020 r. wdrożono 15,4% patentów Instytutu.

(KOMAG) Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych. W Instytucie nie prowadzono studiów podyplomowych i doktoranckich oraz nie prowadzono zorganizowanej działalności szkoleniowej. W ramach upowszechniania wiedzy, w latach 2018–2019 przeprowadzono dziewięć szkoleń dla przedstawicieli nauki i przemysłu, w których łącznie

wzięły udział 353 osoby. Liczba publikacji pracowników Instytutu wzrosła z 79 w 2018 r. do 101 w 2019 r. W latach 2018–2019 Instytut zorganizował cztery konferencje naukowo-techniczne.

W okresie objętym kontrolą Instytut realizował, wspólnie z innymi podmiotami⁴⁶, 14 projektów wieloletnich których koszty wyniosły 8964,4 tys. zł, i były sfinansowane w kwocie 551,5 tys. zł ze środków własnych oraz w kwocie 8412,9 tys. zł z dofinansowania zewnętrznego (w tym siedem projektów w ramach umów zawartych z Komisją Europejską które były także dofinansowane ze środków krajowych na podstawie umów zawartych z Ministrem Nauki i cztery projekty w ramach umów zawartych z Fundacją Rozwoju Systemu Edukacji – Narodową Agencją Programu ERASMUS+) oraz 393 zadania własne, w tym także wieloletnie, finansowane w ramach otrzymywanych dotacji podmiotowej/subwencji, a także 13 zadań finansowanych ze środków Funduszu Badań Własnych. Ponadto w ramach działalności usługowej Instytut zrealizował, na podstawie umów zawartych z przedsiębiorcami, 108 zadań B+R zakończonych wdrożeniami. Przychody z tych wdrożeń wyniosły 4933,1 tys. zł i były wyższe o 3299,9 tys. zł niż poniesione koszty (1633,2 tys. zł). Ponadto w latach 2018–2020 (I kwartał) Instytut zakończył prace B+R i wdroży ich wyniki w ramach pięciu projektów sfinansowanych środkami własnymi, UE, bądź NCBR. Dla czterech z nich nie zakładano przychodów z wdrożenia, a w jednym przypadku (HYDKOM 75), określono wysokość przychodów z tego tytułu na kwotę 407,1 tys. zł, przy poniesionych kosztach w okresie objętym kontrolą 1048,8 tys. zł sfinansowanych w całości ze środków przekazanych przez NCBR.

W statucie Instytutu zostały określone działania związane przystosowywaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych (np. wytwarzanie prototypów i wzorców oraz świadczenie usług o charakterze badawczym, działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne). Do takich działań zaliczano m.in. prace związane z projektowaniem na potrzeby przemysłu górniczego, maszynowego, energetycznego, ochrony środowiska, a także z wykonawstwem prototypów i aparatury. W sprawozdawczości Instytutu nie ujmowano jednak informacji o realizacji działań w zakresie przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Zgodnie ze statutem do zadań Instytutu należało także wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych, w tym tworzenie dokumentacji produktów i procesów, opracowywanie oprogramowania i świadczenie usług o charakterze naukowym i rozwojowym oraz produkcja maszyn dla górnictwa i do wydobywania oraz budownictwa związana z prowadzonymi przez jednostkę badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi.

W Instytucie nie określono pisemnych zasad postępowania przy kwalifikowaniu wdrożeń. Komercjalizacja wyników prac B+R, zrealizowanych przez Instytut w latach 2018–2020 (I kwartał), następowała poprzez wdrożenia tych wyników (zarówno wdrożenia jednorazowe, jak i powtarzalne, związane z opłatami licencyjnymi – *royalties*). Łącznie uzyskano 167 wdrożeń, a przychody z tego tytułu wyniosły łącznie 4933,1 tys. zł. Zawarto także

⁴⁶ Jako lider/koordynator lub uczestnik/konsorcjant. Z 14 projektów realizowanych wspólnie z innymi podmiotami 13 dotyczyło przystosowania/wdrażania wyników prac B+R.

36 umów licencyjnych i *know-how*, a przychody z wdrożeń osiągnięte w wyniku realizacji tych umów wyniosły 1572,5 tys. zł. Ponadto jako przychody ze sprzedaży wyników prac badawczo-rozwojowych księgowane były wpływy z wdrożeń w zakresie *royalties*, które w latach 2018–2019 wyniosły łącznie 2393,1 tys. zł. W 2019 r. nastąpił spadek liczby wdrożeń, a co za tym idzie przychodów z tego tytułu, co wynikało z pogorszenia się kondycji finansowej spółek węglowych, będących głównymi użytkownikami rozwiązań autorstwa Instytutu.

W latach objętych kontrolą Instytut zgłosił do UPRP 28 wynalazków i cztery wzory użytkowe. Dla porównania, w samym 2016 r. zgłoszono 16 wynalazków i cztery wzory użytkowe, a w 2017 r. 11 wynalazków i dwa wzory użytkowe. Do 19 czerwca 2020 r., spośród 14 zgłoszeń z 2018 r., udzielono trzy patenty i dwa prawa ochronne na wzory użytkowe, w stosunku do pozostałych, zgłoszonych w analizowanym okresie, trwały postępowania w Urzędzie Patentowym. W analizowanym okresie Instytutowi udzielono 26 patentów i siedem praw ochronnych na wzory użytkowe.

(POLTEGOR) W okresie objętym kontrolą, aktywność naukowa Instytutu, mierzona liczbą realizowanych projektów, wniosków złożonych o ich dofinansowanie, publikacji, zorganizowanych przez Instytut konferencji, wystąpień pracowników Instytutu na konferencjach oraz wdrożeń, podobnie jak poziom zatrudnienia – utrzymywała się na stałym poziomie. Przy jednoczesnym dokonaniu 1054 wdrożeń wykorzystywanych poza Instytutem (i uzyskanych przychodów z tego tytułu w łącznej kwocie 10 458,6 tys. zł,) oraz zgłoszeniem 14 wniosków patentowych i uzyskaniem ośmiu patentów, w badanym okresie nie skomercjalizowano żadnych patentów, wzorów użytkowych i praw, nie zawarto również żadnych umów licencyjnych. W tym okresie Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych, nie prowadził studiów podyplomowych i doktoranckich oraz innych form kształcenia.

W Instytucie zrealizowano łącznie 66 projektów badawczych, rozwojowych oraz badawczo-rozwojowych, w tym 28 wspólnie z innymi podmiotami. Pracownicy Instytutu opublikowali 43 teksty w czasopismach wyróżnionych przez *Journal Citation Reports (ISI Web of Science)*, w czasopismach recenzowanych w wykazie MNiSW oraz osiem monografii lub podręczników autorskich. Zorganizowano siedem konferencji, w tym jedną międzynarodową, a także opatentowano sześć wynalazków (w 2018 r.).

Jedynym rodzajem działalności Instytutu, w którym odnotowano dodatni wynik były prace badawczo-rozwojowe (wynik: 606,9 tys. zł, w tym 199,2 tys. zł w 2018 r., 339,7 tys. zł w 2019 r. i 68,0 tys. zł do 30 kwietnia 2020 r.). W pozostałych rodzajach działalności (badania naukowe oraz prace rozwojowe) wynik był ujemny i wyniósł, w badanym okresie odpowiednio: [a] badania naukowe – (-)5105,0 tys. zł, w tym (-)5016,9 tys. zł w 2018 r., (-)88,1 tys. zł w 2019 r. oraz [b] prace rozwojowe – (-)759,4 tys. zł, w tym (+)311,1 tys. zł w 2018 r., (-)1196,2 tys. zł w 2019 r. i (+)125,7 tys. zł do 30 kwietnia 2020 r.

Kryteria zakwalifikowania działań do przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki zostały ujęte w postaci *Regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych* z 30 grudnia 2016 r. Regulamin przedstawiał między innymi proces podejmowania decyzji w przypadku komercjalizacji własności intelektualnej i przemysłowej Instytutu, w tym w szczególności zasady i procedury komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz *know-how* związanego z tymi wynikami. W regulaminie nie zawarto definicji przystosowania badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Podstawę do zaliczenia działań do badań naukowych bądź prac rozwojowych stanowiły zapisy *Regulaminu Działalności Naukowo-Badawczej* z 4 kwietnia 2016 r. Zawierał on kryteria, na podstawie których dokonywana była ocena merytoryczna i formalna wniosków o przyznanie środków na realizację zadania badawczego lub pracy rozwojowej. Regulamin nie zawierał natomiast zasad zaliczenia działań do badań naukowych bądź prac rozwojowych.

(IchTJ) Osiągnięte przez Instytut przychody z działalności podstawowej, w tym przychody ze sprzedaży usług badawczo-rozwojowych stanowiły w badanym okresie średnio 8% przychodów ogółem.

W kontrolowanym okresie Instytut posiadał uprawnienia do nadawania stopni doktora nauk chemicznych w zakresie chemii⁴⁷ i doktora habilitowanego nauk chemicznych w zakresie chemii⁴⁸, a od 1 maja 2019 r. Rada Naukowa Instytutu nadawała stopnie doktora w dziedzinie nauk ścisłych i przyrodniczych w dyscyplinie nauki chemiczne oraz stopnie doktora habilitowanego w dziedzinie nauk ścisłych i przyrodniczych w dyscyplinie nauki chemiczne. W latach 2015–2019 Instytut nadał łącznie 24 stopnie doktora i pięć stopni doktora habilitowanego.

W okresie kontrolowanym Instytut prowadził łącznie 236 projektów, z których 73 zostały sfinalizowane. Nie było projektów przerwanych ani uznanych za niewykonane. W 2018 r. koszty badań wyniosły 4617,4 tys. zł, a uzyskane przychody z wdrożenia 3451,3 tys. zł. Przychody z wdrożenia 2018 r. pokryły w 75,0% poniesione koszty na prace badawcze w analizowanym roku. Natomiast w perspektywie 10 lat spodziewane przychody z wdrożeń oszacowano na kwotę co najmniej 17 421,9 tys. zł, co prawie czterokrotnie (377,3%) powinno pokryć poniesione koszty. W 2019 r. koszty badań wyniosły 3507,9 tys. zł, uzyskane przychody z wdrożenia wyniosły 3401,1 tys. zł. Przychody z wdrożenia w 2019 r. pokryły w 97,0% poniesione koszty na prace badawcze w analizowanym roku. W perspektywie 10 lat spodziewane przychody z wdrożeń oszacowano na kwotę co najmniej 13 711,2 tys. zł, co prawie czterokrotnie (391,0%) powinno pokryć poniesione koszty.

⁴⁷ Uprawnienia od roku 1985 r.

⁴⁸ Uprawnienia od 1993 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2020 (do 30 kwietnia) opublikowano 221 artykułów autorstwa lub współautorstwa pracowników Instytutu (z czego 175 w czasopismach ze zdefiniowanym współczynnikiem wpływu – IF)⁴⁹ i pięć monografii. W latach 2018–2019 ICHTJ zorganizował 13 konferencji międzynarodowych i krajowych. Pracownicy uzyskali 12 medali za wynalazki prezentowane na targach i wystawach oraz 13 innych nagród. Według Dyrektora Instytutu, najważniejszymi osiągnięciami w kontrolowanym okresie było m.in. wpisanie infrastruktury badawczej pod nazwą *RAPID Centrum Badań i Technologii Radiacyjnych na Polską Mapę Infrastruktury Badawczej* (2020), przedłużenie⁵⁰ nominacji Instytutu na Collaborating Centre IAEA na lata 2020–2024, powierzenie przez IAEA koordynacji europejskiego programu regionalnego RER1020. Ponadto Instytut został laureatem konkursu Perły Polskiej Gospodarki 2018 w kategorii Progress w kategorii jednostek naukowych.

Zarządzeniem Dyrektora ICHTJ z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia zasad kwalifikowania wykonywanych prac do prac badawczo-rozwojowych (PKWiU-72.19.Z) określono, że po akceptacji i przyjęciu pracy do wykonania przez kierownika zakładu/laboratorium, w zakładzie naukowym dokonywana jest kwalifikacja pracy czy jest to praca badawczo-rozwojowa. Kwalifikacji dokonuje kierownik zakładu lub upoważniony przez niego specjalista – wykonawca merytoryczny pracy.

W latach 2010–2019 wyceniona⁵¹ przez Instytut wartość wyników badań wyniosła łącznie 100 066,1 tys. zł. W grupie tej znajdował się zgromadzony przez ICHTJ potencjał wdrożeniowy w postaci patentów i *know-how* na potrzeby *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, rozwoju reaktorów jądrowych HTR, w zakresie radiofarmaceutyków oraz projektów realizowanych z programów NCBR. W 2010 r. wyceniona wartość wyników badań wyniosła 9357,8 tys. zł, a w 2019 r. 12 289,5 tys. zł (wzrost o 31,3%). Wyceniona przez Instytut wartość wyników badań mogących podlegać komercjalizacji w bliższym horyzoncie czasowym wyniosła (w latach 2010–2019) łącznie 46 879,0 tys. zł.

W Instytucie funkcjonował system umożliwiający identyfikację przychodów z wdrożeń. Zgodnie z *Zasadami (polityki) rachunkowości*, przychody z tytułu wdrożeń były księgowane na odrębnym koncie syntetycznym. W latach 2010–2019 uzyskane przychody Instytutu z wszystkich wdrożeń wyniosły łącznie 51 132,5 tys. zł. W Instytucie przyjęta została zawężona definicja Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych. Jeżeli w wyniku wdrożenia prowadzonych prac naukowych i naukowo-badawczych jednostka z tego tytułu uzyskała przychód, który może potwierdzić fakturą, należy przedstawić to jako wdrożenie, z wykluczeniem prac B+R i sprzedaży usług. W latach 2016–2020 (do 30 kwietnia) Instytut zgłosił 22 patenty krajowe i jeden zagraniczny. W tym okresie Instytut uzyskał 25 patentów krajowych i siedem zagranicznych.

⁴⁹ Z ang. *Impact Factor*.

⁵⁰ Wcześniej nominowano na lata 2010–2020.

⁵¹ Wycena kosztowa na podstawie wykorzystania dotacji statutowej.

(IE n) Od 1 października 2018 r. Instytut uzyskał uprawnienia⁵² do nadawania stopnia doktora w dziedzinie nauk inżynieryjno-technicznych w dyscyplinie inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka. W okresie objętym kontrolą Instytut nie prowadził studiów podyplomowych ani doktoranckich. Natomiast przeprowadził pięć seminariów i szkoleń, w tym międzynarodowe. Instytut organizował lub współorganizował sześć konferencji, w tym międzynarodowe. Ponadto Instytut wystawiał corocznie stoisko na targach ENERGETAB w Bielsku-Białej oraz Targach Energetycznych ENERGETIC w Lublinie.

Ogólna liczba publikacji wynosiła 186, w tym 44 w czasopismach wyróżnionych przez *Journal Citation Reports (ISI Web of Science)*, 98 w czasopiśmie recenzowanych w wykazie MNiSW oraz 8 autorstw monografii lub podręcznika autorskiego.

W regulacjach wewnętrznych Instytutu nie zdefiniowano rodzajów działań i kryteriów dla przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych dla potrzeb praktyki oraz wdrażania ich wyników. Według Dyrektora Instytutu, uznano że definicje te są ogólnie znane i stosowane w praktyce działalności Instytutu i z tego powodu nie było potrzeby umieszczania ich w regulacjach wewnętrznych Instytutu. Wymóg umieszczenia takich definicji nie wynika także z przepisów prawnych regulujących działalność Instytutu. W sprawozdaniach Instytutu nie zawarto informacji o stopniu realizacji zadań z zakresu przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu aktualny stan prawny nie nakłada na Instytut obowiązku dotyczącego omawianych wyżej spraw. Dyrektor Instytutu nie wskazał zadań z zakresu przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki jakie realizował Instytut w okresie objętym kontrolą. Jak wyjaśnił, cała działalność Instytutu jest ukierunkowana na przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki. Instytut, z nielicznymi wyjątkami, nie prowadzi badań podstawowych. Każdy rodzaj działalności badawczej Instytutu ma prowadzić do różnego typu zastosowań praktycznych.

Liczba projektów badawczych (badania naukowe, prace rozwojowe lub je zawierające) realizowanych w latach objętych kontrolą wyniosła łącznie 265, większość stanowiły projekty badawczo-rozwojowe (powyżej 85% w latach 2018–2019), co pozwoliło na wygenerowanie przychodów w łącznej kwocie około 33 487,9 tys. zł. Przychody z wdrożeń stanowiły 18,2% wszystkich przychodów Instytutu w 2018 r. i 15,8% w 2019 r. (przychody ogółem odpowiednio: 88 362,3 tys. zł i 100 620 tys. zł).

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu badania naukowe to następujące działania: 1) oryginalne, twórcze rozwiązania; 2) badania prowadzone w skali laboratoryjnej; 3) badania mające na celu pozyskanie nowej wiedzy jak: badania procesów energetycznych, badanie nowych materiałów mogących znaleźć zastosowanie w energetyce, badanie nowych źródeł energii w tym OZE, badanie parametrów urządzeń układów i procesów energetycz-

⁵² Na podstawie ustawy z 3 lipca 2018 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz. U. z 2018 r. poz.1669, ze zm.).

nych; 4) prace, których poziom gotowości technologicznej (TRL) jest niższy lub równy VI. Do prac rozwojowych prowadzonych w Instytucie zalicza się: 1) opracowywanie prototypów, instalacji pilotowych i demonstracyjnych; 2) demonstracje prototypu; 3) sprawdzanie prototypu w warunkach rzeczywistych; 4) prace, których poziom gotowości technologicznej (TRL) jest większy lub równy VII. Podane kryteria pozwalają na rozróżnienie prowadzenia działalności komercyjnej (np. certyfikacji lub homologacji) od wdrażania wyników badań naukowych. W Instytucie Energetyki określono następujące zasady kwalifikowania wdrożeń:

- sprzedaż wyników badań w celu wprowadzenia ich do działalności gospodarczej przedsiębiorstw (klientów IEn),
- udzielenie licencji na wyniki prac badawczo-rozwojowych,
- przeniesienie praw własności intelektualnej,
- wprowadzenie wyników badań do działalności gospodarczej własnej.

Zbadana przez NIK próba sześciu prac o łącznej wartości 4748,0 tys. zł potwierdziła prawidłowość klasyfikowania wdrożeń zgodnie z przyjętą przez Instytut definicją.

Instytut w latach 2016–2020 (30 kwietnia) wystąpił o ochronę praw 13 wynalazków w procedurze krajowej. Wdrożono łącznie 11 wynalazków objętych ochroną patentową. Ponadto w 2017 r. udzielono prawo ochrony na jeden wzór użytkowy. Stopień komercjalizacji prac w Instytucie wyniósł: w 2018 r. 44,6%, tj. 83 zrealizowane projekty w tym wdrożono 37; w 2019 r. 33,0%, tj. 103 zrealizowane projekty w tym wdrożono 34, w 2020 r. – 100%, tj. dziewięć zrealizowanych projektów w tym dziewięć wdrożono.

(IFPiLM) Instytut nie prowadził prac rozwojowych obliczonych na wdrożenie w krótkim – kilkuletnim okresie. Uczestniczył natomiast w pracach rozwojowych obliczonych na wdrożenie w perspektywie kilkudziesięciu lat. Prace Instytutu skupiały się przede wszystkim na badaniach aplikacyjnych⁵³ związanych z udziałem w opracowywaniu metody wytwarzania energii elektrycznej przy wykorzystaniu kontrolowanej fuzji jądrowej. Głównie z tego względu, ale także dlatego, że w ramach zagadnień, którymi się zajmuje Instytut nie mógłby być zapleczem badawczym dla przemysłu.

Zdaniem Dyrektora Instytutu, powinien on być usytuowany w strukturze Polskiej Akademii Nauk⁵⁴, a nie wśród instytutów badawczych. Wyniki ewaluacji przeprowadzonej przez KEJN w roku 2017, także wskazywały na to, że dla IFPiLM najbardziej właściwą formą organizacyjną jest status instytutu Polskiej Akademii Nauk. Dyrektor Instytutu w 2018 r. zwrócił się do ministra nadzorującego z wnioskiem o przeniesienie Instytutu w strukturę PAN, wniosek ten został ponowiony w czerwcu 2020 r. Biorąc pod uwagę specyfikę działalności Instytutu (uczestnictwo w wieloletnich projektach badawczych) oraz sposób jej finansowania (głównie dotacje)

⁵³ W rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* badania naukowe są działalnością obejmującą m.in. badania aplikacyjne rozumiane, jako prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

⁵⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o Polskiej Akademii Nauk* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1796) instytuty znajdujące się w tej strukturze nie zajmują się innowacjami i wdrożeniami w przemyśle. Dalej: ustawa *o PAN*.

– zasadne są starania Dyrektora Instytutu o wpisanie tej jednostki w strukturę Polskiej Akademii Nauk. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o *instytutach badawczych* ewentualne przekształcenie IFPiLM w instytut naukowy PAN wymagałoby stosownego rozporządzenia Rady Ministrów – po podjęciu uchwały w tej sprawie przez Prezydium PAN w trybie określonym w art. 44 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o *Polskiej Akademii Nauk*⁵⁵.

W roku 2018 w Instytucie zakończono dwa projekty badawcze⁵⁶, a w roku 2019 – trzy, w trakcie realizacji było (odpowiednio) osiem i dziewięć projektów. Głównym projektem badawczym, w którym Instytut uczestniczy od 2005 r. jest udział w opracowywaniu innowacyjnej metody wytwarzania energii elektrycznej przy wykorzystaniu kontrolowanej fuzji jądrowej – *Program EUROfusion*⁵⁷. Program przewiduje powstanie praktycznie niewyczerpalnego źródła energii termojądrowej, która będzie służyła do produkcji energii elektrycznej: taniej, bezemisyjnej, bezpiecznej i przyjaznej dla środowiska. Powstanie tego źródła energii przewiduje się około połowy XXI wieku. Udział IFPiLM w tym przedsięwzięciu wynika z członkostwa Polski we Wspólnocie EURATOM⁵⁸, która realizuje ten program. W ramach programu pracownicy naukowcy Instytutu m.in. współuczestniczą w przygotowaniu do naukowej eksploatacji doświadczalnego reaktora termojądrowego tzw. tokamaka, budowanego w Cadarache (Francja)⁵⁹. Ponadto Instytut realizował ze środków unijnych program LaserLab polegający na eksperymentalnym badaniu namagnetyzowanych strumieni plazmowych z udziałem polaro-interferometrii, wytwarzanych dla potrzeb realizacji różnych koncepcji fuzji inercyjnej (laserowej) oraz laboratoryjnej astrofizyki⁶⁰. W Instytucie trwały prace zmierzające do zbudowania plazmowego sterownika (silnika satelitarnego) dla satelitów klasy Cube. Prace te są obecnie na 3 poziomie TRL. Celem projektu jest osiągnięcie poziomu TRL 7, a następnie wdrożenie do produkcji i komercjalizacja. Instytut świadczył także usługi dla przemysłu dotyczące badania odporności urządzeń, w tym awioniki, na wyładowania atmosferyczne. W okresie objętym kontrolą w Instytucie nie były realizowane żadne projekty wspólnie z podmiotami gospodarczymi.

W 2016 r. Instytut wraz z Politechniką Warszawską zgłosił do opatentowania *Sposób i układ do separacji nakładających się impulsów*. Rozwiązanie to powstało podczas wspólnej pracy dotyczącej rozwoju diagnostyki dla tokamaka w ramach projektu *EUROfusion*. W dniu 12 marca 2018 r. wydany został patent przez Urząd Patentowy RP, jego okres ochronny wynosi trzy lata.

(OPI) Działalność Instytutu ograniczała się głównie do realizacji zadań zleczanych przez nadzorującego ministra. Instytut w latach 2018–2019 r.

⁵⁵ Zgodnie z art. 44 ustawy o PAN uchwała o utworzeniu instytutu jest podejmowana przez Prezydium Akademii, na wniosek jej Prezesa złożony po zasięgnięciu opinii wydziału właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu. Utworzenie instytutu wymaga zgody ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, o którą występuje Prezes Akademii.

⁵⁶ Nie były prowadzone projekty rozwojowe, badawczo-rozwojowe i celowe.

⁵⁷ Udział tego programu w budżecie Instytutu wynosi 70–80 %.

⁵⁸ W programie biorą udział państwa członkowskie UE oraz Szwajcaria i Ukraina.

⁵⁹ Uruchomienie przewidywane jest w roku 2025.

⁶⁰ Służącej do badania zjawisk zachodzących we Wszechświecie.

nie realizował ustawowych obowiązków wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, tj. nie wykonywał zadań z zakresu przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, ani nie wdrażał wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Oznaczało to w praktyce zawężenie roli Instytutu do jednostki wykonawczej MNiSW. Od początku 2020 roku podjęto działania zmierzające do rozwinięcia działalności wdrożeniowej, w tym realizację projektów komercyjnych.

Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych. Nie prowadził też studiów podyplomowych, doktoranckich, ani innych form kształcenia (szkolenia, kursy dokształcające). Instytut realizował natomiast projekty, które wymagają prowadzenia szkoleń dla użytkowników i beneficjentów systemów budowanych i utrzymywanych w OPI PIB na zlecenia MNiSW (takich jak POLON, OSF/ZSUN, JSA czy PBN). W ramach prowadzonych w latach 2018–2020⁶¹ badań naukowych i prac rozwojowych Instytut realizował 10 projektów, w tym trzy badawcze, trzy rozwojowe i cztery badawczo-rozwojowe. Ponadto w ramach dotacji celowej realizował 20 zadań zleconych przez MNiSW.

W ramach projektów badawczych realizowano projekty finansowane przez Narodowe Centrum Nauki tj. *Różnice płciowe w reakcjach emocjonalnych podczas korzystania z immersyjnej rzeczywistości wirtualnej* oraz *Model komunikacji zagrożeń powodowanych działaniem sił natury wykorzystujący wizualizację 3D* o wysokości dofinansowania 44 tys. zł każdy, a także projekt *Dlaczego kobiety zarabiają mniej. Początki losów zawodowych kobiet i mężczyźni*, wysokość dofinansowania 89,6 tys. zł.

W ramach projektów rozwojowych Instytut realizował projekty: *Zintegrowany System Usług dla Nauki*⁶² (etap I i etap II, wysokość dofinansowania 26 530 tys. zł w ramach etapu I i 25 681,4 tys. zł w ramach etapu II) i *Przygotowanie Jednolitego Systemu Antyplagiatowego i jego wdrożenie oraz obsługa*⁶³ (wysokość dofinansowania: 11 000 tys. zł) finansowane w ramach projektów unijnych i środkami budżetu państwa, których zlecniodawcą jest NCBR.

W ramach projektów badawczo-rozwojowych Instytut realizował projekty współfinansowane ze środków unijnych takie jak *Multidyscyplinarne Centrum Badawcze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie* – wysokość dofinansowania 1 216,8 tys. zł, a także świadczył usługi informatyczne dla beneficjenta projektu *Shoe Selector* (kwota dla Instytutu za wykonaną usługę – 3441 tys. zł) oraz usługi dla Agencji Badań Medycznych (wynagrodzenie Instytutu w 2020 r. 1500 tys. zł).

Łączna wartość projektów realizowanych przez Instytut w okresie objętym kontrolą i dofinansowanych ze środków unijnych wynosiła 35 015,9 tys. zł, co stanowiło około 51,1% rocznego przychodu Instytutu (68 461,1 tys. zł w 2019 r.).

⁶¹ Do 30 kwietnia 2020 r.

⁶² Dalej także: ZSUN.

⁶³ Dalej także: JSA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczba publikacji ogółem w latach 2018 i 2019 wyniosła 52, przy czym 121 razy cytowane były publikacje pracowników jednostki, Instytut dwukrotnie zorganizował konferencje (krajową i międzynarodową).

W Instytucie do końca 2019 r. nie realizowano zadań związanych z przystosowaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki ani wdrażaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Instytut nie posiadał patentów, wzorów użytkowych, nie zawierał umów licencyjnych, ani nie skomercjalizował wdrożeń – w okresie objętym kontrolą. W badanym okresie nie było również przypadków odpłatnego lub nieodpłatnego przenoszenia przez Instytut praw do wyników badań na rzecz innych podmiotów. W Instytucie nie utworzono też funduszu wdrożeniowego.

W grudniu 2019 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zaakceptował projekt nowej strategii Instytutu polegającą na poszerzeniu działalności badawczo-rozwojowej i wprowadzeniu działalności wdrożeniowej. Według tej strategii Instytut miałby być wiodącym dostawcą rozwiązań informatycznych dla administracji rządowej oraz mieć udział w szkole doktorskiej, umiędzynarodować działalność, uzyskać kategorię A lub A+ w dyscyplinie informatyka techniczna i telekomunikacja. Natomiast finansowanie działalności ma opierać się na trzech filarach: projekty krajowe i unijne, dotacja celowa, komercjalizacja.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy instytuty prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową i realizowały zadania statutowe, w tym finansowane ze środków publicznych?

Cel główny kontroli

1. Czy minister sprawował nadzór nad instytutami w zakresie przychodów, wydatków oraz realizacją ich zadań statutowych?
2. Czy należycie realizowane były przychody instytutów, w tym windykacja należności?
3. Czy wydatki instytutów realizowane były w sposób legalny, celowy i gospodarny oraz czy były one rzetelnie dokumentowane?
4. Czy w pełni zrealizowano zadania statutowe, w tym finansowane ze środków publicznych?

Cele szczegółowe

Kontrolą objęto łącznie 10 jednostek (dwa ministerstwa i osiem państwowych instytutów badawczych):

Zakres podmiotowy

1. Ministerstwo Aktywów Państwowych
2. Ministerstwo Klimatu
3. Instytut Chemii i Techniki Jądrowej
4. Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych
5. Instytut Energetyki
6. Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy
7. Instytut Nafty i Gazu
8. Instytut Techniki Górniczej Komag
9. Ośrodek Przetwarzania Informacji
10. Poltegor-Instytut Instytut Górnictwa Odkrywkowego

Instytuty do kontroli zostały wybrane po przeprowadzeniu analizy sprawozdań finansowych jednostek, które nie zostały włączone do Sieci Badawczej Łukasiewicz. Wybrano jednostki, które stosunkowo w najszerszym stopniu korzystają ze środków publicznych przekazywanych w formie dotacji i subwencji.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności

Kryteria kontroli

2018–2020 (I kwartał), z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli. Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 11 maja 2020 r., a zakończono w dniu 4 sierpnia 2020 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach postępowań kontrolnych w ministerstwach pozyskiwano informacje od instytutów badawczych dotyczące występowania potencjalnych konfliktów interesów pracowników wykonujących zadania w zakresie nadzoru nad instytutami.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Łączne finansowe rezultaty kontroli wyniosły 2137,7 tys. zł, w tym:

- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 1447,4 tys. zł;
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 690,3 tys. zł.

Finansowe rezultaty kontroli

ZAŁĄCZNIKI

Jako kwota wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa została uznana premia wypłacona w 2018 r., w łącznej wysokości 1436,6 tys. zł, dla pracowników Laboratorium Aparatury Pomiarowej Jednostki Centralnej Instytutu Energetyki, niezgodnie z wewnętrznym regulaminem wypłaty premii [str. 31–31].

Analogicznie została zakwalifikowana kwota 10,8 tys. zł wydana w Instytucie POLTEGOR na niecelową akredytację laboratorium [str. 30]

Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości zidentyfikowano w IETU. W sprawozdaniu finansowym Instytutu za 2018 r. zostały zaniżone przychody o kwotę 400,6 tys. zł, natomiast w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. przychody zostały zawyżone o 68,8 tys. zł (łącznie wymiar nieprawidłowości 469,4 tys. zł). Wynikało to nieprzestrzegania zasady memoriału oraz współmierności przychodów i kosztów, wynikających z art. 6 *u.o.r.*, jak również naruszone zasady określone w *Polityce rachunkowości* Instytutu. [str. 11]

Ponadto w instytucie POLTEGOR ujawniono sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na kwotę ogółem 220,9 tys. zł, polegające na:

- nieuwzględnieniu przy wycenie należności na dzień bilansowy naliczonych odsetek, które wynosiły wg. stanu na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia 2019 r. odpowiednio 5,9 tys. zł i 10,0 tys. zł;
- niedokonaniu odpisów aktualizacyjnych należności wymagalnych wątpliwych do uzyskania w wysokości 104,1 tys. zł i 100,9 tys. zł [str. 27].

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych wnieśli: Minister Aktywów Państwowych (12 zastrzeżeń) oraz Dyrektor Instytutu POLTEGOR (jedno zastrzeżenie). W przypadku Ministra Aktywów Państwowych cztery zastrzeżenia zostały częściowo uwzględnione. W przypadku Instytutu POLTEGOR zastrzeżenia zostały oddalone w całości.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli zostały przedstawione kierownikom skontrolowanych jednostek w 10 wystąpieniach pokontrolnych. Łącznie sformułowano 20 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano dziesięć wniosków, a dziesięć było w trakcie realizacji.

Wykaz jednostek kontrolowanych i ocen

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin	W formie opisowej
	Ministerstwo Klimatu	Michał Kurtyka	Pozytywna
	Instytut Chemii i Techniki Jądrowej	prof. dr hab. inż. Andrzej Chmielewski	Pozytywna
	Instytut Energetyki	dr hab. inż. Tomasz Gałka	W formie opisowej
	Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego	dr hab. Andrzej Gałkowski	W formie opisowej
	Ośrodek Przetwarzania Informacji	Jarosław Protasiewicz	W formie opisowej

ZAŁĄCZNIKI

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena
Delegatura NIK w Katowicach	Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych	dr inż. Andrzej Węgrzyn	Pozytywna
	Instytut Techniki Górniczej KOMAG	Dariusz Prostański	Pozytywna
Delegatura NIK w Krakowie	Instytut Nafty i Gazu	prof. dr hab. inż. Maria Ciechanowska	Pozytywna
Delegatura NIK we Wrocławiu	Poltegor Instytut Górnictwa Odkrywkowego	dr hab. inż. Jacek Szczepiński	W formie opisowej

6.2. Charakterystyka Instytutów objętych kontrolą

Instytut Energetyki-Instytut Badawczy, Warszawa, ul. Mory 8, jest jednym z największych w Polsce instytutów prowadzących badania w zakresie technologii energetycznych. Działalność Instytutu obejmuje szeroki obszar badań energetycznych od prac eksperckich na potrzeby sektora elektroenergetycznego, po najbardziej zaawansowane przyszłościowe technologie generacji energii, jak ogniwa paliwowe, czyste technologie węglowe i odnawialne źródła energii. Instytut posiada doświadczoną kadrę naukową i inżynierjno-techniczną oraz nowoczesną, często unikalną bazę laboratoryjną. Instytut jest członkiem Komitetu Wykonawczego *European Energy Research Alliance* (EERA)⁶⁴ i uczestniczy w realizacji licznych międzynarodowych projektów badawczych Unii Europejskiej.

Misją Instytutu Energetyki jest rozwój innowacyjnych technologii prowadzących do stworzenia zrównoważonego i bezpiecznego systemu energetycznego. Instytut Energetyki swoimi działaniami badawczo-wdrożeniowymi, eksperckimi i doradczymi wspiera zrównoważone formy generacji i konsumpcji energii, oszczędność i efektywność energetyczną, czyste metody wykorzystania paliw kopalnych i włączanie odnawialnych źródeł energii do systemów energetycznych.

Instytut Energetyki ma ambicję, aby stać się najbardziej znaczącym w Europie Centralnej nowoczesnym ośrodkiem badawczo-wdrożeniowym i doradczco-atestacyjnym w obszarze energetyki, porównywalnym z największymi, najbardziej zaawansowanymi centrami badań energetycznych w Europie, uczestniczącym w kreowaniu kierunków rozwoju przyszłej energetyki europejskiej⁶⁵.

Instytut Chemii i Techniki Jądrowej (ICHTJ), Warszawa, ul. Dorodna 16, prowadzi badania, które gwarantują rozwój takich dyscyplin naukowych jak: chemia radiacyjna, radiochemia i radiobiologia. Instytut posiada uprawnienia do nadawania stopni doktora i doktora habilitowanego w zakresie chemii oraz prowadzi studium doktoranckie. Instytut jest jedynym w kraju ośrodkiem prowadzącym prace naukowe i rozwojowe w czterech dziedzinach nauki i techniki: Radiochemii i Chemii Jądrowej, Radiobiologii, Chemii i Technologii Radiacyjnej, Jądrowej Inżynierii Chemicznej.

Badania i prace techniczne w zakresie wyżej wymienionych dziedzin nauki i techniki, z uwagi na ich specyfikę, nie mogą być prowadzone przez ośrodki akademickie. Instytut w swej strukturze posiada centra obejmujące zakresem trzy pierwsze z wyżej wymienionych grup tematycznych.

ICHTJ specjalizuje się w kontroli szczelności rurociągów podziemnych i naziemnych. Stosowane metody kontroli oraz wykrywania nieszczelności w obiektach inżynierskich przy użyciu znaczników promieniotwórczych, oparte są na zjawisku przemieszczania się znacznika radioizotopowego

⁶⁴ *European Energy Research Alliance* to największa społeczność badaczy energii w Europie. Jest to stowarzyszenie *non-profit* oparte na członkostwie, zrzeszające 250 uniwersytetów i publicznych ośrodków badawczych w 30 krajach. Wspólne programy badawcze EERA obejmują cały zakres technologii niskoemisyjnych, a także tematy systemowe i przekrojowe.

⁶⁵ Zob. <https://www.ien.com.pl/informacje-ogolne> (informacje pobrane w dniu 13 sierpnia 2020 r.).

do wnętrza instalacji lub do rurociągu. Radioizotopowe metody badania szczelności są wykorzystywane do kontroli rurociągów i instalacji przemysłu naftowego (ORLEN, LOTOS, PERN). Rozwijane techniki instrumentalne dotyczą kontroli stężenia radonu w kopalniach i innych obiektach. Laboratorium Jądrowych Technik Analitycznych prowadzi analizy składu pierwiastkowego i oznaczeń radionuklidów w szerokiej gamie materiałów technicznych, środowiskowych i spożywczych. Wytwarza ono certyfikowane materiały odniesienia (CRM)⁶⁶.

Ośrodek Przetwarzania Informacji-Państwowy Instytut Badawczy (OPI), Warszawa, al. Niepodległości 188b, zajmuje się budowaniem systemów informatycznych i oprogramowania dla sektora nauki i szkolnictwa wyższego, za pośrednictwem, którego udostępnia aktualne i kompleksowe informacje oraz dane dotyczące tego sektora. Głównym odbiorcą działań Instytutu jest Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Systemy informatyczne tworzone przez Instytut organizują i integrują dane w zakresie szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce, a wyniki jego badań i analiz służą resortowi nauki, jako narzędzie wspomagające proces podejmowania decyzji. Innymi ważnymi odbiorcami działań Instytutu są dwie centralne agencje finansujące badania: Narodowe Centrum Nauki oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Systemy informatyczne tworzone są kompleksowo począwszy od metodologii i aspektów technologicznych, przez gromadzenie informacji, ich weryfikację (organizacja procesów, przeszukiwanie zasobów z wykorzystaniem narzędzi analizy semantycznej i sztucznej inteligencji), aż do agregacji danych oraz ich wizualizacji. Do najważniejszych z nich należą: POL-on, Jednolity System Antyplagiatowy (JSA), ZSUN I, ZSUN II, ELA. Instytut zatrudnia ponad 200 programistów programujących w takich językach jak: JavaScript, Java, Python, SQL, HTML, CSS, TypeScript, jQuery. To wysokiej klasy specjaliści, których rozwiązania doceniane są w konkursach programistycznych, np. na PolEval 2019, AI&NLP Workshop Day, Workshop for Doctoral Students and Young Researchers in Information Technology 2018 (WDSIT 2018), czy międzynarodowy konkurs sieci ekspertów zajmujących się detekcją plagiatyzmu.

Główne obszary badań prowadzonych w Instytucie to: algorytmy uczenia maszynowego, algorytmy przetwarzania języka naturalnego, analiza sentymentu, sieci neuronowe, odkrywanie wiedzy z danych tekstowych, interakcja człowiek-komputer (HCT), systemy komputerowego wspomagania decyzji, sztuczna inteligencja⁶⁷.

Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy (IFPiLM), Warszawa, ul. Hery 23. Badania prowadzone w IFPiLM obejmują przede wszystkim wykorzystanie kontrolowanej fuzji jądrowej do generacji energii użytecznej (elektrycznej) w sposób bezpieczny i przyjazny dla środowiska. Od roku 2005 IFPiLM jest instytucją upoważnioną przez Ministra Nauki i Szkolnictwa

⁶⁶ Zob. <http://www.ichtj.waw.pl/drupal/?q=node/970> (informacje pobrane w dniu 13 sierpnia 2020 r.).

⁶⁷ Zob. <https://opi.org.pl/poznaj-nas/> (informacje pobrane w dniu 13 sierpnia 2020 r.).

Wyższego do koordynacji w Polsce badań związanych z Programem Ramowym Wspólnoty Euratom w obszarze Fusion.

Wieloletni program badań nad plazmą laserową, który Instytut prowadzi we współpracy z wieloma zagranicznymi podmiotami działającymi w ramach EUROfusion, jest ukierunkowany na badanie właściwości fizycznych i procesów związanych z generowaniem plazmy laserowej oraz opracowywaniem jej zastosowań ze szczególnym uwzględnieniem technologii inercyjnej fuzji termojądrowej⁶⁸.

Od roku 2014 IFPiLM pełni rolę Krajowego Punktu Kontaktowego Euratom-Fusion, do zadań, którego należy wspieranie uczestnictwa polskich jednostek naukowych, przedsiębiorców oraz innych podmiotów w programach realizowanych przez europejskie konsorcjum EUROfusion i organizację Fusion for Energy (koordynującą i finansującą udział UE w międzynarodowym projekcie ITER)⁶⁹.

Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych (IETU), Katowice, ul. Kossutha 6, jest instytutem badawczym, którego oferowane badania i usługi ukierunkowane są na wyzwania środowiskowe dotyczące terenów uprzemysłowionych i zurbanizowanych w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym, efektywnego gospodarowania zasobami oraz adaptacji do zmian klimatu i łagodzenia ich skutków. Wraz z rozwojem w Polsce ochrony środowiska, naukowo-badawczy profil IETU zmieniał się od problematyki ochrony wód powierzchniowych, technologii oczyszczania wód i ścieków, ochrony atmosfery oraz gospodarki komunalnej, w kierunku kompleksowej, systemowej, zintegrowanej ochrony i kształtowania środowiska.

Naukowe kompetencje IETU, doświadczenie i umiejętności organizacyjne oraz dostępność usług informatycznych i telekomunikacyjnych umożliwiły w ostatnich trzech latach współpracę naukowo-badawczą oraz wymianę wiedzy z ponad 200 jednostkami zaangażowanymi w realizację wspólnych projektów krajowych i międzynarodowych⁷⁰. IETU świadczy usługi eksperckie, konsultingowe oraz doradcze dla przedsiębiorstw, podmiotów administracji publicznej oraz jednostek samorządowych w zakresie ochrony, odnowy i zarządzania środowiskiem.

Klienci IETU otrzymują, w formie raportów i ekspertyz, opracowania dotyczące:

⁶⁸ Długookresowym celem europejskich badań nad syntezą jądrową łączącym wszystkie działania państw członkowskich i stowarzyszonych państw trzecich w tej dziedzinie jest wspólne stworzenie i wprowadzenie na rynek komercyjnych reaktorów termojądrowych dla elektrowni, które spełnią wymagania trwałych i pewnych dostaw energii w UE i będą ekonomicznie opłacalne. Pomyślny rozwój syntezy jądrowej zapewniłby źródło bezpiecznej, trwałej i przyjaznej dla środowiska energii. Strategia na rzecz osiągnięcia długookresowego celu zakłada, jako priorytet, budowę ITER (urządzenia eksperymentalnego o dużym znaczeniu, dzięki któremu zostanie udowodniona naukowa i techniczna wykonalność produkcji energii dzięki syntezie jądrowej), a następnie budowę „demonstracyjnej” elektrowni termojądrowej. Strategii tej będzie towarzyszyć dynamiczny program wspierania działań B+R na rzecz ITER i na rzecz rozwoju materiałów, technologii i fizyki syntezy jądrowej niezbędnych do budowy DEMO. Będzie to możliwe przy udziale przedsiębiorstw europejskich, zrzeszeń na rzecz syntezy jądrowej i państw trzecich, w szczególności stron porozumienia w sprawie ITER.

⁶⁹ Zob. <https://www.ifpilm.pl/o-instytucie/profil-instytutu> (informacje pobrane w dniu 6 lipca 2020 r.).

⁷⁰ Zob. <http://ietu.pl/o-instytucie/> (informacje pobrane w dniu 14 sierpnia 2020 r.).

- badań i zarządzania jakością powietrza,
- zmian związanych z przekształceniami środowiska zurbanizowanego,
- badań i oceny stopnia zanieczyszczenia terenu,
- oceny ryzyka zdrowotnego terenu,
- zakresu i sposobów remediacji wód i gruntów,
- wyników badań monitoringowych składowisk odpadów,
- badań morfologicznych odpadów,
- regionalnych i lokalnych planów gospodarki odpadami⁷¹.

Instytut Techniki Górniczej KOMAG, Gliwice, ul. Pszczyńska 37. W 2015 r. Instytut Techniki Górniczej KOMAG obchodził 65 rocznicę powstania. Założeniem Instytutu było Centralne Biuro Konstrukcji Maszyn Górniczych, które w 1963 roku zostało przekształcone w Zakłady Konstrukcyjno-Mechanizacyjne Przemysłu Węglowego⁷².

Do zakresu działania Instytutu należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie:

- mechanizacji procesów wydobywczych i przeróbczych w górnictwie, w tym opracowywanie systemów mechanizacji procesów technologicznych w górnictwie oraz rozwiązań technicznych maszyn i urządzeń dla górnictwa;
- automatyzacji i robotyzacji procesów technologicznych w górnictwie, w tym opracowywanie systemów mechatronicznych a także układów sterowania, diagnostyki i monitorowania systemów mechanizacyjnych;
- mechanizacji procesów produkcyjnych i transportowych, w tym opracowywanie technologii wykorzystania wyrobisk górniczych oraz układów napędowych;
- tworzenia technologii i urządzeń ochrony środowiska;
- doskonalenia metod badań naukowych i prac rozwojowych;
- prowadzenia badań laboratoryjnych i eksploatacyjnych, w aspekcie funkcjonalności, niezawodności, ergonomii i bezpieczeństwa pracy oraz ochrony środowiska⁷³.

Instytut Nafty i Gazu-Państwowy Instytut Badawczy, Kraków, ul. Lubicz 25 A, jest jednym z najstarszych w Polsce instytutów naukowo-badawczych. Jego historia datuje się od 29 listopada 1944 r., gdy Państwowy Urząd Naftowy wydał dokument upoważniający do zorganizowania Instytutu Naftowego z siedzibą w Krośnie. W dniu 7 stycznia 1945 r. nastąpiło oficjalne otwarcie Instytutu Naftowego, który rozpoczął działalność na rzecz krajowego górnictwa nafty i gazu⁷⁴. Czerpiąc z tradycji i osiągnięć jednostek, z których powstał, Instytut legitymuje się bogatym dorobkiem naukowym oraz licznymi rozwiązaniami wdrożonymi w górnictwie naftowym, gazownictwie, a także w przemyśle rafineryjnym i petrochemicznym. Kierunki merytorycznej działalności Instytutu wpisują się w krajową i europejską politykę zrównoważonego rozwoju energetyki obejmując m. in.:

- oceny perspektyw poszukiwawczych ropy naftowej i gazu ziemnego metodami geologii, geofizyki, geochemii i mikrobiologii;

⁷¹ Zob. <https://ietu.pl/klienci/> (informacje pobrane w dniu 14 sierpnia 2020 r.).

⁷² Zob. <http://komag.eu/instytut/historia> (informacje pobrane w dniu 14 sierpnia 2020 r.).

⁷³ Zob. <http://komag.eu/instytut/zakres-dzialania> (informacje pobrane w dniu 17 sierpnia 2020 r.).

⁷⁴ Zob. <https://www.inig.pl/o-instytucie/wazne-daty-i-fakty> (informacje pobrane w dniu 17 sierpnia 2020 r.).

- poszukiwania i eksploatację złóż węglowodorów;
- magazynowanie, transport, dystrybucję i użytkowanie gazu ziemnego, ropy naftowej i produktów naftowych;
- procesy przetwarzania ropy naftowej oraz doskonalenie i monitorowanie jakości produktów naftowych;
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Instytut jest uznaną jednostką badawczą, współpracującą w szerokim zakresie z administracją państwową, działającą na rzecz wzrostu bezpieczeństwa energetycznego i publicznego kraju oraz jego zrównoważonego rozwoju. Misja Instytutu obejmuje transfer zaawansowanych technologii, produktów i wiedzy do praktyki przemysłowej. Instytut realizuje swoją misję poprzez stosowanie najwyższych standardów w badaniach naukowych, rozwijanie działalności certyfikacyjnej i normalizacyjnej oraz rozwijanie współpracy z renomowanymi ośrodkami naukowymi. Instytut dąży do uzyskania pozycji najlepszej jednostki naukowej w branży naftowej i gazowniczej. Do najważniejszych celów strategicznych Instytutu należą:

- wspomaganie decyzji ministra właściwego ds. *energii* Ministerstwa Energii oraz innych organów władzy Państwa poprzez gromadzenie i dostarczanie adekwatnej do potrzeb wiedzy technicznej, opracowywanie ekspertyz, udział w tworzeniu strategii rozwoju przemysłu naftowego i gazowniczego, udział w konsultacjach dotyczących wprowadzanych regulacji prawnych;
- wdrażanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych w praktyce przemysłowej, wspieranie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, odgrywających kluczową rolę na krajowym rynku gazu i paliw ciekłych oraz wdrażania przez nie mechanizmów realizacji idei zrównoważonego rozwoju;
- doskonalenie systemu zarządzania swoimi zasobami, optymalizacja struktury, stanu kadrowego, infrastruktury badawczej, zakresu merytorycznego i relacji partnerskich z krajową i europejską przestrzenią badawczą;
- ochronę środowiska w przemyśle naftowym i gazowniczym⁷⁵.

Poltegor – Instytut Górnictwa Odkrywkowego, Wrocław, ul. Parkowa 25, istnieje od 1950 roku. Jest wiodącą w kraju jednostką badawczą w dziedzinie górnictwa odkrywkowego, obejmującą swym działaniem węgiel brunatny, surowce skalne i przemysł materiałów wiążących, chemicznych, ilastych oraz kruszyw. Celem strategicznym Instytutu jest kreowanie w przemyśle górnictwa odkrywkowego innowacyjnych, czystych i przyjaznych środowiskowo technologii wydobywania oraz wdrażanie nowych rozwiązań technicznych⁷⁶.

Obszary działania Instytutu to:

- geologia, hydrogeologia i geotechnika;
- górnictwo odkrywkowe;
- maszyny górnicze i taśmy przenośnikowe;
- ochrona środowiska i geoinformacja⁷⁷.

⁷⁵ Zob. <https://www.inig.pl/o-instytucie/zakres-dzialania> (informacje pobrane w dniu 17 sierpnia 2020 r.).

⁷⁶ Zob. <http://www.igo.wroc.pl/> (informacje pobrane w dniu 17 sierpnia 2020 r.).

⁷⁷ Zob. <http://www.igo.wroc.pl/instytut/obszary-dzialania/> (informacje pobrane w dniu 18 sierpnia 2020 r.).

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Instytuty działają na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych*. Instytuty nie są jednostkami sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 ustawy *o finansach publicznych*).

Ustawa o instytutach
badawczych

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

Do podstawowej działalności instytutów należy: prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 ust. 1 ustawy *o instytutach badawczych*). Instytut może także, w związku z prowadzoną działalnością podstawową, realizować zadania dodatkowe takie jak m.in. upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych; wykonywanie badań i analiz; prowadzenie działalności normalizacyjnej, certyfikacyjnej i aprobacyjnej; wytwarzanie w związku z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi aparatury, urządzeń i materiałów, prowadzenie działalności wydawniczej związanej z prowadzonymi badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi (art. 2 ust. 2). Ponadto instytut może prowadzić studia podyplomowe i doktoranckie związane z prowadzonymi przez instytut badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi oraz inne formy kształcenia, na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (art. 2 ust. 3). Instytut może prowadzić działalność inną niż wymieniona w art. 2 ust. 1–3. Działalność ta jest wyodrębniona pod względem finansowym i rachunkowym z działalności, o której mowa wyżej (art. 2 ust. 4).

Instytut może być utworzony, jeżeli zaistnieje potrzeba prowadzenia w danej dziedzinie działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, oraz zostanie zapewniona niezbędna kadra o odpowiednich kwalifikacjach oraz aparatura badawcza, laboratoryjna, potencjał informatyczny i inne niezbędne warunki materialno-techniczne (art. 4). Instytut tworzy Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, na wniosek ministra właściwego ze względu na planowaną działalność instytutu, złożony po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 5 ust. 1).

Instytut może zostać połączony z innym instytutem, podzielony, zreorganizowany, przekształcony w instytucję gospodarki budżetowej działającą na podstawie ustawy *o finansach publicznych*, jeżeli minister nadzorujący uzna, że łączenie, podział, reorganizacja, przekształcenie lub likwidacja instytutu są uzasadnione merytorycznie, organizacyjnie i finansowo (art. 7 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy, instytut może podlegać komercjalizacji. Decyzję o komercjalizacji instytutu może podjąć minister nadzorujący w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, z inicjatywy własnej lub na wniosek dyrek-

Badania naukowe, działalność badawczo- rozwojowa i działalność innowacyjna

tora, po zasięgnięciu opinii rady naukowej. Instytut może także otrzymać w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, na wniosek ministra nadzorującego, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, status państwowego instytutu badawczego, jeżeli zaistnieje potrzeba zlecenia mu do wykonywania w sposób ciągły zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, działania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia obywateli (art. 21 ust. 1, 2 i 5, art. 22 pkt 2 ww. ustawy). Instytuty mogą współpracować w ramach centrów naukowo-przemysłowych, których zadania określone są w art. 38 ust. 5 ww. ustawy. Warunkiem utworzenia jest nawiązanie współpracy naukowogospodarczej przez co najmniej jeden instytut badawczy oraz co najmniej jedną jednostkę sektora gospodarczego (art. 38 ust. 1 ustawy).

Podstawowe definicje dotyczące badań naukowych i działalności badawczo-rozwojowej zawarte zostały w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁷⁸. Wśród badań naukowych (art. 4 ust. 2) wyodrębnia ona:

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

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

Badania naukowe i prace rozwojowe prowadzi się w dziedzinach nauki i dyscyplinach naukowych (art. 5 ust. 1).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. *o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*⁷⁹, działalność innowacyjna to działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług.

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1402, ze zm.

Organami instytutu są dyrektor oraz rada naukowa (art. 23 ustawy *o instytutach badawczych*). Dyrektor instytutu jest powoływany i odwoływany przez ministra nadzorującego (art. 24 ust. 2 ustawy). Do obowiązków dyrektora należy m.in. ustalanie planów działalności instytutu, realizowanie polityki kadrowej, zarządzanie mieniem, reprezentowanie instytutu oraz podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących instytutu, z wyjątkiem spraw należących do zakresu działania rady naukowej. Dyrektor odpowiada za wykorzystanie mienia instytutu na realizację jego zadań statutowych oraz za wyniki działalności naukowej i badawczo-rozwojowej (art. 24 ust. 1 ustawy). Dyrektor, jego zastępcy oraz główny księgowy nie mogą obejmować ani nabywać akcji lub udziałów spółek, w których akcje lub udziały ma instytut, nie mogą także pozostawać z tymi spółkami w stosunku pracy oraz świadczyć na innej podstawie usług lub pracy na rzecz tych spółek (zakaz ten nie dotyczy zasiadania w radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych takich spółek). Dyrektora, jego zastępców oraz głównego księgowego w okresie trwania stosunku pracy obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej określony w odrębnej umowie (art. 28 ustawy).

Organy instytutu

Rada naukowa jest organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej (art. 29 ust. 1 ustawy). Do jej zadań należy m.in. uchwalanie statutu, opiniowanie kierunkowych planów tematycznych badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu, a także rocznych sprawozdań dyrektora z wykonania zadań, zatwierdzanie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, opiniowanie regulaminu organizacyjnego, rocznego planu finansowego, rocznych sprawozdań finansowych i podziału zysku instytutu. W skład rady naukowej instytutu wchodzi nie mniej niż dwanaście i nie więcej niż czterdzieści osób. Szczegółowe zasady powoływania i kwalifikacje członków rady określono w art. 30 i 31 ustawy.

Instytut zatrudnia pracowników: 1) naukowych; 2) badawczo-technicznych; 3) inżyniersko-technicznych; 4) administracyjno-ekonomicznych; 5) bibliotecznych i pracowników dokumentacji naukowej; 6) na stanowiskach robotniczych; 7) obsługi i innych (art. 39 ust. 1 ustawy). Podstawowym obowiązkiem pracownika naukowego jest realizacja celów i zadań instytutu, w tym prowadzenie działalności naukowej i rozwojowej (art. 42 ust. 2 ustawy), a także twórcza działalność naukowa polegająca na rozwiązywaniu problemów naukowych, wprowadzanie do praktyki wyników badań naukowych lub prac rozwojowych, podnoszenie swoich kwalifikacji oraz upowszechnianie osiągnięć nauki w tym poprzez publikacje oraz aktywny udział w życiu naukowym (art. 44 ust. 5). Podstawowym obowiązkiem pracownika badawczo-technicznego jest natomiast realizacja celów i zadań instytutu, w szczególności aktywne współdziałanie w rozwiązywaniu problemów naukowo-technicznych, prowadzenie prac zmierzających do ich praktycznych zastosowań oraz uczestniczenie w ich wdrażaniu i upowszechnianiu (art. 48 ust. 1 ustawy).

Pracownicy instytutu

W instytucie badawczym nie może istnieć stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 39 ust. 2 ustawy).

Ważnymi dokumentami instytutu są: statut; regulamin organizacyjny; perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej (zatwierdzane przez radę naukową instytutu); roczne plany finansowe i sprawozdania finansowe; wnioski do MNiSW o przyznanie dotacji na działalność statutową, roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań; kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansowych instytutu. Instytuty wypełniają także corocznie sprawozdania PNT-01 (przekazywane do GUS-u).

Gospodarka finansowa instytutu

Z art. 18 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych* wynika zasada, że instytut pokrywa koszty bieżącej działalności z uzyskiwanych przychodów. Przychodami instytutu są środki finansowe uzyskane w związku z prowadzoną działalnością, w tym ze sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych, patentów praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, prac wdrożeniowych, w tym nadzoru autorskiego oraz produkcji urządzeń i aparatury oraz innej produkcji lub usług, a także z subwencji i dotacji udzielonych na podstawie przepisów ustaw: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* oraz *o finansach publicznych*, a także z innych źródeł. Podstawą gospodarowania środkami finansowymi stanowiącymi przychody instytutu jest roczny plan finansowy ustalany przez dyrektora po zasięgnięciu opinii rady naukowej (art. 18 ust. 10 i 12 ustawy *o instytutach badawczych*). Instytut może tworzyć fundusze: 1) badań własnych, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 2) stypendialny który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy; 3) wdrożeń, który tworzy ze środków przekazanych instytutowi na podstawie umów przez przedsiębiorców wdrażających wyniki badań naukowych lub prac rozwojowych tego instytutu, z tytułu osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych wdrożenia; 4) nagród, który tworzy z zysku netto za poprzedni rok obrotowy (art. 19 ust. 2 ustawy *o instytutach badawczych*).

Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o zasadach finansowania nauki*⁸⁰, finansowanie nauki obejmuje finansowanie działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz realizacji innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa (art. 3). Środki finansowe na naukę przeznacza się m.in. na: strategiczne programy badań naukowych i prac rozwojowych oraz inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, badania naukowe lub prace rozwojowe na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa prowadzone w ramach strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych, badania podstawowe i inne zadania finansowane przez Narodowe Centrum Nauk i działalność

⁸⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 87. Ustawa uchylona z dniem 1 października 2018 r.

statutową jednostek naukowych (art. 5 ustawy). Zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy, finansowanie działalności statutowej obejmuje m.in.: 1) utrzymanie potencjału badawczego jednostki naukowej (np. działania niezbędne do rozwoju specjalności naukowych lub kierunków badawczych oraz rozwoju kadry naukowej, w tym badania naukowe lub prace rozwojowe ujęte w planie finansowym jednostek naukowych, utrzymanie infrastruktury badawczej, w tym bibliotek i archiwów, koszty związane z zatrudnieniem niezbędnej kadry naukowej i inżynierijno-technicznej), 2) utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego w jednostce naukowej, 3) działalność instytutów badawczych polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich, finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym, 4) działalność jednostek naukowych związaną z utrzymaniem i poszerzeniem naukowych baz danych, w tym funkcjonowaniem i utrzymaniem Wirtualnej Biblioteki Nauki.

Ustawa o zasadach finansowania nauki została uchylona z dniem 1 października 2018 r. na mocy art. 169 pkt 4 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*⁸¹ Z dniem 1 października 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o *szkolnictwie wyższym i nauce*⁸², która wprowadziła nowe zasady finansowania instytutów badawczych. Na mocy przepisów wprowadzających do końca 2018 r., utrzymane zostały metody finansowania instytutów badawczych według dotychczasowych zasad, tj. określonych w ustawie o *zasadach finansowania nauki*.

Na podstawie art. 366 ust. 1 pkt 5 tej ustawy instytuty badawcze otrzymują subwencję (zastąpiła dotychczasową dotację) na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w tym: a) prowadzenie działalności naukowej, b) realizację inwestycji w obszarze działalności badawczej, c) kształcenie w szkole doktorskiej, d) komercjalizację wyników działalności naukowej oraz *know-how* związanego z tymi wynikami, a także na rozwój zawodowy pracowników naukowych oraz inwestycje związane z działalnością naukową. Ponadto subwencja obejmować będzie: utrzymanie aparatury naukowo-badawczej lub stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej unikatowych w skali kraju, programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez ministra, zadania finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej albo z niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), albo z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Zgodnie z art. 368 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* wysokość subwencji jest ustalana na podstawie algorytmów określonych w przepisach rozporządzenia wydanych na podstawie art. 402 tej ustawy.

Stosownie do postanowień art. 8 pkt 5 ustawy *kominowej*, maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego dyrektora, zastępcy oraz głównego

⁸¹ Dz. U. poz. 1669, ze zm.

⁸² Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

księgowego instytutu badawczego – nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodnie z art.29g ustawy *kominowej* zamrożono podstawę obliczania wysokości wynagrodzenia dla kierujących instytutami badawczymi w odniesieniu do 2018 r. Podstawą ustalenia maksymalnego wynagrodzenia tych osób w 2018 r. była wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

W ustawie *kominowej* przyjęto szeroką definicję zatrudnienia. Zgodnie z art. 5 ust. 4 przez zatrudnienie rozumie się świadczenie pracy lub usług związanych z zarządzaniem na rzecz podmiotu, niezależnie od podstawy nawiązania stosunku pracy lub rodzaju i treści umowy cywilnoprawnej zawartej z osobami, o których mowa w art. 2 ustawy.

Nadzorowanie instytutów badawczych

Ministrem nadzorującym instytut badawczy jest minister wskazany w rozporządzeniu Rady Ministrów tworzącym instytut, stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy *o instytutach badawczych*. Minister nadzorujący sprawuje nadzór w zakresie zgodności działań instytutu z przepisami prawa i statutem, realizacji przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1 ustawy oraz w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych (art. 35). Do kompetencji MNiSW należy ocena poziomu naukowego instytutu i jakości prowadzonych w nim badań naukowych i prac rozwojowych oraz zgodności działalności instytutu z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy *o instytutach badawczych* (art. 34 ust. 1 ustawy).

Ministrowie nadzorujący nie stosują wobec instytutów badawczych kontroli zarządczej, natomiast są zobowiązani w ramach ministerstwa (urzędu) do stosowania *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Standardy kontroli zarządczej)* wobec komórek ministerstwa odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad instytutami badawczymi. Ponadto w dokumencie wydanym w 2012 r. przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pt. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej (Analiza nadzoru)* zawarto szereg rekomendacji skierowanych do ministrów, które nie mają charakteru obligatoryjnego. W dokumencie tym stwierdzono, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, ale także zagwarantowanie realizacji ich celów i zadań. Negatywnie oceniane powinny być zarówno działania jednostek nadzorowanych, które są niezgodne z prawem, jak i te, które są nieskuteczne, mimo iż są legalne. Prawidłowe wypełnianie funkcji nadzorczych wymaga posiadania aktualnej i usystematyzowanej wiedzy o jednostkach nadzorowanych oraz sprawnego systemu przepływu informacji. Ocena realizacji celów nadzoru powinna być dokonywana z uwzględnieniem kryterium legalności, a także skuteczności i efektywności. Za skuteczny uznano nadzór który skupia się na realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane, przynosi pożądane efekty i zabezpiecza jednostkę przed wystąpieniem ryzyka albo jego nieakceptowanymi skutkami. Ministrowie powinni opracować polityki nadzorcze, tj. dokumenty określające m.in. zasady i tryb

ZAŁĄCZNIKI

nadzoru, a przy tworzeniu polityk nadzorczych należy zidentyfikować i wykorzystywać w pełni narzędzia nadzorcze przewidziane w istniejących regulacjach prawnych. Pożądanym rozwiązaniem jest także dokonywanie cyklicznej, sformalizowanej oceny jednostek podległych i nadzorowanych w oparciu o wszystkie informacje o ich funkcjonowaniu będące w posiadaniu organu nadzorującego (w tym wyniki kontroli sprawozdania).

Infografika nr 8

Instrumenty nadzoru nad instytutami badawczymi

ORGAN	CZYNNOŚĆ W RAMACH NADZORU	PODSTAWA PRAWNA
MINISTER NADZORUJĄCY (AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH; KLIMATU I ŚRODOWISKA)	Zatwierdzanie sprawozdania finansowego instytutu	ART. 18 UST. 13
	Powoływanie i odwoływanie dyrektora instytutu badawczego	ART. 24 UST. 2
	Powoływanie i odwoływanie zastępców dyrektora instytutu badawczego	ART. 27 UST. 1
	Nadzór nad: 1) zgodnością działań instytutu z przepisami prawa i statutem; 2) realizacją przez instytut podstawowych zadań instytutu określonych w art. 2 ust. 1; 3) prawidłowością wydatkowania środków publicznych	ART. 35 UST. 1
	Kontrola – na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej	ART. 35 UST. 2
	Kontrola uchwał rady naukowej instytutu	ART. 35A
	Okresowa kontrola instytutu – nie rzadziej niż raz na trzy lata	ART. 36
	Egzekwowanie od dyrektora instytutu obowiązku realizacji zaleceń pokontrolnych ministra	ART. 36 UST. 4 ORAZ ART. 35 UST. 3
MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW SZKOLNICTWA WYŻSZEGO I NAUKI	Nałożenie na instytut określonych obowiązków	ART. 37
	Ocena poziomu działalności naukowej instytutu oraz zgodności działalności instytutu z zadaniami określonymi w art. 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych	ART. 34 UST. 1

Źródło: opracowanie własne NIK.

W ustawie o *instytutach badawczych* (art. 36) określono, że minister nadzorujący nie rzadziej niż raz na 3 lata, przeprowadza kontrolę instytutu. Kontrola instytutu jest przeprowadzana w celu dokonania oceny: 1) działalności finansowej instytutu, 2) organizacji i jakości pracy instytutu; 3) jakości zarządzania instytutem. Kontrolę w ramach nadzoru przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej*⁸³.

Obowiązkiem ministra nadzorującego jest ponadto sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych przez instytut (art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy). Za instrumentarium temu służące należy uznać posiadane przez ministrów kompetencje nadane ustawą o instytutach badawczych w zakresie: 1) kontrolowania instytutu w zakresie działalności finansowej, organizacji i jakości pracy instytutu, jakości zarządzania instytutem (art. 36 ust. 2); 2) egzekwowania od dyrektora instytutu obowiązku realizacji zaleceń pokontrolnych ministra (art. 36 ust. 1 pkt 4 oraz art. 35 ust. 3); 3) zatwierdzania przez ministra sprawozdania finansowego (art. 18 ust. 13). Nadzór ministra nie jest ograniczony do oceny wydatkowania środków publicznych, albowiem zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy jest on uprawniony do dokonywania oceny działalności finansowej instytutu, tj. całej gospodarki finansowej.

⁸³ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*.
2. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*.
3. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*.
4. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. *o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej*.
5. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych*.
6. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o zasadach finansowania nauki*, uchylona z dniem 1 października 2018 r.
7. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*.
8. Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o szkolnictwie wyższym i nauce*.
9. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Aktywów Państwowych
8. Minister Klimatu i Środowiska
9. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
10. Minister Edukacji i Nauki
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
13. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
14. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
15. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
16. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
17. Senacka Komisja Edukacji, Nauki i Sportu

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



WICEPREZES RADY MINISTRÓW
MINISTER AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH
JACEK SASIN

DKA.III.091.7.2020

Warszawa, 28 grudnia 2020 r.

IK:

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli niniejszym przedstawiam stanowisko dotyczące *Informacji o wynikach kontroli pn. Gospodarka finansowa instytutów badawczych (znak sprawy: KGP.430.012.2020., nr ewid.181/2020/P/20/014/KGP)*.

Na wstępie należy zaznaczyć, że przyjęty okres kontroli od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2020 r. obejmował działalność nieistniejącego już Ministerstwa Energii (ME) oraz początkowy okres tworzącego się dopiero Ministerstwa Aktywów Państwowych (MAP). Ponadto 21 marca 2020 r. nastąpiło również przekształcenie związane z wyłączeniem z MAP komórek organizacyjnych oraz pracowników obsługujących sprawę działu energia i włączeniem ich do Ministerstwa Klimatu (MK). Powyższe reorganizacje wiązały się z komplikacjami organizacyjnymi, które były na bieżąco rozwiązywane.

Niemniej jednak, znacznym utrudnieniem przy wprowadzaniu koniecznych zmian w strukturach administracji rządowej, niemożliwym do przewidzenia, stała się pandemia wirusa SARS-CoV-2. Te wyjątkowe okoliczności bezsprzecznie spowodowały pewne opóźnienia w podejmowanych działaniach organizacyjnych, co nie zmienia faktu, że były one podejmowane przez MAP z należytą starannością.

W ocenie MAP nie zostało to uwzględnione jako czynnik mający istotny wpływ na obszar objęty kontrolą, co skutkowało sformulowaniem nieadekwatnych wniosków i ocen, z którymi nie sposób się zgodzić.

Należy również zaznaczyć, że formułując negatywną ocenę nie wykazano istotnych naruszeń prawa, a jedynie wskazano na brak czynności, których obowiązek nie wynikał wprost z powszechnie obowiązujących przepisów.

W ocenie MAP działania nadzorcze wobec instytutów badawczych były prowadzone w sposób optymalny, dostosowany do aktualnych warunków społecznych i gospodarczych, a nade wszystko zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prawa.

Na gruncie obowiązujących przepisów nie został sformułowany wymóg określenia w jednolitej formie celów nadzoru nad instytutami badawczymi. Niemniej jednak, podobnie, jak Izba, dostrzegając zasadność wprowadzenia dobrych praktyk w zakresie ujednolicenia sposobu wykonywania nadzoru nad instytutami badawczymi oraz w związku z wnioskami NIK dotyczącymi konieczności opracowania i przyjęcia do stosowania dokumentu kierunkowego zawierającego cele nadzoru MAP nad instytutami badawczymi oraz regulacji wewnętrznej zawierającej procedury (metodykę) sprawowania nadzoru nad instytutami - Minister, 4 września br., wprowadził do stosowania *Zasady nadzoru nad organami oraz*

jednostkami nadzorowanymi przez Ministra Aktywów Państwowych. Celem ich opracowania jest przede wszystkim dążenie do ujednolicenia sposobu wykonywania nadzoru nad organami i jednostkami nadzorowanymi przez MAP, w szczególności Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego oraz instytucjami badawczymi. Profesjonalny, rzetelny, przejrzysty i efektywnie prowadzony nadzór determinuje możliwość osiągania zarówno celów nadzorowanych podmiotów jak i celów Skarbu Państwa. Pozwala również na zapewnienie spójności strategii realizowanych przez nadzorowane podmioty z dokumentami programowymi rządu.

Ponadto 12 listopada 2020 r. został zatwierdzony, opracowany przez Departament Górnictwa (DGA), dokument pn. *Cele i wskaźniki do oceny pracy Dyrektorów i Zastępców Dyrektora instytucji badawczych nadzorowanych przez Ministra Aktywów Państwowych na 2021 rok*. Dokument będzie corocznie aktualizowany. Ww. dokument zawiera cele i wskaźniki:

- a) obligatoryjne (ogólne), tj. wynikające z art. 10 ust. 1b ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi i z §4 ust. 1 rozporządzenia ME w sprawie przyznawania nagrody rocznej osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz,
- b) wskaźniki szczegółowe (odnoszące się do działalności konkretnego instytutu) zgodne z §4 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia.

Cele dla nadzorowanych instytutów badawczych wpisują się również w szerszy kontekst nadzoru Ministra nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, a poza tym przykładowo wskaźnik nr 6: „*udział w przynajmniej 1 projekcie z obszaru "Działanie", o których mowa w celach szczegółowych w (1) Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce lub (2) Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce lub w przynajmniej 1 projekcie w ramach programu z zakresu poszukiwań i eksploatacji złóż węglowodorów, gazownictwa lub technologii nafty*” wskazuje, że instytut badawczy powinien wziąć udział w wybranym przez siebie projekcie z wymienionych obszarów. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przykładowo Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce jest elementem Programu dla Śląska, jednego z kluczowych projektów strategicznych realizowanych w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Zwracam przy tym uwagę, że w istniejącym uprzednio ME również zostały określone cele nadzoru nad instytutami w zakresie dotyczącym oceny działania ich dyrektorów. W zatwierdzonym 29 września 2019 r. przez Ministra Energii dokumencie pn. *Cele i wskaźniki do oceny pracy Dyrektorów i Zastępców Dyrektorów górniczych instytutów badawczych, tj. Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach, Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrze, Instytutu Techniki Górniczej KOMAG w Gliwicach, „Poltegor-Instytut” Instytutu Górnictwa Odkrywkowego we Wrocławiu*, określono wskaźniki obligatorijne (ogólne) oraz szczegółowe (odnoszące się do konkretnego instytutu). Tam również wprowadzono wymóg udziału w projektach naukowo-badawczo-rozwojowych realizowanych z udziałem lub na rzecz podmiotów nadzorowanych przez Ministra Energii (spółki górnicze, energetyczne lub paliwowe) lub realizację co najmniej jednego projektu z udziałem lub na rzecz podmiotów nadzorowanych przez Ministra Energii oraz udział w przynajmniej 1 projekcie z obszaru *Działanie*, o których mowa w celach szczegółowych w (1) Programie dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce lub (2) Programie dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce co wskazuje, że dyrektora instytutu badawczego już wtedy zobowiązano do udziału w projektach z Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce, będącego elementem Programu dla Śląska, realizowanego w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Pozyskane informacje z realizacji celów będą mogły zostać wykorzystane również w bieżącym nadzorze nad instytutami badawczymi, prowadzonym przez MAP.

Nie można zgodzić się również ze stwierdzeniem, że w związku z reorganizacją, w MAP nie zapewniono ciągłości działań nadzorczych w odniesieniu do instytutów badawczych. Należy zauważyć, że od 21 marca 2020 r., tj. od daty wejścia w życie rozporządzeń kompetencyjnych, wszystkie sprawy bieżące dotyczące instytutów badawczych były prowadzone przez MAP na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz wewnętrznych regulacji w sposób zapewniający wystarczający nadzór nad tymi jednostkami. Mimo, że źródłowe informacje dotyczące np. Instytutu Nafty i Gazu-Państwowego Instytutu Badawczego, z lat ubiegłych znajdowały się przez trzy miesiące, poza siedzibą

MAP, to nie mogło zakłócić i nie zakłóciło skutecznego sprawowania nadzoru, ani tym bardziej nie spowodowało braku wiedzy na temat tej jednostki u pracowników Ministerstwa. Nadzór był sprawowany, m.in. w oparciu o bazę prowadzoną przez DGA. Departament dysponował zatem wiedzą na temat sytuacji finansowej, planów finansowych i ich wykonania oraz organów instytutów. Od momentu przekazania przez MK dokumentów za 2020 r. tylko dwie sprawy wymagały kontynuacji. Pozostałe sprawy dotyczące lat 2018-2019 zostały przekazane do archiwum zakładowego MAP, zgodnie z obowiązującymi zasadami dotyczącymi postępowania z dokumentacją w zakresie spraw zakończonych. Brak archiwalnych dokumentów przez okres trzech miesięcy nie spowodował przerwania ciągłości nadzoru nad instytutami badawczymi.

W związku z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi MAP, obieg dokumentów odbywa się w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu: Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD). Dane z Informacji kwartalnych, czy innych dokumentów, które przekazywane są przez instytuty do MAP są zamieszczane w tematycznej bazie, która pozwala na dodatkową ich analizę. W przypadku stwierdzenia konieczności dokonania dodatkowej weryfikacji, z instytutem prowadzona jest korespondencja elektroniczna. DGA prowadzi także inne bazy, np. dot. organów instytutów, rejestru postanowień ministra, czy też planów finansowych i ich wykonania oraz inne, które umożliwiają w sposób ciągły i spójny dokonywać właściwych analiz. Pracownicy prowadzący nadzór nad konkretnym instytutem sporządzają stosowne notatki w systemie EZD dokumentujące prowadzone przez nich czynności merytorycznej weryfikacji otrzymanych dokumentów. Pozwala to na usystematyzowanie wiedzy na temat nadzorowanych instytutów.

Natomiast w odniesieniu do informacji oraz wniosku pokontrolnego dotyczącego dochowania terminów zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych instytutów zwracam uwagę, że nieprawidłowość nieterminowego zatwierdzenia sprawozdań rocznych instytutów badawczych za 2017 r. miała miejsce w 2018 r., kiedy nadzór sprawowany był w ME. DGA MAP sprawuje nadzór nad instytutami od 2019 r. i sprawozdania finansowe instytutów badawczych za 2018 r. oraz za 2019 r. zostały zatwierdzone przez ministra nadzorującego w terminie, który wynika z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości* (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.). Procedury działania związane z zatwierdzaniem rocznych sprawozdań finansowych instytutów badawczych zostały opisane we wspomnianym już dokumencie *Zasady nadzoru nad organami oraz jednostkami nadzorowanymi przez Ministra Aktywów Państwowych* opublikowanym 4 września 2020 r.

Dodatkowo zwracam uwagę na nieopisane odpowiednio użycie skrótu „MAP” na stronach 12 oraz 31-32 Informacji NIK, który nie oznacza tym razem Ministerstwa Aktywów Państwowych lecz jednostkę organizacyjną Instytutu Energetyki – tj. Laboratorium Aparatury Pomiarowej. Brak wyjaśnienia skrótu może w tym przypadku spowodować wrażenie, iż opisywane zdarzenia miały miejsce w Ministerstwie lub w Instytucie nadzorowanym przez Ministerstwo Aktywów Państwowych.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych

Artur Soboń

sekretarz stanu

dokument podpisany elektronicznie

552691.1590892.1322676

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.012.2020

Warszawa, 01 stycznia 2021 r.

Opinia

do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych
w sprawie informacji o wynikach kontroli „Gospodarka finansowa instytutów badawczych”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych zawartego w piśmie z dnia 28 grudnia 2020 r. (nr DKA.III.091.7.2020).

Stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do przedmiotowej informacji o wynikach kontroli potwierdza trafność ustaleń i ocen sporządzonych przez NIK na podstawie kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie. W szczególności Minister potwierdza zasadność ustanowienia *Zasad nadzoru nad organami oraz jednostkami nadzorowanymi przez Ministra Aktywów Państwowych*, które ujednolicają zasady wykonywania czynności nadzorczych, między innymi wobec instytutów badawczych podległych Ministrowi. Należy także odnotować, jako pozytywny fakt, zamiar Ministra dotyczący wykorzystania potencjału nadzorowanych instytutów w realizacji programów rządowych, na przykład *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce*.

Wyrażone przez Ministra stanowisko co do rzetelności ustaleń i ocen zawartych w informacji o wynikach kontroli jest tożsame z tezami zawartymi w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego NIK¹. Kolegium NIK, w uchwale Nr 67/2020 z dnia 21 października 2020 r., odniosło się do tych kwestii, oddalając większość zastrzeżeń Ministra Aktywów Państwowych. Przedmiotowa informacja o wynikach kontroli jest w pełni zgodna z ujednoliconym tekstem wystąpienia pokontrolnego.

Jestem przekonany, że realizacja wnioskowanych przez NIK działań systemowych postulowanych w informacji zaowocuje efektywnym wykorzystaniem potencjału instytutów badawczych i wzmocni innowacyjność oraz konkurencyjność polskiej gospodarki.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Pismo z 2 września 2020 r., znak DKA.D.091.7.2020.