



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.002.06.2020

Pan
dr hab. Andrzej Gałkowski
Dyrektor
Instytutu Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy
ul. Hery 23, 01-497 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego, ul. Hery 23, 01-497 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr hab. Andrzej Gałkowski, Dyrektor Instytutu ² , od dnia 24 września 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przychodów, w tym windykacja należności, dokonywanie wydatków, w tym regulowanie zobowiązań oraz kształtowanie wynagrodzeń, wykonanie zadań finansowanych ze środków publicznych, działalność podstawowa instytutu badawczego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2020 r. z uwzględnieniem dowodów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontrolerzy	1. Małgorzata Kornaga, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/39/2020 z 8 maja 2020 r. 2. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/49/2020 z 14 maja 2020 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: Instytut lub IFPiLM.

² Dalej: Dyrektor.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Instytut prawidłowo prowadził gospodarkę finansową oraz realizował zadania zlecane w ramach dotacji, które były głównym źródłem finansowania działalności Instytutu. Otrzymane dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielające podmioty. Należycie realizowane były przychody Instytutu, w tym windykowane należności. Wydatki ponoszone były w sposób legalny, celowy i gospodarny, z zachowaniem rzetelnego dokumentowania. Nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵.

W roku 2015 Instytut opracował strategię zawierającą perspektywiczne kierunki działalności naukowej. Prace Instytutu koncentrowały się przede wszystkim na badaniach aplikacyjnych⁶ związanych z udziałem w europejskim projekcie dotyczącym opracowania metody wytwarzania energii elektrycznej przy wykorzystaniu kontrolowanej fuzji jądrowej.

Kontrola wykazała, że w ewidencji księgowej wydatków Instytut ujmował wszystkie wydatki ponoszone na zadania w ramach realizacji czterech zawartych umów dotacji, bez podziału kosztów według źródeł finansowania tych umów. Źródłami tymi były środki z Komisji Europejskiej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz wkład własny Instytutu. Prowadzona ewidencja księgowa, wbrew umowom oraz art. 24 ust. 4 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, nie umożliwiała bieżącego monitorowania, weryfikacji i kontroli rzeczywistej wielkości kwot wydatkowanych ze środków dotacji, a także przygotowania rzetelnej sprawozdawczości. Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na stopień realizacji zobowiązań umownych.

IFPiLM przeprowadzał oceny pracowników naukowych i badawczo-technicznych zgodnie z obowiązującymi terminami. NIK zakwestionowała jednak zgodność § 3 ust. 3 *regulaminu oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo-technicznych* z przepisem art. 94 pkt. 9 *Kodeksu pracy*⁸. Regulamin ten zawiera zapis uprawniający Radę Naukową Instytutu do ustalania dodatkowych kryteriów oceny na 30 dni przed dokonaniem ocen. Zdaniem NIK wprowadzenie dodatkowych kryteriów w takim terminie może spowodować nierzetelną i niesprawiedliwą ocenę pracowników.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136 ze zm. Dalej: *ustawa kominowa*.

⁶ W rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz. U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.) 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.

⁷ Dz.U z 2019 r. poz. 351 ze zm. Dalej: *UoR*.

⁸ Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz. U. 2019 r. poz. 1040, ze zm. Dalej: *Kodeks pracy*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zagadnienia ogólne

Opis stanu faktycznego

Badania prowadzone w Instytucie 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 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 termojądrowej¹⁰.

Od roku 2014 Instytut 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)¹¹.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dniem 7 maja 2014 r., powierzył Instytutowi mandat do pełnienia funkcji koordynatora działań konsorcjum EUROfusion na terenie kraju, w tym do uczestniczenia w działaniach realizowanych w ramach programu badawczo-szkoleniowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (2014-2018) uzupełniającego „Horyzont2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji.

(akta kontroli str. 40-43)

W okresie objętym kontrolą w Instytucie obowiązywał *Statut* zatwierdzony 18 maja 2017 r. przez Ministra Energii.

(akta kontroli str. 30-35, 735)

W Instytucie obowiązywał *Regulamin Organizacyjny* (RO) wprowadzony z dniem 1 lipca 2017 r.¹² oraz *Polityka rachunkowości*¹³.

W badanym okresie Instytut sporządzał sprawozdania finansowe, które następnie poddawane były badaniu biegłego rewidenta. *Sprawozdanie finansowe za rok 2018* zostało zatwierdzone przez nadzorującego Ministra Energii w dniu 5 lipca 2019 r.,

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ 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, rządów na rzecz syntezy jądrowej i państw trzecich, w szczególności stron porozumienia w sprawie ITER.

¹¹ Zob. <https://www.ifpilm.pl/o-instytucie/profil-instytutu> (informacje pobrane w dniu 6 lipca 2020 r.).

¹² Zarządzenie Dyrektora IFPiLM nr 23/2017 z 21 czerwca 2017 r.

¹³ Na podstawie zarządzeń Dyrektora IFPiLM z 3 sierpnia 2016 r., a następnie 29 listopada 2019 r.

natomiast *Sprawozdanie finansowe za rok 2019* zostało zatwierdzone przez nadzorującego Ministra Klimatu w dniu 15 maja 2020 r. Obydwa sprawozdania zostały złożone w Krajowym Rejestrze Sądowym.

(akta kontroli str.116-120, 150-152, 567-592, 738-739)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywna

OBSZAR

2. Realizacja przychodów, w tym windykacja należności instytutu

2.1 Przychody własne

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie przychody Instytutu zostały zrealizowane, z przekroczeniem zaplanowanych wielkości. I tak w roku 2018 uzyskano 14 281 tys. zł (123% planu), w 2019 r. przychody wyniosły 15 622 tys. zł (123% planu), a na dzień 30 kwietnia 2020 r. 3 197 tys. zł (tj. 22% planu rocznego – 14 451 tys. zł).

W strukturze przychodów w 2018 r. dotacje stanowiły 87,3% (12 464 tys. zł), w tym środki europejskie 26,8% (3 338 tys. zł)¹⁴. W 2019 r. stanowiły 90,8% (14 186 tys. zł), w tym środki europejskie 22,3 % (3 162 tys. zł)¹⁵. Na rok 2020 zaplanowano przychody z dotacji w wysokości 13 938 tys. zł (96,5% całości planowanych przychodów), z czego na dzień 30 kwietnia 2020 r. uzyskano 2 980 zł. Przychody własne, w tym ze sprzedaży wyników badań naukowych i prac rozwojowych w roku 2018 wyniosły 527 tys. zł (3,7% ogółu przychodów), a w 2019 roku 520 tys. zł (3,3% ogółu przychodów).

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu¹⁶ taka struktura przychodów wynika z faktu, że Instytut w niewielkim stopniu opiera pozyskiwanie środków na działalności komercyjnej. Podstawą działalności statutowej IFPiLM jest realizacja projektów badawczych finansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), 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). Środki pozyskiwane w ramach projektu EUROfusion stanowią około 70% przychodów Instytutu (jest on finansowany przez grant z KE, środki z MNiSW w ramach Projektów Międzynarodowych Współfinansowanych i subwencji statutowej). Przychody Instytutu są szacowane na podstawie kosztów. Przychody szacowane to poniesione koszty z pułapem kwot zapisanych w kontrakcie, a te znane są po zakończeniu realizacji projektu, zazwyczaj po 31 grudnia. Końcowe rozliczenie projektu trwa jeszcze dłużej¹⁷.

(akta kontroli str. 6-20, 116-120, 155-168, 593)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2 Dotacje

Opis stanu
faktycznego

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

¹⁴ Część z tej kwoty Instytut otrzymał w następnym roku.

¹⁵ Część z tej kwoty Instytut otrzymał w następnym roku.

¹⁶ Pismo z dnia 5 czerwca 2020 r., znak: Ref. 82/20.

¹⁷ Vide również wyjaśnienia Dyrektora Instytutu na str. 8 *wystąpienia*.

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 innowacji¹⁸;
- 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).

(akta kontroli str. 17-19)

Dotacje przekazywane były z różnych źródeł na podstawie różnych przepisów. W 2018 roku na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹⁹, MNiSW po rozpoznaniu złożonego wniosku, przyznało Instytutowi środki na utrzymanie potencjału badawczego w kwocie 2 881 tys. zł. Wysokość tej dotacji została obliczona przez MNiSW zgodnie z algorytmem, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 września 2015 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości dotacji i rozliczania środków finansowych na utrzymanie potencjału badawczego oraz na badania naukowe lub prace rozwojowe oraz zadania z nimi związane, służące rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich²⁰.

W 2019 r. Instytut otrzymał dotację podmiotową z MNiSW w wysokości 295 tys. zł na utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego (SPUB FOCUS), na podstawie art. 365 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²¹. Złożony przez Instytut wniosek podlegał ocenie Zespołu doradczego do spraw infrastruktury badawczej, powołanego na podstawie art. 341 Prawa o szkolnictwie wyższym. Wniosek został oceniony zgodnie z kryteriami określonymi w art. 375 ust. 2 ustawy oraz § 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania środków finansowych na utrzymanie aparatury naukowo-badawczej, stanowiska badawczego oraz specjalnej infrastruktury informatycznej oraz oceny raportu z ich wykorzystania²².

(akta kontroli str. 17-19, 188-218, 363-406)

W 2019 r. Instytutowi przyznano dotację na podstawie wniosku złożonego do MNiSW w ramach programu *Projekty Międzynarodowe Współfinansowane*²³ w wysokości 5 052 tys. zł. Przedmiotowa dotacja stanowi wkład do międzynarodowego projektu²⁴ pt. *Udział IFPiLM we Wspólnym Europejskim*

¹⁸ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r. s. 984; 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 dnia 20 grudnia 2013 r., s. 104.).

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1350 ze zm.

²⁰ Dz. U. poz. 1443 oraz z 2017 r. poz. 1495; uchylony z dniem 1 października 2018 r.

²¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 85 ze zm.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 893.

²³ Ustanowiony Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 czerwca 2019 r. Dalej: PMW.

²⁴ Projekt był realizowany na podstawie umowy zawartej z KE, dalej Projekt EUROfusion.

Programie Wspólnoty EURATOM, który został powołany Rozporządzeniem Rady UE nr 1314/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r., uzupełniającym program Horyzont 2020.
(akta kontroli str. 17-19, 407-460)

Środki z dotacji były otrzymywane przez Instytut w różnym czasie w ciągu roku. Przykładowo, dotacja na utrzymanie potencjału badawczego w roku 2018 wpłynęła w 12 ratach miesięcznych. Dotacja na dofinansowanie działalności Krajowego Punktu Kontaktowego w 2018 r. wpłynęła w czterech ratach. W 2019 r. dotacja podmiotowa na utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego (*SPUB FOCUS*) wpłynęła w dwóch ratach, zaś środki pozyskane w ramach projektu *EUROfusion* wpłynęły w dniu 17 grudnia 2019 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu²⁵ umowy dotacji były zawierane w trakcie realizacji projektów, a w wypadku projektów *EUROfusion* i *PMW LASERLAB* była to połowa grudnia, czyli ostatni miesiąc realizacji zadań. IFPiLM wielokrotnie realizował zadania ze środków własnych, a dotacja stanowiła refundację poniesionych kosztów w części lub prawie w całości, jak w wypadku *EUROfusion* i *PMW LASERLAB* w roku 2019.

Zdaniem Dyrektora Instytutu tak późne zawieranie umów powoduje, że planowanie działalności naukowej jest trudne i nieprzewidywalne, późny wpływ środków i konieczność finansowania własnego nie spowodowała utraty płynności finansowej IFPiLM.

(akta kontroli str. 149)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3 Windykacja należności

Opis stanu
faktycznego

Stan należności pozostałych do zapłaty ogółem na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosił 19,9 tys. zł, w tym należności po upływie terminu zapłaty stanowiły 13,6 tys. zł. Stan należności pozostałych do zapłaty ogółem na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 537,2 tys. zł, w tym należności po upływie terminu zapłaty opiewały na kwotę 6,6 tys. zł. Należności wymagalne nie wystąpiły. Zasadnicza część należności związana była z trzema fakturami wystawionymi w ramach kontraktu dla ESA²⁶. W ramach tego kontraktu Instytut miał wykonać usługę badawczo-rozwojową polegającą na opracowaniu i przetestowaniu laboratoryjnej wersji silnika Halla (0,5 kW) przeznaczonego do napędzania niewielkich pojazdów kosmicznych (w tym satelitów). Projekt zakończył się pomiarami kontrolnymi w laboratoriach ESTEC ESA. Faktury zostały wystawione zgodnie z harmonogramem płatności zawartym w tym kontrakcie.

Na dzień 30 kwietnia 2020 r. należności pozostałe do zapłaty ogółem wyniosły 388,8 tys. zł, w tym zaległości wymagalne w kwocie 366,6 tys. zł wynikały z dwóch niezapłaconych jeszcze faktur w ramach kontraktu z ESA²⁷. Do dnia zakończenia kontroli Instytut nie podejmował działań windykacyjnych w odniesieniu do tych należności.

(akta kontroli str. 19-20, 729-731)

²⁵ Pismo z 9 czerwca 2020 r. znak: Ref. 85/20.

²⁶ ESA Contract nr 4000122415/17/NL/GE pod nazwą: „0,5kW class HET for operation at high voltage with krypton propellant”, czyli „Satelitarny silnik Halla klasy 0,5 kW przeznaczony do pracy z wysokim napięciem i zasilania kryptonem” – kontrakt obejmował lata: 2018-2019.

²⁷ Faktura na kwotę 88,5 tys. zł z dnia 19.12.2019 r. oraz faktura na kwotę 278,1 tys. zł z dnia 31.12.2019 r.

Do badania wybrano trzy faktury²⁸ wystawione dla firmy MAT COMMUNICATION (wynajmującą pomieszczenia użytkowe od Instytutu) w latach 2017-2018, które zostały opłacone przez wynajmującego z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Instytut nie skorzystał z zapisów umowy najmu lokali użytkowych nr 1/2019, zawartej z wynajmującym w dniu 1 stycznia 2009 r., która w § 2 ust. 3 dawała możliwość naliczania odsetek ustawowych. Dyrektor Instytutu²⁹ wyjaśnił, że IFPiLM nie naliczył odsetek, gdyż wynajmujący zobowiązał się do szybkiego uregulowania należności, prosił o odstąpienie od ich naliczenia, uzasadniając swoją prośbę przejściowymi trudnościami finansowymi.

W odniesieniu do kontraktów badawczych Instytut w sposób systematyczny prowadzi kontrolę terminowości zapłaty należności poprzez prowadzenie stosownego rejestru. W Instytucie nie opracowano procedury umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych, gdyż należności takie występują sporadycznie w niewielkich kwotach i są regulowane w terminie nie dłuższym niż 12 miesięcy³⁰.

Zdaniem NIK, pomimo faktu, że nie wystąpiły dotychczas istotne potrzeby w tym zakresie, a zaległe należności nie stanowią znaczących kwot, takie procedury powinny zostać przyjęte, w celu usprawnienia i ujednolicenia podejmowania decyzji wobec dłużników.

(akta kontroli str. 121, 132-144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywna, przy czym NIK zwraca 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.

OBSZAR

3. Wydatki, w tym regulowanie zobowiązań oraz kształtowanie wynagrodzeń

3.1 Realizacja wydatków

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. koszty ogółem Instytutu³¹ wyniosły 13 620 tys. zł (117% planu), w 2019 r. 14 335 tys. zł (112% planu) oraz na dzień 30 kwietnia 2020 r. osiągnęły 3 747 tys. zł (plan roczny 14 451 tys. zł). Wynagrodzenia z tytułu umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych wraz z pochodnymi w 2018 r. wyniosły 8 598 tys. zł (63,1% kosztów ogółem), w 2019 roku 9 654 tys. zł (67,3% kosztów ogółem), w 2020 roku 2 691 tys. zł (71,8 % kosztów ogółem Instytutu na dzień 30 kwietnia 2020 r.).

W okresie objętym kontrolą wydatki majątkowe ogółem wyniosły w 2018 r. 1 607 tys. zł, w 2019 r. 1 265 tys. zł oraz 469 tys. zł na dzień 30 kwietnia 2020 r. Wydatki inwestycyjne służące potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych wynosiły odpowiednio 394,7 tys. zł, 239,4 tys. zł oraz 107,1 tys. zł. W 2019 r. wydatki na inwestycje budowlane dotyczące strategicznej infrastruktury badawczej wyniosły 382,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 21, 122, 155-168)

²⁸ Nr: 99/08/2018/FVS, 112/09/2018/FVS, 168/12/2017/FVS.

²⁹ Pismo znak: Ref. 82/20 z dnia 5 czerwca 2020 r.

³⁰ Ibidem.

³¹ Na podstawie rachunku zysków i strat.

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu³², koszty są planowane w odniesieniu do planowanych przychodów. Jeśli Instytut uzyskuje wyższe finansowanie danego projektu lub akceptację projektu, który nie był uwzględniony w planie, automatycznie następuje wzrost poniesionych kosztów – przede wszystkim wynagrodzeń. Planowanie zarówno przychodów, jak i kosztów, ma miejsce w grudniu roku poprzedzającego. To powoduje, że plan jest obciążony dużym stopniem niepewności, gdyż starania o środki zaczynają się na początku roku. Niepewność jest szczególnie duża w wypadku starania się o środki w konkursach (NCN, NCBR, itd.). Instytut przyjął zasadę ostrożnego planowania, co powoduje, że wykonanie jest zazwyczaj większe od planu. Aktualizacja planu jest utrudniona przez to, że o sukcesie (lub porażce) starań Instytut dowiaduje się zazwyczaj w trzecim lub czwartym kwartale roku. Przykładem jest projekt przynoszący największe przychody (i koszty) – *EUROfusion*. W 2018 r. umowa z MNiSW na współfinansowanie projektu została podpisana 6 września 2018 r., a środki wpłynęły 11 września 2018 r. W roku 2019 umowę z MNiSW podpisano 13 grudnia 2019 r., a środki wpłynęły 17 grudnia 2019 r.

Ministerstwo nadzorujące bez uwag przyjmowało sprawozdanie z wykonania planu, które uwidaczniało różnice pomiędzy planem i wykonaniem. Ministerstwo zwracało natomiast uwagę na różnicę przychodów i kosztów, czyli zysk lub stratę, i na tym skupiały się działania IFPiLM – osiągnięciu zysku, czyli tego, aby koszty były niższe od przychodów.

(akta kontroli str. 122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2 Kształtowanie wynagrodzeń

Opis stanu
faktycznego

W Instytucie przestrzegano przepisów *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* w zakresie wynagrodzeń przysługujących osobom kierującym IFPiLM oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie *szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania*³³. Wynagrodzenia przyznane Dyrektorowi Instytutu, jego dwóm zastępcom oraz głównej księgowej mieściły się w limitach wynikających z *ustawy kominowej*. Nie wystąpiły zmiany na stanowiskach kierowniczych, które wiązałyby się z koniecznością wypłaty odpraw, z wyjątkiem przypadku Głównej Księgowej Instytutu w związku z nabyciem przez nią uprawnień emerytalnych i rozwiązaniem umowy o pracę. W Instytucie nie wystąpiły przypadki wypłaty odszkodowania zwalnianym pracownikom na podstawie art. 101² *Kodeksu pracy*.

(akta kontroli str. 22-24, 123, 732)

Koszty wynagrodzeń z tytułu umów o pracę w roku 2018 wyniosły 7 309 tys. zł (średnie wynagrodzenie roczne 94,2 tys. zł), w 2019 r. 8 248 tys. zł (średnie wynagrodzenie roczne 112,2 tys. zł) oraz na dzień 30 kwietnia 2020 r. stanowiły kwotę 2 266 tys. zł (średnie wynagrodzenie 31,0 tys. zł).

Koszty wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych w roku 2018 wyniosły 79 tys. zł (średnie wynagrodzenie 11,3 tys. zł), w 2019 r. 85 tys. zł (średnie wynagrodzenie 12,2 tys. zł) oraz na dzień 30 kwietnia 2020 r. 12 tys. zł (średnie wynagrodzenie 3,9 tys. zł).

³² Pismo znak: Ref. 82/20 z 5 czerwca 2020 r.

³³ Dz. U. Nr 14, poz. 139, ze zm.

W latach 2018-2019 przeciętne wynagrodzenia osób zatrudnionych w Instytucie na wybranych stanowiskach kształtowały się następująco:

- Asystenci w 2018 r. – 82,5 tys. zł, w 2019 r. – 99,9 tys. zł;
- Adiunkci w 2018 r. – 96,3 tys. zł, w 2019 r. – 122,8 tys. zł;
- Adiunkci kierownicy w 2018 r. – 150,9 tys. zł, w 2019 r. – 201,3 tys. zł.;
- Profesorzy/profesorzy Instytutu w 2018 r. – 118,1 tys. zł, w 2019 r. – 147,1 tys. zł;
- Specjaliści/starsi specjaliści badawczo techniczni w 2018 r. – 52,9 tys. zł, w 2019 r. – 54,1 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu³⁴ wynagrodzenie zasadnicze, według stanu na 30 kwietnia 2020 r., było ujednolicone na każdym ze stanowisk: asystent, adiunkt, adiunkt kierownik, specjalista badawczo-techniczny. Pracownicy zatrudnieni na tych samych stanowiskach mają, co do zasady takie same wynagrodzenia zasadnicze, natomiast różnice w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia na stanowisku wynikają z dodatkowych elementów wynagrodzenia takich jak np. premia za kierowanie projektem, premia za publikacje, nagrody, dodatki funkcyjne z racji pełnienia funkcji kierownika i inne. Występują nieznaczne różnice w wynagrodzeniu zasadniczym, dotyczą one jednak głównie profesorów oraz profesorów instytutu, które wynikają z przyczyn historycznych.

(akta kontroli str. 21, 123-131, 566, 679-684, 732)

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).

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu³⁵, wszystkie umowy zlecenia są rozliczane na podstawie stawki godzinowej, zróżnicowanie wynika z liczby godzin pracy w danym roku. W przypadku zrealizowanych umów o dzieło, istotnym aspektem jest poziom trudności zrealizowanego dzieła, liczba danych konieczna do przeanalizowania i przetworzenia, jak również wkład pracy niezbędny w pełne zrealizowanie i przygotowanie wskazanego dzieła. Znaczenie ma również tematyka prac realizowanych w IFPiLM oraz niewielka grupa osób z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym mogących zrealizować postawione cele przy wykonywaniu wskazanego dzieła.

(akta kontroli str. 21, 44-46, 732)

W Instytucie stosowano indywidualny wymiar czasu pracy wobec osób zatrudnionych na ułamkach etatu. Dotyczyło to łącznie dziewięciu osób w tym sześciu pracowników naukowych. Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu³⁶ uzasadnieniem indywidualnego rozkładu czasu pracy jest racjonalizacja czasu pracy tych osób. Rozkład czasu pracy jest uzgadniany z kierownikiem zakładu, a z efekty pracy rozliczane są: w wypadku pracowników naukowych – publikacjami i innymi efektami pracy naukowej, przy czym co cztery lata efekty ich pracy są weryfikowane podczas okresowego przeglądu kadrowego. W wypadku pozostałych pracowników efekty ich pracy ocenia na bieżąco kierownik zakładu.

³⁴ Pismo znak: Ref. 112/20 z dnia 3 lipca 2020 r.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Pismo znak: Ref. 82/20 z dnia 5 czerwca 2020 r.

Do badania w sposób celowy wybrano listy obecności za styczeń 2020 r. oraz za październik, listopad i grudzień z lat 2018 i 2019. Osoby zatrudnione na umowę o pracę dokumentowały wykonywanie swoich obowiązków, potwierdzając ten fakt w listach obecności. Obowiązku podpisywania list obecności nie mieli pracownicy naukowcy na stanowiskach od adiunkta włącznie, kierownicy działów oraz pracownicy, którzy świadczą pracę poza siedzibą Instytutu. Wymienione osoby zobowiązane były do przestrzegania 40-godzinnego tygodnia pracy oraz do obowiązkowego przebywania w miejscu pracy w godzinach 10-14, z wyjątkiem uzasadnionych przypadków, uzgodnionych z bezpośrednim przełożonym. W przypadkach indywidualnych pracownicy, którym Dyrektor Instytutu zezwolił na pracę w innych godzinach, rozpoczynali i kończyli pracę o godzinie zatwierdzonej przez Dyrektora. Podobnie czas pracy pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy ustalany był indywidualnie z bezpośrednim przełożonym.

(akta kontroli str. 123, 153-154, 169-187)

W ramach umów cywilnoprawnych zawartych bądź obowiązujących w latach 2018-2020 w Instytucie (łącznie 15 umów) do badania w sposób celowy wytypowano cztery umowy³⁷ (w tym trzy umowy o dzieło oraz jedna umowa zlecenia).

W przypadku zbadanych umów o dzieło osoby zatrudnione na ich podstawie dokumentowały wykonanie pracy w sposób przewidziany w tych umowach, w formie protokołu odbioru dzieła.

W przypadku umowy zlecenia sposób przyjęcia wykonanej pracy nastąpił przez akceptację wystawionego rachunku. Rachunki przedkładane przez osoby zatrudnione na umowy cywilnoprawne były rzetelnie wystawione, a kwoty wypłaconych przez Instytut wynagrodzeń były zgodne z wystawionymi rachunkami.

(akta kontroli str. 44-46, 153-154, 169-187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywna

OBSZAR

4. Realizacja zadań finansowanych ze środków publicznych

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli zbadano sześć umów na realizację zadań finansowanych ze środków publicznych. Instytut wywiązywał się z warunków zawartych w tych umowach i zakresu prac w nich określonych³⁸. IFPiLM terminowo wywiązał się z rozliczeń otrzymanych dotacji, a realizacja umów przyniosła zakładane efekty.

³⁷ A) ChP – umowa zlecenie na kwotę 12,0 tys. zł (okres trwania od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.), B) KL – umowa o dzieło na kwotę 54,0 tys. zł (umowa zawarta 9 maja 2018 r., wykonanie dzieła do 7 lipca 2018 r.), C) GE – umowa o dzieło na kwotę 6,3 tys. zł (umowa zawarta 1 listopada 2017 r., wykonanie dzieła do 31 maja 2018 r.), D) ZA – umowa o dzieło na kwotę 4,2 tys. zł (umowa zawarta 29 lipca 2019 r., wykonanie do 18 października 2019 r.).

³⁸ Do badania wybrano: 1) Dotacja na utrzymanie potencjału badawczego otrzymana z MNiSW na kwotę 2 881 tys. zł (informacja z 26.06.2018 r.), 2) Dotacja z MNiSW na finansowanie zadania - Pełnienie funkcji Krajowego Punktu Kontaktowego dla Programu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej w latach: 2014-2018 w kwocie 583 tys. zł rocznie (umowa z MNiSW z 22.10.2014 r.) – dalej: *projekt KPK*, 3) *Projekt NCN* umowa z 20.04.2015 r. w ramach konkursu: „HARMONIA 6” w latach: 2014-2018. W roku 2018 za kwotę 100 tys. zł sfinansowano realizację projektu badawczego o nazwie „Impulsy elektromagnetyczne inicjowane oddziaływaniem lasera z tarczą w układach laserowych wielkiej mocy”, 4) Dotacja podmiotowa na utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego SPUB FOCUS (decyzja z 01.07.2019 r. na kwotę 295 tys. zł), 5) *Projekt PMW EUROfusion* (umowa z MNiSW z 13.12.2019 r. kontrakt 633053 akronim: EUROfusion_IFPiLM_2019 w ramach: Horyzont 2020-EURATOM na kwotę 5 052 tys. zł) na realizację projektu PMW „Udział IFPiLM we Wspólnym Europejskim Programie Wspólnoty EURATOM”, powołanym Rozporządzeniem Rady UE nr 1314/2013 z 16.12.2013 r. uzupełniającym program Horyzont 2020, 6) *Projekt PMW LASERLAB* (umowa z MNiSW z 11.12.2019 r. – kontrakt PALS 002514 na kwotę 634 tys. zł) na zadanie „Alternatywna metoda akceleracji gęstych obiektów plazmowych (makrocząstek/strumieni plazmowych”.

Dwanaście zbadanych dowodów księgowych w ramach sześciu badanych umów zostało opisanych w sposób umożliwiający ich identyfikację z daną umową dotacji.

Nie wystąpiły zwroty niewykorzystanych środków dotacji oraz odsetek bankowych naliczonych przez bank od środków pochodzących z dotacji. Dotujący nie mieli 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.

(akta kontroli str. 188-500, 685-722, 738-739)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ewidencji księgowej wydatków Instytut ujmował wszystkie wydatki ponoszone na zadania w ramach realizacji czterech zawartych umów dotacji, bez podziału kosztów według źródeł finansowania tych umów, co było niezgodne z UoR oraz umowami dotacji.

Umowy dotacji: 1) *projekt KPK* (§ 6 ust. 6 zawartej umowy), 2) *projekt NCN* (§6 ust. 2 umowy), 3) *projekt PMW EUROfusion* (§4 ust. 4 umowy), 4) *projekt PMW LASERLAB* (§4 ust. 4 umowy), stanowiły, że w ramach realizacji projektu Podmiot jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków oraz wydatków dokonywanych z tych środków w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

Przekazane przez Instytut wydruki z ewidencji księgowej dla wskazanych dotacji zawierają dane, które nie pokrywają się z kwotami, jakie były rocznie rozliczane, jako wykorzystane w ramach czterech zawartych umów. Było to niezgodne z zapisami zawartych umów z podmiotami udzielającymi dotacji oraz z przepisami art. 24 ust. 4 pkt 2 i 4 UoR, stanowiącym że *księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.*

Według wyjaśnień Dyrektora Instytutu³⁹, Instytut prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków finansowych oraz wydatków dokonywanych z tych środków w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych, zgodnie z UoR i zgodnie z *Polityką rachunkowości Instytutu*. Na wydzielonym koncie księgowym 506-2-8000 księgowano wszystkie koszty ponoszone w ramach *projektu KPK*. Wszystkie koszty ponoszone w trakcie realizacji *projektu NCN* były księgowane na wyodrębnionym koncie księgowym 502-3-3320. W odniesieniu do *projektu PMW LASERLAB* Instytut prowadził szczegółową ewidencję księgową kosztów projektu na wyodrębnionym koncie księgowym 502-1-3315.

Ponadto umowy o przyznaniu środków z MNiSW do projektów: *PMW EUROfusion* i *PMW LASERLAB* zostały podpisane odpowiednio 13 grudnia 2019 r. i 11 grudnia 2019 r., w związku z tym nie było możliwości dokonania podziału kosztów na źródła finansowania przez cały rok nie mając decyzji o przyznaniu środków oraz nie znając

³⁹ Pismo z 3 lipca 2020 r. znak: Ref. 112/20.

(w wypadku projektu *EUROfusion*) rzeczywistego ostatecznego udziału środków z zagranicy w momencie ich ponoszenia. W przypadku projektu *EUROfusion* do momentu wpływu środków z MNiSW, czyli 17 grudnia 2019 r. koszty realizacji projektu były pokrywane z własnych środków.

Księgowanie kosztów w podziale na źródła finansowania nie miałyby nic wspólnego z rzeczywistym udziałem poszczególnych źródeł finansowania w pokryciu bieżących ponoszonych kosztów zgodnych z dokumentami księgowymi oraz przekazywaniem środków finansowych, zarówno przez KE jak i MNiSW, które do momentu otrzymania środków ze źródeł zewnętrznych są finansowane ze środków własnych IFPiLM, a refundacja następuje albo w trakcie realizowania projektu, albo już po okresie jego realizacji.

Zdaniem NIK na jednym koncie, zgodnie z postanowieniami zawartych umów, nie powinny być ewidencjonowane środki własne i środki z dotacji otrzymanych z różnych źródeł. W tym przypadku działaniem legalnym oraz rzetelnym byłoby utworzenie, jeśli nie odrębnych kont, to przynajmniej subkont umożliwiających oddzielne księgowanie środków własnych przeznaczonych na finansowanie projektu i środków pochodzących z dotacji. Instytut powinien wprowadzić albo oddzielny system rachunkowości, albo odpowiedni kod księgowy dla wszystkich transakcji objętych dofinansowaniem, aby zapewnić oddzielne prowadzenie kont syntetycznych, analitycznych i pozabilansowych, co pozwoliłoby na identyfikację wszystkich wpływów i wydatków z środków otrzymanych na podstawie umów dotacyjnych.

(akta kontroli str. 148, 219-362, 407-500, 520-530, 536-541, 726-729, 736-739)

OCENA CZĄSTKOWA

Otrzymane dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym przez podmioty udzielające dotacji, osiągając zakładane efekty. Jednakże w ewidencji księgowej wydatków ponoszonych w ramach czterech zawartych umów Instytut ujmował wszystkie wydatki ponoszone na zadania w ramach realizacji zawartych umów niezależnie od źródeł ich finansowania. Prowadzona ewidencja księgowa, wbrew umowom oraz przepisom *UoR*, nie umożliwiała monitorowania i weryfikacji oraz przygotowania rzetelnej sprawozdawczości, w tym kontroli wielkości wydatków poniesionych ze środków dotacji.

OBSZAR

5. Działalność podstawowa instytutów badawczych

5.1 Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, badawczej i wdrożeniowej

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Naukowej z dnia 9 kwietnia 2015 r.⁴⁰ zostały zatwierdzone „Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. S. Kaliskiego”. W dokumencie tym stwierdzono m.in., że Instytut od czasu powstania, prowadzi badania naukowe w dziedzinie fizyki plazmy, w tym badania ukierunkowane na wykorzystanie kontrolowanej fuzji jądrowej do produkcji energii elektrycznej, w sposób bezpieczny dla ludzi i środowiska. Określone zostały także następujące kierunki badań:

- plazmy wytwarzanej laserem oraz fuzji inercyjnej,
- plazmy w polu magnetycznym,
- plazmy w układach plasma focus,
- fizyki i technologii silników plazmowych.

Realizacja celów zawartych w *Perspektywicznych kierunkach działalności* jest monitorowana raz do roku, przy formułowaniu kierunkowych, rocznych planów

⁴⁰ Nr 5/2015. Dalej: *Perspektywiczne kierunki działalności*.

działalności Instytutu. Roczne plany działalności Instytutu uwzględniają rekomendacje zawarte w *Perspektywicznych kierunkach działalności* Instytutu. Sprawozdania z rocznej działalności są konfrontowane z celami zapisanymi w *Perspektywicznych kierunkach działalności*. Konfrontacja ta wskazuje na systematyczną realizację celów zapisanych w *Perspektywicznych kierunkach działalności*.⁴¹

(akta kontroli str. 30 -39, 47- 83, 549, 677)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

5.2 Zatrudnienie w Instytucie

Opis stanu
faktycznego

W latach od 2018 r. do 2020 r. (na dzień 30 kwietnia) zatrudnionych było łącznie (odpowiednio) 53, 54 i 54⁴² pracowników naukowych, w tym profesorów zwyczajnych 6, 6 i 5, profesorów nadzwyczajnych 4, 6 i 5, adiunktów 25, 24 i 25, oraz asystentów 18, 18 i 19.

Pracownicy naukowcy stanowili w badanych latach odpowiednio: 57,6%, 66,6% i 67,5% pracowników Instytutu. Na dzień 30 kwietnia 2020 r. spośród kadry naukowej 18 osób⁴³ było w wieku emerytalnym, a w najbliższych czterech latach ten wiek osiągnie jedna osoba.

Koszty zatrudnienia w latach 2018, 2019, 2020 (na dzień 30 kwietnia) wyniosły odpowiednio:

- pracownicy naukowcy: 5 170,2 tys. zł, 6 759,3 tys. zł i 1 678,8 tys. zł;
- pracownicy badawczo–techniczni: 282,9 tys. zł, 74,9 tys. zł i 38,9 tys. zł;
- pozostali pracownicy: 1 979 tys. zł, 1 919,4 tys. zł i 560,0 tys. zł.

Średnia przychodów pracowników naukowych w badanych latach rosła, i wynosiła odpowiednio: 107,1 tys. zł, 134,5 tys. zł i 32,9 tys. zł⁴⁴.

Zarządzeniem Dyrektora Instytutu z dnia 8 maja 2017 r.⁴⁵ wprowadzony został system premii za osiągnięcia mające znaczenie dla oceny Instytutu przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. W dniu 25 lipca 2019 r.⁴⁶ dokonana została zmiana tego zarządzenia. W zarządzeniu przewidziano m.in. dodatki funkcyjne oraz premie za:

- publikacje w tym monografie i działalność innowacyjną,
- podnoszenie kwalifikacji, w tym uzyskanie stopnia zawodowego, stopnia czy tytułu naukowego.

W Instytucie obowiązuje od 21 września 2017 r. regulamin oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo – technicznych⁴⁷. Przewiduje on, że ocen dokonuje, co cztery lata zespół, powołany przez Radę Naukową, składający się, z co najmniej trzech członków Rady i bezpośredniego przełożonego ocenianego, dokonujących oceny w głosowaniu tajnym. Kryteriami oceny są m.in.:

⁴¹ Pismo znak: Ref. 95/20 z dnia 23 czerwca 2020 r.

⁴² Na ogólną liczbę zatrudnionych pracowników naukowych, w niepełnym wymiarze godzin pracowało w poszczególnych latach odpowiednio: 9, 7 i 6 osób.

⁴³ Spośród tych osób pięć kończy pracę w Instytucie w 2020 roku.

⁴⁴ W przypadku 2020 r. jest to średnia za cztery miesiące, więc nie uwzględnia premii, które będą wypłacone do końca roku

⁴⁵ Nr 11/2017 w sprawie wysokości premii za osiągnięcia mające znaczenie dla kompleksowej oceny działalności Instytutu przeprowadzanej przez KEJN oraz wysokości dodatku funkcyjnego.

⁴⁶ Zarządzenie Dyrektora Instytutu Nr 18/2019 w sprawie wysokości premii za osiągnięcia mające znaczenie dla kompleksowej oceny działalności Instytutu przeprowadzanej przez Radę Doskonałości Naukowej oraz wysokości dodatku funkcyjnego, weszło w życie od 1 stycznia 2019 r.

⁴⁷ Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Instytutu nr 29/2017.

- działalność naukowa polegająca na rozwiązywaniu problemów naukowych,
- podnoszenie kwalifikacji,
- upowszechnianie osiągnięć nauki, w tym poprzez publikacje,
- udział w pracach organizacyjnych instytutu, związanych z prowadzonymi badaniami naukowymi.

W § 3 ust. 3 omawianego regulaminu postanowiono: *Rada naukowa może ustalić dodatkowe kryteria oceny pracowników, przedstawiając te kryteria w sposób przyjęty w Instytucie w terminie 30 dni przed przystąpieniem zespołu do oceny pracowników.* W 2020 r. zespoły powołane przez Radę Naukową dokonały oceny okresowej 39 pracowników naukowych, ocena dotyczyła lat 2016 – 2019. Nie objęto oceną 15 osób, ze względu na zbyt krótki staż pracy albo urlop macierzyński czy wychowawczy. Wszystkie oceny były pozytywne. Analizie poddano losowo wybraną dokumentację dotyczącą przedostatniej⁴⁸ i ostatniej oceny okresowej pięciu pracowników naukowych⁴⁹. Z analizy wynika, że oceny okresowe były dokonywane komisyjnie w terminach zgodnych z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o instytutach badawczych* (art. 44 ust. 4). W ocenach nie podano uzasadnienia.

(akta kontroli str. 24 -25, 83 -91, 103 -115, 542 -543, 550, 559, 734)

Ustawa o instytutach badawczych w art. 47 ust. 1 nakłada na pracowników naukowych obowiązek uzyskania wcześniejszej zgody dyrektora instytutu na wykonywanie dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej. W związku z powyższym jeden z pracowników naukowych uzyskał zgodę dyrektora na dodatkowe zatrudnienie, drugi na prowadzenie działalności gospodarczej. Pozostali pracownicy naukowcy nie występowali o taką zgodę.

Wymieniona ustawa w art. 47 ust. 5 wprowadziła zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej przez pracowników naukowych wobec Instytutu. Pracownicy naukowcy Instytutu, podpisali umowy dotyczące tego zakazu. Weryfikacja przestrzegania zakazu odbywa się poprzez monitorowanie rynku usług, pokrewnych usługom, które świadczy IFPiLM (czyli badań odporności na wyładowania atmosferyczne), natomiast w zakresie działalności naukowej Instytut współpracuje z innymi podmiotami, konkurencja *nie wchodzi więc w grę*⁵⁰.

(akta kontroli str. 93)

Dyrektor Instytutu, w latach objętych kontrolą, jako pracownik naukowy zajmował się pisanem monografii dotyczącej fizyki plazmy i fuzji jądrowej, na podstawie własnych wykładów na ten temat⁵¹. Ponadto kierował projektem badawczym EUROfusion. Minister Energii, jako minister nadzorujący, z dniem 1 lutego 2019 r. przyznał Dyrektorowi Instytutu miesięczny dodatek do wynagrodzenia w wysokości 2 tys. zł za udział w realizacji projektu finansowanego z udziałem środków Unii Europejskiej. Dyrektor nie podejmował dodatkowego zatrudnienia i nie wykonywał żadnych usług, jako osoba prywatna na rzecz Instytutu.

(akta kontroli str. 44-46, 93, 549, 551)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W § 3 ust. 3 regulaminu oceny okresowej dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych i badawczo – technicznych⁵², dokonywanej, co cztery lata,

⁴⁸ Dotyczyła lat 2013 – 2015.

⁴⁹ Stanowiło to ponad 12 % wszystkich ocenianych.

⁵⁰ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 5 czerwca 2020 r. nr Ref.83/20.

⁵¹ Wykłady i monografia są dostępne dla pracowników naukowych na stronie intranetowej Instytutu.

⁵² Wprowadzony zarządzeniem Dyrektora nr 29/2017.

postanowiono: *Rada naukowa może ustalić dodatkowe kryteria oceny pracowników, przedstawiając te kryteria w sposób przyjęty w Instytucie w terminie 30 dni przed przystąpieniem zespołu do oceny pracowników.* Zdaniem NIK zapis ten jest sprzeczny z art. 94 pkt 9 Kodeksu pracy, który stanowi, że pracodawca jest obowiązany stwarzać obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników i wyników ich pracy. Nie można ocenić obiektywne i sprawiedliwe pracownika za okres 4 lat, gdy niektóre kryteria oceny są mu znane dopiero na 30 dni przed dokonaniem oceny. Takie samo stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r.⁵³ stwierdzając m.in., że nie można zaakceptować możliwości dokonywania ocen pracowników, od których zależą ich uprawnienia, według kryteriów im nieznanych. Dyrektor w wyjaśnieniach⁵⁴ na ten temat stwierdził: *Zgadzam się, co do tego, że pracownik powinien znać kryteria oceny na początku okresu ocenianego, z tym, że tak rzeczywiście jest w odniesieniu do podstawowych kryteriów zapisanych w ustawie o instytutach badawczych i w Regulaminie oceny okresowej. (...) Rada naukowa nigdy nie skorzystała z tej możliwości.*

(akta kontroli str. 24 -25, 83 -91, 103 -115, 542 -543, 550, 559, 734)

W okresie objętym kontrolą Instytut nie posiadał uprawnień do nadawania stopni naukowych oraz nie prowadził studiów podyplomowych ani szkoleń czy kursów.

(akta kontroli str. 25, 93)

5.3 Prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych

Opis stanu
faktycznego

W roku 2018 w Instytucie zakończono dwa projekty badawcze⁵⁵, a w roku 2019 – trzy, w trakcie realizacji było (odpowiednio) osiem i dziewięć projektów.

Głównym projektem badawczym, w którym uczestniczy Instytut od 2005 r. jest udział w opracowywaniu innowacyjnej metody wytwarzania energii elektrycznej przy wykorzystaniu kontrolowanej fuzji jądrowej – *Program EUROfusion*⁵⁶. 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 EURATOM⁵⁷, 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)⁵⁸.

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 astrofizyki⁵⁹.

W Instytucie trwały prace zmierzające do zbudowania plazmowego sterownika (silnika satelitarne) dla satelitów klasy Cube. Prace te są obecnie na 3 poziomie TRL⁶⁰. Celem projektu jest osiągnięcie poziomu TRL 7, a następnie wdrożenie do produkcji i komercjalizacja.

⁵³ Nr II PK 184/16.

⁵⁴ W piśmie z dnia 6 lipca 2020 r. nr Ref.113/20.

⁵⁵ Nie były prowadzone projekty rozwojowe, badawczo – rozwojowe i celowe.

⁵⁶ Udział tego programu w budżecie Instytutu wynosi 70 – 80 %.

⁵⁷ W programie biorą udział państwa członkowskie UE oraz Wielka Brytania, Szwajcaria i Ukraina.

⁵⁸ Uruchomienie przewidywane jest w roku 2025.

⁵⁹ Służącej do badania zjawisk zachodzących we Wszechświecie.

⁶⁰ Z ang. Technology Readiness Level (Poziom Gotowości Technologicznej). Metodyka ta służy do określenia etapu, na jakim znajduje się pomysł, projekt lub wynalazek w szerokim rozumieniu tych sformułowań. Poziomy Gotowości Technologicznej zostały opracowane w 1974 roku w NASA.

Instytut świadczył także usługi dla przemysłu dotyczące badania odporności urządzeń, w tym awioniki, na wyladowania atmosferyczne. W okresie objętym kontrolą w Instytucie nie były realizowane żadne projekty wspólnie z podmiotami gospodarczymi.

W okresie objętym kontrolą NIK realizowane przez Instytut projekty badawcze nie były kontrolowane przez podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 16, 25-26, 94-95, 99, 593-599, 678)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

5.4 Działania podejmowane przez instytut w zakresie przystosowywania wyników badań naukowych oraz prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych

Opis stanu
faktycznego

Ustawa o instytutach badawczych w art. 2 stanowi, że do podstawowej działalności instytutów należy oprócz prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych także przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Instytut nie prowadził prac rozwojowych obliczonych na wdrożenie w krótkim – kilkuletnim okresie czasu, uczestniczył natomiast w pracach rozwojowych obliczonych na wdrożenie w perspektywie kilkudziesięciu lat. Prace Instytutu skupiają się przede wszystkim na badaniach aplikacyjnych⁶¹ 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, IFPiLM, zdaniem Dyrektora Instytutu, powinien być usytuowany w strukturze Polskiej Akademii Nauk⁶², a nie wśród instytutów badawczych. Wyniki ewaluacji przeprowadzonej przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych w roku 2017, także wskazywały na to, że dla IFPiLM najbardziej właściwą formą organizacyjną jest status instytutu Polskiej Akademii Nauk. Dyrektor Instytutu po akceptacji Rady Naukowej w 2018 r. zwrócił się do ministra nadzorującego z wnioskiem o przeniesienie Instytutu w struktury PAN, wniosek ten został ponowiony w czerwcu 2020 r.⁶³ Biorąc pod uwagę specyfikę działalności Instytutu (uczestnictwo w wieloletnich projektach badawczych) oraz sposób jej finansowania (głównie dotacje) – 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*⁶⁴.

⁶¹ W rozumieniu art. 4 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.

⁶² Zgodnie z ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. *o Polskiej Akademii Nauk* (Dz.U. z 2019 r. poz.1183, ze zm.) instytuty znajdujące się w tej strukturze nie zajmują się innowacjami i wdrożeniami w przemyśle. Dalej: *ustawa o PAN*.

⁶³ Pismo Dyrektora Instytutu z dnia 5 czerwca 2020 r. nr Ref.83/20.

⁶⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1183. Zgodnie z przywołanym art. 44 tej ustawy 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.

(akta kontroli str. 95-96)

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.

(akta kontroli str. 28 -29, 549-550, 677-678)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pozytywna pomimo nieprawidłowości dotyczącej jednego z zapisów regulaminu oceny okresowej pracowników naukowych.

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków otrzymywanych na podstawie umów dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków;
2. Dokonanie zmiany w regulaminie oceny pracowników naukowych i badawczo – technicznych obowiązującym od 21 września 2017 r., poprzez wykreślenie § 3 ust. 3 o treści: „*Rada naukowa może ustalić dodatkowe kryteria oceny pracowników, przedstawiając te kryteria w sposób przyjęty w Instytucie w terminie 30 dni przed przystąpieniem zespołu do oceny pracowników.*”

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 24 lipca 2020 r.

Kontroler
Małgorzata Kornaga
Specjalista kp.

(-)

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski

(-)

.....
podpis