



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4101-08-05//2011  
P/11/070

Warszawa, dnia 13 marca 2012 r.

**Pan  
Dr inż. Sławomir Anusz  
p.o. Dyrektora Instytutu Gospodarki  
Przestrzennej i Mieszkalnictwa  
w Warszawie**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*(Tekst ujednoczony zgodnie z uchwałą Komisji Odwoławczej  
z dnia 22 marca 2012 r.)*

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego skontrolował Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie (IGPM lub Instytut) w zakresie wykorzystania środków publicznych na naukę w latach 2009-2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 lutego 2012 r., stosownie do treści art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykorzystanie, w skontrolowanym okresie, środków publicznych na naukę przez Instytut.

Ocenę negatywną uzasadnia niska efektywność działalności badawczo-rozwojowej Instytutu i nieskuteczne działania na rzecz komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych oraz stwierdzone inne istotne nieprawidłowości.

Instytut został utworzony w 2002 r. w wyniku podziału Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej oraz Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej. Do jego podstawowej działalności należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, upowszechnianie i zastosowanie w praktyce ich wyników w szczególności w zakresie tworzenia warunków efektywnego funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej i rozwoju budownictwa mieszkaniowego, gospodarki przestrzennej i planowania regionalnego, gospodarki nieruchomościami oraz regulacji rynku nieruchomości.

W latach 2009-2011 przychody Instytutu wyniosły łącznie 11.678 tys. zł, z których 1.990 tys. zł (17%) pochodziło ze środków finansowych na naukę, 46 tys. zł (0,4%) ze środków budżetu Unii Europejskiej, a pozostała część – 9.688 tys. zł (83%) stanowiły przychody własne, w tym 7.397 tys. zł (76,3%) z działalności usługowej oraz 2.115 tys. zł (23,6%) z działalności dydaktycznej. W wyniku prowadzonej działalności Instytut zanotował zysk netto w wysokości 46 tys. zł w 2009 r., stratę netto w wysokości 51 tys. zł w 2010 r. oraz zysk netto w wysokości 57 tys. zł w 2011 r.

W badanym okresie Instytut nie wykorzystywał efektywnie potencjału naukowego swoich pracowników, koncentrując działalność na wykonywaniu usług i innych zadań niezwiązanych z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych. Potencjał badawczy Instytutu był ukierunkowany na realizację usług o charakterze komercyjnym (pracownicy Instytutu byli zaangażowani w realizację 326 umów o realizację prac projektowo-urbanistycznych oraz technicznych badań homologacyjnych i innych dotyczących komunikacji), podczas gdy realizacja obowiązku prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych została ograniczona do realizacji 9 tematów w ramach działalności statutowej. W latach 2009-2011 zatrudnienie średnioroczne w Instytucie liczone w etatach spadło z 48,8 do 42,2, natomiast pracowników prowadzących badania naukowe z 41 do 36. Pracownicy naukowci stanowili 31,8% wszystkich pracowników, badawczo-techniczni 6,8%, inżynierijno-techniczni 52,3%.

Pracownicy naukowci IGPIM nie realizowali w pełni obowiązku działalności naukowej i wprowadzania do praktyki wyników tej działalności oraz kształcenia kadry naukowej – wynikającego z art. 36 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993, ze zm.), i art. 44 ust. 5 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, ze zm.). Większość pracowników Instytutu zatrudnionych w działalności B+R była zatrudniona w niepełnym wymiarze czasu pracy: spośród 11 pracowników Instytutu, którzy posiadają stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, jedynie trzech pracowało w Instytucie w pełnym wymiarze czasu pracy (za wyjątkiem p.o. Dyrektora IGPIM).

Stwierdzono spadek aktywności w realizacji zadań działalności podstawowej określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych. W latach 2009-2011 Instytut nie podjął realizacji nowych projektów badawczych własnych oraz nie realizował badań naukowych i prac rozwojowych w postaci projektów.

W latach objętych kontrolą zmniejszyła się efektywność naukowa pracowników Instytutu mierzona liczbą publikacji w czasopismach punktowanych znajdujących się w wykazie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przypadających na jednego pracownika naukowo-badawczego (w 2011 r. jeden artykułu w czasopismach punktowanych przypadał prawie na czterech pracowników naukowo-badawczych) oraz liczbą publikowanych rozdziałów w monografiach w języku angielskim, których w latach 2010-2011 nie odnotowano. Ponadto, pracownicy naukowci Instytutu nie uzyskali żadnych krajowych i międzynarodowych nagród za działalność naukową, ani nagród i wyróżnień za praktyczne zastosowania B+R.

Liczba cytowań ich prac według *Science Citation Index* wynosiła 0, podobnie jak liczba publikacji w prestiżowych czasopiśmie naukowych wyróżnionych przez *Journal of Citation Reports*.

W badanym okresie Instytut nie uzyskał praw ochronnych na wzory użytkowe, praw z rejestracji wzorów przemysłowych, praw autorskich, ani patentów. Instytut nie posiadał również uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora.

Stwierdzone istotne nieprawidłowości polegały na: nierealizowaniu obowiązku przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do zastosowania w praktyce oraz obowiązku ich wdrażania, przekazywaniu niezgodnych ze stanem faktycznym informacji o działalności wdrożeniowej Instytutu, niedokonywaniu przez Radę Naukową Instytutu okresowych ocen dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych, niezawieraniu z pracownikami naukowymi Instytutu umów o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy, nieokreśleniu perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu.

1. W badanym okresie Instytut nie realizował obowiązku, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, dotyczącego przystosowania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do zastosowania w praktyce, a także obowiązku wdrażania wyników tych badań i prac określonego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o instytutach badawczych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o instytutach badawczych wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych należy do podstawowej działalności instytutu badawczego. Ponadto, w myśl § 4 ust. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową (Dz. U. Nr 205 poz. 1489, ze zm.) wdrożenia wyników działalności B+R są uwzględniane podczas oceny parametrycznej jednostki naukowej.

NIK zwraca również uwagę, iż definicja terminu *wdrożenie* zawarta w Statucie IGPiM z 4 października 2011 r. (§ 8 ust. 3 pkt 1) nie uwzględnia faktu wyraźnego rozróżnienia, dokonanego w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, pomiędzy prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowaniem ich wyników do potrzeb praktyki oraz wdrażaniem tych wyników. W § 8 ust. 3 ww. Statutu wskazano, iż wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych przez IGPiM następuje: *poprzez wykonywanie studiów i opracowań projektowych i planistycznych*. W ocenie NIK, wskazane w Statucie IGPiM formy działania Instytutu stanowią przykład jego działalności badawczo-rozwojowej w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2010 r., Nr 96, poz. 615), której wyniki (tj. *studia i opracowania projektowe i planistyczne*) mogą zostać – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych – przystosowywane do potrzeb praktyki, a następnie wdrożone w celu uzyskania społecznego lub gospodarczego zastosowania.

Ustalono, że w Instytucie nie opracowano metodyki właściwego kwalifikowania prac realizowanych przez IGPiM dla celów ewidencyjnych i sprawozdawczych.

2. W latach 2009-2011 Instytut przekazywał ministrowi właściwemu do spraw nauki oraz ministrowi nadzorującemu Instytut niezgodne ze stanem faktycznym informacje o prowadzonej działalności wdrożeniowej.

W *Ankiecie jednostki naukowej za rok 2009* – dokumencie przekazanym Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego zawierającym dane dotyczące efektów działalności badawczo-rozwojowej Instytutu – w pkt 15.20 *Liczba i wykaz wdrożeń udokumentowanych i wykorzystanych poza jednostką wyników badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych w jednostkach* wykazano 53 wdrożenia; w *Sprawozdaniu finansowym za rok 2010* podano, że przychody z wdrożeń wyników badań dotyczących gospodarki przestrzennej wyniosły 1.605,73 tys. zł, a w przygotowanej przez Instytut na żądanie NIK tabeli nr 3 napisano, że w 2009 r. Instytut dokonał trzech wdrożeń, a w 2011 r. – jednego. Ustalono, że w badanym okresie Instytut nie realizował obowiązku wdrażania wyników badań naukowych i prac rozwojowych określonego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o instytutach badawczych.

Podawanie przez Instytut nieprawdziwych informacji mogło wprowadzić w błąd nadzorującego działalność Instytutu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego co do rzeczywistej realizacji obowiązku prowadzenia działalności wdrożeniowej oraz przystosowania wyników prowadzonych prac do zastosowania w praktyce.

3. Od czasu powstania Instytutu w 2002 r. Rada Naukowa Instytutu nie dokonała okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych IGPIM, pomimo obowiązku określonego w art. 35 ust. 5 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych oraz w art. 44 ust. 3 ustawy o instytutach badawczych. Niedokonywanie okresowej oceny pracowników naukowych Instytutu może być jedną z przyczyn niskiej efektywności działalności badawczo-rozwojowej Instytutu.

Przed dniem 1 października 2010 r. pracownicy naukowcy podlegali ocenie dorobku naukowego po upływie kolejnych trzech (m.in. asystenci, adiunkci) lub pięciu lat zatrudnienia (docenci i profesorowie). Po wejściu w życie ustawy o instytutach badawczych pracownicy zatrudnieni na stanowiskach profesora zwyczajnego i profesora nadzwyczajnego podlegają ocenom nie rzadziej niż raz na 4 lata, a pracownicy zatrudnieni na stanowiskach asystenta i adiunkta nie rzadziej niż raz na 2 lata (art. 44 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych).

4. W badanym okresie Dyrektor Instytutu nie zawierał z pracownikami naukowymi umów o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec IGPIM, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 3 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych oraz art. 47 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych. W myśl powołanych przepisów, pracownika naukowego, w okresie trwania stosunku pracy, obowiązuje zakaz prowadzenia działalności konkurencyjnej, określony w odrębnej umowie.

5. Do czasu zakończenia kontroli kierownictwo Instytutu nie opracowało dokumentu określającego perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych oraz w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych.

Nieokreślenie perspektywicznych kierunków działalności badawczo-rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu było spowodowane – jak wyjaśnił Dyrektor IGPIM – „niestabilną sytuacją zewnętrzną”. W ocenie NIK, prawidłowe funkcjonowanie Instytutu było utrudnione z powodu permanentnego wakatu na stanowisku dyrektora. Od 2007 r. Minister Infrastruktury – jako organ administracji publicznej nadzorujący IGPIM – powoływał kierowników lub osoby pełniące obowiązki dyrektorów Instytutu na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, co negatywnie wpłynęło na ciągłość i efektywność działalności tej jednostki. W myśl art. 24 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o instytutach badawczych ustalanie planu działalności instytutu oraz realizacja polityki kadrowej należy do obowiązków dyrektora Instytutu.

W badanym okresie w Instytucie nie było również obsadzone stanowisko zastępcy dyrektora do spraw naukowych. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych zastępców dyrektora powołuje i odwołuje dyrektor.

Uwaga NIK dotyczy zawierania przez Instytut w latach 2009-2011 umów, których koszt realizacji był wyższy, niż uzyskane przychody.

W badanym okresie Instytut realizował łącznie 326 umów o realizację prac projektowo-urbanistycznych, technicznych badań homologacyjnych oraz innych prac dotyczących komunikacji, z których 137 (tj. 42%) przyniosło stratę. W 2011 r. łączna strata Instytutu z tytułu realizacji nierentownych prac projektowo-urbanistycznych wzrosła w stosunku do 2009 r. o 45,3% (z 87 tys. zł do 126,39 tys. zł), natomiast z tytułu realizacji wszystkich prac projektowo-urbanistycznych – o 440% (z 26,9 tys. zł do 119,57 tys. zł). Ponadto, w tym samym okresie łączna strata Instytutu z tytułu realizacji nierentownych technicznych badań homologacyjnych i innych prac dotyczących komunikacji wzrosła o 114,5% (z 4,84 tys. zł do 10,38 tys. zł), przy jednoczesnym wzroście liczby nierentownych umów z 13 do 23 (wzrost o 76%).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż Instytut nie zrealizował zaleceń pokontrolnych Archiwum Akt Nowych dotyczących przeszkolenia na kursie kancelaryjno-archiwalnym osoby odpowiedzialnej za prowadzenie archiwum zakładowego (w terminie do 30 września 2011 r.) oraz zabezpieczenia lokalu archiwum zakładowego poprzez zamontowanie drzwi antywłamaniowych i zainstalowanie krat w oknie (w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r.). Pomimo zapewnienia Archiwum Akt Nowych przez Dyrektora Instytutu w piśmie z dnia 30 maja 2011 r., że zalecenia pokontrolne zostaną zrealizowane, Dyrektor Instytutu nie zabezpieczył we wskazany sposób lokalu archiwum zakładowego uznając dokonywanie inwestycji w nieruchomości nie będącej własności Instytutu „za nieracjonalne”. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o *narodowym zasobie archiwalnym i archiwach* (Dz. U. z 2011 r., Nr 123, poz. 698, ze zm.) kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych są zobowiązani do odpowiedniego zabezpieczenia materiałów archiwalnych tworzących zasób archiwalny podległego im archiwum.

\* \* \*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu pełnej realizacji zadań ustawowych zarówno w zakresie działalności naukowo-badawczej, jak również wdrożeniowej,
- 2) sporządzanie i przekazywanie ministrowi nadzorującemu oraz ministrowi właściwemu do spraw nauki rzetelnych informacji o działalności Instytutu,
- 3) dokonywanie okresowej oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych Instytutu,
- 4) zawarcie z pracownikami naukowymi IGPIIM umów o zakazie konkurencji w czasie trwania stosunku pracy,
- 5) określenie perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu,
- 6) powołanie zastępcy dyrektora do spraw naukowych,
- 7) rzetelnie szacowanie rentowności planowanych do zawarcia umów z innymi podmiotami, w tym umów na wykonanie usług badawczo-rozwojowych oraz certyfikacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Dyrektora o przesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Panu Dyrektorowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji Najwyższej Izby Kontroli.