

Instytuty jako podmioty administrujące

1. Wprowadzenie

1.1 Prezentowane opracowanie dedykowane wraz z serdecznymi gratulacjami i najlepszymi życzeniami z okazji Jubileuszu Panu Profesorowi Jerzemu Korczakowi, znamienitemu uczonemu prawnikowi administratywiście, Drogie mu Koledze, poświęcone jest – acz w konwencji bardziej sygnalizacji niż szerokiej i pogłębionej prezentacji – pewnym zagadnieniom z obszaru problematyki ustroju administracji publicznej i prawa administracyjnego ustrojowego. Chodzi tu mianowicie o zagadnienie podmiotów administrujących, a więc dotyczące jednej z węzłowych kwestii ustrojowych aparatu administracyjnego i jego regulacji prawnych, do jakich z pewnością należy odpowiedź na pytanie: kto, jaki podmiot (podmioty) wykonuje funkcje administracji publicznej.

Podjęcie tej tematyki nie jest przypadkowe. W przekonaniu autorów problematyka podmiotów administrujących, pomimo szerokiego jej naświetlenia w doktrynie prawa administracyjnego i nauki administracji, zdaje się być cały czas aktualna i stanowiąca materię wartą penetracji teoretyczno-prawnej, jak i prowadzonej pod kątem praktyki. Dzieje się tak m.in. z tego powodu, że od dłuższego już czasu mamy do czynienia w sferze podmiotów administrujących z istnieniem – oprócz tradycyjnych, klasycznych podmiotów sprawujących funkcje administracji, jak organy administracyjne, urzędy czy zakłady (uznawanych za typowe podmioty administrujące) – całego szeregu innych jeszcze podmiotów (jednostek organizacyjnych) o różnym charakterze prawnym (jak np. agencje rządowe, fundacje, fundusze specjalne itd.) zaangażowanych (w różnym stopniu) w wykonywanie administracji. Ta grupa podmiotów, zbiorczo traktowana (i określana) jako tzw. nietypowe podmioty administrujące¹ stanowi dziś dość

* Prof. zw. dr hab. Jacek Jagielski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-3033-3282](https://orcid.org/0000-0002-3033-3282).

** Mgr Piotr Gołaszewski, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-8126-0629](https://orcid.org/0000-0001-8126-0629).

¹ Zob. szerzej J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty admi-*

poważny – z wyraźną tendencją do poszerzania się – segment w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Jak wspomniano, segment ten obejmuje niejednolite, zróżnicowane pod względem statusu prawnego jednostki organizacyjne, a wśród nich, obok wskazanych przykładowo agencji, fundacji czy funduszy specjalnych, podmioty ujęte w zbiorczą grupę „instytutów”. Dalsze uwagi poświęcone są zarysowaniu przynajmniej w ogólny sposób problematyki tychże instytutów w ustrojowym prawie administracyjnym, wpisując się jednocześnie w szerszy cykl rozważań nad ogólniejszą kategorią nietypowych podmiotów administrujących, które to rozważania mają w zamyśle autorów zmierzać do nadawania takim podmiotom jasnej, własnej tożsamości prawnej, opartej na jednolitych cechach rodzajowych i należycie skorelowanej z dotychczasowymi ustaleniami nauki prawa administracyjnego ustrojowego². W ramach tego cyklu, oprócz nakreślenia ogólnych ram całości zagadnienia³, poruszone już zostały kwestie statusu i pozycji prawnej agencji (rządowych)⁴, fundacji⁵ oraz funduszy (specjalnych)⁶ jako podmiotów administrujących, zaś obecnie kilka dalszych uwag pozostających w tym nurcie rozważań pragniemy poświęcić instytutom jako pewnej ogólniejszej kategorii organizacyjnej (ustrojowej) w prawie administracyjnym, która wpisuje się w tytułowe hasło *liber amicorum* Dostojnego Jubilata, gdyż odzwierciedla właśnie jeden z procesów zmian zachodzących w administracji publicznej, polegający w tym przypadku na stałym wzroście – w miarę zwiększania się potrzeb społecznych i w ślad za tym zakresu realizowanych (wykonywanych) przez administrację zadań publicznych⁷ – liczby oraz rodzajów

nistracji publicznej i prawne formy ich działania. *Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203-222.

² *Ibidem*, s. 209.

³ *Ibidem*, s. 203-222.

⁴ J. Jagielski, *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 64-76; *idem*, *Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 75-87; *idem*, *Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)*, [w:] P. Litwiniuk (red.), K. Różański, A. Kapała (tłum.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne / European integration as a determinant of the rural policy. Legal aspects*, Warszawa 2017, s. 265-282.

⁵ J. Jagielski, *Fundacja jako podmiot administrujący*, [w:] P. Litwiniuk, A. Milewska, M. Wasilewski (red.), *Prawne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania fundacji*, Warszawa 2019, s. 91-106.

⁶ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Fundusze specjalne w ustrojowym prawie administracyjnym (przyczynek do dyskusji)*, [w:] R. Cieślak et al. (red.) *Tributum tolerabile ac facile? Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kornberger-Sokołowskiej*, Warszawa 2023, s. 149-178.

⁷ J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 203-204 i s. 216-217. Zob. też J. Behr, *Inne nietypowe podmioty, organy administracji publicznej stopnia centralnego (wybrane*

(nietypowych) podmiotów administrujących innych niż organy, urzędy i zakłady administracyjne (publiczne). Wstępny, a poniekąd sygnalizacyjny charakter dalszych rozważań ma zatem – podobnie jak było to poprzednio w odniesieniu do agencji (rządowych)⁸, fundacji⁹ oraz funduszy (specjalnych)¹⁰ – służyć ustaleniu desygnatów pojęcia „instytut” w prawie administracyjnym ustrojowym oraz uporządkowaniu (systematyzacji, typologii) tej kategorii podmiotów, a w dalszej kolejności – o ile okaże się to możliwe – wydobyciu wspólnych cech (charakterystyki) tego rodzaju jednostek i próbie scharakteryzowana ich statusu oraz pozycji prawnej na drodze do uzyskania odpowiedzi na pytanie o to, czy pod względem prawnoustrojowym (formy organizacyjnej) da się w ogóle wyodrębnić w prawie administracyjnym – obok agencji, fundacji i funduszy – jeszcze jedną (w miarę) samodzielną kategorię (nietypowych) podmiotów administrujących w postaci właśnie instytutów.

Przez podjęcie tematyki, o której mowa, chcieliśmy też nawiązać do sfery zainteresowań naukowych i obszarów badawczych Pana Profesora Jerzego Korczaka, który w dziedzinie prawa administracyjnego ustrojowego wypowiedział się w swoich licznych i interesujących publikacjach i który należy do grona uznanych autorytetów w tej materii, w szczególności zaś dotyczącej aspektów ustrojowych samorządu terytorialnego¹¹.

1.2. Zakreślone w ten sposób zadanie (pole) badawcze pozostaje bez wątplenia w gestii nauki (doktryny) prawa administracyjnego, o czym przekonuje podstawowy fakt, że w polskim porządku prawnym instytuty są lokowane na

przykłady), [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 513-514.

⁸ J. Jagielski, *Status prawny agencji...*, s. 64 i n. Na ten temat zob. też P. Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.

⁹ J. Jagielski, *Fundacja...*, s. 91 i n. Zob. też E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 355 i n.

¹⁰ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 149 i n. Zob. też M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 528-529.

¹¹ Zob. m.in. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 151-271; J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 743-782; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020; J. Korczak, *Nowe regulacje prawa samorządowego*, „Zeszyty Samorządowe” 1998, nr 2-4, s. 5-22; *idem*, *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, ST 2016, nr 1-2, s. 5-34; *idem*, *Władztwo terytorialne gmin. Od idei do mitu*, RPEiS 2020, nr 4, s. 97-111 oraz liczne dalsze prace Szacownego Jubilata.

prawie publicznym. Prawo prywatne (cywilne, handlowe) nie zna bowiem takiej formy organizacyjnej wyróżnionej na wzór stowarzyszeń, fundacji, fundacji rodzinnych, spółek handlowych, spółki europejskiej, europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych, spółdzielni, spółdzielni europejskich, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, towarzystw reasekuracji wzajemnej, głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń, głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji, funduszy inwestycyjnych *etc.*¹² W prawie prywatnym określenie „instytut” może więc występować jako element firmy osoby fizycznej (art. 43⁴ k.c.)¹³ lub części element nazwy (firmy) osoby prawnej (art. 43⁵ k.c.)¹⁴, jednak z perspektywy prawnoorganizacyjnej jest to wyłącznie oznaczenie jednoosobowego przedsiębiorcy (jednoosobowej działalności gospodarczej)¹⁵ bądź osoby prawnej działającej przede wszystkim w formie spółki handlowej¹⁶ lub w innej spośród znanych prawu prywatnemu wymienionych form organizacyjnych¹⁷. Po-

¹² Zob. np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 212-227; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2005, s. 183 i n.

¹³ Zgodnie z art. 43⁴ k.c. firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko. Nie wyklucza to włączenia do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsce jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych.

¹⁴ Zgodnie z art. 43⁵ § 1, 2 i 4 k.c. firmą osoby prawnej jest jej nazwa. Firma zawiera określenie formy prawnej osoby prawnej, które może być podane w skrócie, a ponadto może wskazywać na przedmiot działalności, siedzibę tej osoby oraz inne określenia dowolnie obrane. Przedsiębiorca może posługiwać się skrótem firmy.

¹⁵ I tak w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wpisani są przykładowo przedsiębiorcy działający pod następującymi firmami: „Fach-Instytut” Stanisław Zdziebłko (nr REGON: 230179794), Beauty Derm Instytut Beata Rogowska (nr REGON: 220030309), Instytut Promocji Marki Eliza Freit (nr REGON: 017347800), Polski Instytut Medycyny i Kosmetologii s.c. Iwona Kozłowska (nr REGON: 933009214), Instytut Szkoleń i Doradztwa Magdalena Mrozek (nr REGON: 5542132232), „6-Szóstka” Instytut Edukacji i Innowacji, Instytut Studiów Podyplomowych Janusz Barchański (nr REGON: 170363104), AAXIS SK Instytut Projektowo-Badawczy Wacław Puter w spadku (nr REGON: 350026020), AB Instytut Urody Alicja Bednarek (nr REGON: 101717895), Adam Piasecki Instytut Rozwoju Edukacji (nr REGON: 100924617).

¹⁶ I tak w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego wpisane są przykładowo: APC Instytut spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 20116), Instytut ADN spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa (nr KRS: 288782), KMG Instytut spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 805505), Instytut Prawa Spółek i Inwestycji Zagranicznych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 7482), Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 41374), Spółdzielczy Instytut Naukowy G. Bierecki spółka jawna (nr KRS: 438804), Instytut Rynku Elektronicznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 111807), Wyceny i Ekspertyzy Instytut Rynku Nieruchomości i Przedsiębiorstw spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (nr KRS: 297446).

¹⁷ I tak w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego wpisana jest przykładowo spółdzielnia działająca pod firmą: Instytut Dietetyki Klinicznej Spółdzielnia Socjalna (nr KRS: 675934). Z kolei w formie fundacji działają „Instytut Lecha Wałęsy” (nr KRS: 31064), „Instytut imienia Lecha Kaczyńskiego” (nr KRS: 173661) oraz „Instytut Bronisława Komorowskiego” (nr KRS: 571191).

nadto na płaszczyźnie prywatnoprawnej można także wyobrazić sobie użycie terminu „instytut” w nazwie przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym (jako elementu oznaczenia indywidualizującego to przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części – art. 55¹ pkt 1 k.c.), co jednak w aspekcie podmiotowym (formy organizacyjnej podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo) tym bardziej pozbawione jest znaczenia prawnego.

Zgoła inaczej rzecz przedstawia się w prawie publicznym, na którym – jak wspomniano – lokowane są instytuty w rozumieniu prawnoustrojowym (formy organizacyjnej prowadzenia określonej działalności). Pojęcie instytutu występuje zatem w prawie procesowym cywilnym (art. 290-291 k.p.c.) i karnym (art. 393 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁸), w obu wypadkach zaliczanym wszakże do prawa publicznego, jak również w przepisach regulujących funkcjonowanie kościołów i innych związków wyznaniowych¹⁹, a także w prawie unijnym²⁰. Przede wszystkim jednak jest ono obecne w prawie administracyjnym ustrojowym, co stanowi właściwy przedmiot naszego zainteresowania i czemu poświęcone będą dalsze rozważania, przy czym zanim do nich przejdziemy, warto jeszcze hasłowo zwrócić uwagę na prawo międzynarodowe publiczne, gdzie pojęcie instytutu także jest używane, ale przeważnie na oznaczenie (jako element nazwy) podmiotów działających w prawnej formie organizacji międzynarodowych (między-rządowych)²¹.

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.

¹⁹ Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 265, Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać religijne instytuty naukowe i naukowo-dydaktyczne. Z kolei z art. 9 ust. 1 pkt 7 i art. 23 ust. 5 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz. U. 2023 r. poz. 1966, wynika, że władzy kościelnej przysługuje także prawo erygowania kościelnych instytutów naukowych i naukowo-dydaktycznych, które są osobami prawnymi. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy z 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 544, stanowi natomiast, że władzy kościelnej przysługuje prawo tworzenia kościelnych instytutów naukowych i naukowo-dydaktycznych.

²⁰ Zob. np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/819 z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 189/61 z 28.05.2021 r.

²¹ Zob. m.in. układ wprowadzający zmiany do konwencji międzynarodowej, podpisanej w Paryżu dnia 21 czerwca 1920 r., w sprawie utworzenia w Paryżu Międzynarodowego Instytutu Chłódnictwa, podpisany w Paryżu dnia 31 maja 1937 r., Dz. U. z 1938 r. Nr 83, poz. 559; konwencja powołująca Europejski Instytut Uniwersytecki sporządzona we Florencji dnia 19 kwietnia 1972 r., Dz. U. z 2019 r. poz. 2051; porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury w sprawie utworzenia i funkcjonowania Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie. Dz. U. z 1996 r. Nr 109, poz. 521; konwencja o Europejskim Instytucie Leśnictwa sporządzona w Joensuu dnia 28 sierpnia 2003 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 14, poz. 78; umowa o Wyszehradzkim Instytucie Patentowym sporządzona w Bratysławie dnia 26 lutego 2015 r., Dz. U. z 2016 r. poz. 43.

Oczyszczenie w ten sposób przedpola głównych (docelowych) rozważań pozwala obecnie skoncentrować się na instytutach funkcjonujących w obrębie ustrojowego prawa administracyjnego, których status i pozycja prawna nie są jednorodne (jednolite)²².

2. Instytuty badawcze i formy im pokrewne

2.1. Instytuty badawcze

Na plan pierwszy wysuwają się tutaj instytuty badawcze w rozumieniu u.i.b., którymi zgodnie z art. 1 tej ustawy są państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną (którą nabywają z chwilą wpisania do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego²³), wyodrębnione pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, które prowadzą badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce²⁴. Tak też w art. 2 ust. 1 u.i.b. określony został podstawowy przedmiot działalności (zadania) instytutów badawczych, obok której instytuty te mogą również prowadzić kształcenie w szkołach doktorskich, na studiach dyplomowych i w innych formach, a także podejmować inną działalność (w tym gospodarczą) wyodrębnioną pod względem finansowym oraz rachunkowym (art. 2 ust. 2-4 u.i.b.).

Tworzenie, łączenie, podział, reorganizacja, przekształcanie i likwidacja instytutów badawczych odbywa się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁵, zaś nadzór nad tymi instytutami sprawują wskazani w ww. rozporządzeniach ministrowie właściwi ze względu na przedmiot działalności poszczególnych instytutów²⁶, przy czym ocena poziomu działalności naukowej instytutu oraz

²² W dalszych rozważaniach uwzględniono stan prawny aktualny (obowiązujący) na dzień 1 grudnia 2023 r.

²³ Zob. art. 36 pkt 10 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 685.

²⁴ Por. M. Cilak, *Instytuty badawcze jako forma działalności naukowej i gospodarczej państwa – problematyka pozycji i formy prawnej*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 4(3), s. 63-76; A. Gryzik, *Instytuty badawcze w nowoczesnej gospodarce*, Warszawa 2017, s. 65 i n.; M. Wyszomirska, *Prawnopodatkowe aspekty działalności instytutów badawczych. Rozważania na gruncie nauki i praktyki*, Józefów 2022, s. 11-32.

²⁵ Instytut badawczy może również zostać włączony do uczelni publicznej lub instytutu naukowego PAN (art. 9 u.i.b.) bądź podlegać komercjalizacji (art. 12-13 u.i.b.) albo upadłości (art. 14 u.i.b.).

²⁶ Zob. też J. Dytko, *Decyzja administracyjna jako forma sprawowania nadzoru nad uchwałami organów stanowiących instytutu badawczego*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 1, s. 37-56.

zgodności działalności instytutu z jego głównymi zadaniami należy do kompetencji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 4-11 oraz art. 34-37 u.i.b.). Organami instytutu badawczego są dyrektor oraz rada naukowa (art. 23-32 u.i.b.), która uchwała statut tego instytutu podlegający zatwierdzeniu przez ministra sprawującego nad nim nadzór (art. 6 ust. 2 u.i.b.).

Instytuty badawcze jako państwowe osoby prawne (art. 3 ust. 1 pkt 11 u.z.z.m.p.) występują w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek²⁷, pokrywając koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów oraz nie odpowiadając za zobowiązania Skarbu Państwa, który z kolei nie odpowiada za zobowiązania instytutów badawczych (art. 18 u.i.b. oraz art. 40 § 1 k.c.)²⁸. Ten status prawny instytutów badawczych oznacza zarazem, że ich działalność jest poddana kontroli wykonywanej przez NIK na podstawie kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK). Instytuty badawcze, z mocy wyłączenia przewidzianego w art. 9 pkt 14 u.f.p., nie należą natomiast do sektora finansów publicznych²⁹.

Instytuty badawcze mogą współpracować w ramach centrów naukowo-przemysłowych działających na podstawie umów zawartych pomiędzy instytutami wchodzącymi w skład tych centrów (art. 38 u.i.b.)³⁰, jak również tworzą – wspólnie z instytutami Sieci Łukasiewicz – Radę Główną Instytutów Badawczych³¹, która opracowuje opinie i wnioski w sprawach polityki naukowej państwa oraz w sprawach warunków i zasad działania instytutów i instytutów Sieci Łukasiewicz, które to opinie i wnioski przedstawia Radzie Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz ministrom nadzorującym instytuty (art. 33 u.i.b.).

Ponieważ na podstawie art. 4 i 5 u.i.b. nie został jak dotąd utworzony ani jeden instytut badawczy, zaś wszystkie działające w tej formie prawnej (orga-

²⁷ Z ograniczeniami w dokonywaniu czynności prawnych przewidzianymi w art. 38 u.z.z.m.p.

²⁸ Jedyne odstępstwa od tej reguły wprowadzają art. 18 ust. 5 u.i.b. (dotyczący instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia lub instytutów, które w okresie 10 lat przed likwidacją nie prowadziły działalności gospodarczej) oraz dotyczący wszystkich państwowych osób prawnych art. 40 § 2 k.c.

²⁹ Obowiązujący w tym zakresie obecnie (od 1 stycznia 2010 r.) stan prawny odbiega od poprzednio regulujących tę materię art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm. oraz art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., które zaliczały jednostki badawczo-rozwojowe (będące poprzednikami instytutów badawczych) do sektora finansów publicznych.

³⁰ Umowy te konstrukcyjnie najbliższe są umowom konsorcjum lub spółki cywilnej, a zatem nie tworzą nowego, odrębnego od stron tej umowy podmiotu prawa.

³¹ Tekst jednolity regulaminu Rady Głównej Instytutów Badawczych został przyjęty uchwałą tej rady z dnia 14 marca 2011 r., <https://www.rgib.org.pl/index.php/o-rgib/regulamin-rgib> [dostęp 1.12.2023].

nizacyjnej) instytucje powstały przed 1 października 2010 r. i nabyły ten status w wyniku przekształcenia istniejących wcześniej jednostek badawczo-rozwojowych na podstawie art. 49 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki³² (względnie wskutek prowadzonych następnie w trybie art. 7-8 u.i.b. procesów łączenia, podziałów, reorganizacji i przekształceń utworzonych w ten sposób instytucji), przydatny tutaj będzie krótki rys historyczny regulacji prawnej dotyczącej instytucji badawczych.

W okresie międzywojennym problematyka ta nie była objęta jedną (ogólną) ustawą, jednak pierwszy instytut badawczy został powołany już 21 listopada 1918 r. i był to „Centralny Zakład Epidemjologiczny”, przemianowany kolejno na „Państwowy Zakład Epidemjologiczny”³³ oraz „Państwowy Zakład Hygieny w Warszawie”³⁴, który na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 10 czerwca 1927 r. o Państwowym Zakładzie Higieny³⁵ został połączony z Państwowym Zakładem badania surowic³⁶, Państwowym Instytutem Farmaceutycznym³⁷ oraz Państwowymi Zakładami badania żywności i przedmiotów użytku³⁸. Jednocześnie już 9 maja 1919 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 1919 r. w przedmiocie organizacji państwowego instytutu meteorologicznego³⁹, zastąpione następnie ustawą z dnia 23 maja 1922 r. w przedmiocie statutu Państwowego Instytutu Meteorologicznego⁴⁰. Z kolei 10 maja 1919 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 1919 r. w przedmiocie utworzenia Instytutu Torfowego, który istniał do 17 lutego 1922 r.⁴¹ W tym samym czasie uchwalono ustawę z dnia 28 października 1921 r. – Statut Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, zastąpioną kolejno rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o Państwowym

³² Dz. U. Nr 96, poz. 620.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 października 1921 r. w przedmiocie statutu organizacyjnego Państwowego Zakładu Epidemjologicznego, M.P. Nr 258, poz. 320.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 1923 r. w sprawie zmiany nazwy „Państwowy Zakład Epidemjologiczny” na „Państwowy Zakład Hygieny”, M.P. Nr 208, poz. 276.

³⁵ Dz. U. Nr 54, poz. 477.

³⁶ Utworzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1921 r. w przedmiocie statutu organizacyjnego Państwowego Zakładu badania surowic, M.P. z 1922 r. Nr 1, poz. 1.

³⁷ Utworzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1922 r. w przedmiocie zatwierdzenia statutu organizacyjnego Państwowego Instytutu Farmaceutycznego, M.P. Nr 101, poz. 48.

³⁸ Utworzonymi zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o dozorze nad artykułami żywności i przedmiotami użytku, Dz. U. Nr 36, poz. 343.

³⁹ Dz. Pr. Państwa Polskiego Nr 39, poz. 290.

⁴⁰ Dz. U. Nr 44, poz. 373. Ustawa ta została uchylona dekretem z dnia 5 lutego 1946 r. o utworzeniu Państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego, Dz. U. Nr 6, poz. 55.

⁴¹ Dz. Pr. Państwa Polskiego Nr 34, poz. 271; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1922 r. w przedmiocie skasowania Instytutu Torfowego, Dz. U. Nr 10, poz. 72.

Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego oraz ustawą z dnia 16 marca 1937 r. o Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego⁴². Ponadto 28 lutego 1921 r. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie zatwierdzenia Statutu Państwowego Instytutu Geologicznego, zastąpione następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 lipca 1927 r. w sprawie statutu Państwowego Instytutu Geologicznego⁴³. Niezależnie od tego Prezydent RP wydał również rozporządzenie z dnia 15 lutego 1928 r. o ustanowieniu Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen⁴⁴. Ponadto swe początki z okresu międzywojennego czerpią również instytuty: Lotnictwa, Tele- i Radiotechniczny, Morski Instytut Rybacki, Badawczy Leśnictwa, Radowy, Łączności, Nawozów Sztucznych oraz instytuty wojskowe – Wojskowy Instytut Techniki Inżynierskiej oraz Instytut Badań i Artylerii⁴⁵. Inne z kolei źródła podają, że w II Rzeczypospolitej działało 15 instytutów naukowo-badawczych, w tym 7 technicznych⁴⁶. Nie ulega natomiast kwestii, że wszystkie przywołane instytuty funkcjonowały według zbliżonej formuły prawnoorganizacyjnej, w której zależnie od dysponowania własną osobowością prawną (w tym publicznoprawną) podlegały one właściwym ministrom lub były przez nich nadzorowane, władzami tych instytutów byli ich dyrektorzy oraz rady, zaś działalność tych instytutów była zorientowana jednoznacznie na realizację celów publicznych oraz wsparcie fachowe (potrzeb) administracji państwowej (państwa)⁴⁷.

Ten rozproszony model funkcjonowania instytutów badawczych (naukowych) utrzymał się w początkowym okresie powojennym. Jak podaje Z. Ostrowski, w latach 1944-1951 powstało 58 placówek naukowo-badawczych⁴⁸, przy

⁴² Odpowiednio: Dz. U. Nr 93, poz. 684; Dz. U. Nr 66, poz. 586; Dz. U. Nr 21, poz. 129. Ustawa ta została uchylona ustawą z dnia 22 marca 1951 r. o zniesieniu Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego, Dz. U. Nr 18, poz. 140.

⁴³ Odpowiednio: M.P. Nr 65, poz. 107; M.P. Nr 184, poz. 466.

⁴⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 144. Na mocy tego rozporządzenia uchylono rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 10 grudnia 1926 r. o ustanowieniu Biura Badania Cen, Dz. U. Nr 122, poz. 704. Samo natomiast rozporządzenie z dnia 15 lutego 1928 r. zostało uchylone dekretem z dnia 22 lutego 1946 r. o utworzeniu i zakresie działania Instytutu Gospodarstwa Narodowego, Dz. U. Nr 9 poz. 66.

⁴⁵ A. Gryzik, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁶ Z. Ostrowski, *Badania naukowe i prace rozwojowe w gospodarce narodowej*, Warszawa 1968, s. 35-36.

⁴⁷ Zob. też potwierdzające tę tezę przykłady regulacji prawnych podawane przez A. Gryzik, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁸ Z. Ostrowski, *op. cit.*, s. 37. Zob. np. dekret z dnia 5 lutego 1946 r. o utworzeniu Państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego, Dz. U. Nr 6, poz. 55; dekret z dnia 22 lutego 1946 r. o utworzeniu i zakresie działania Instytutu Gospodarstwa Narodowego, Dz. U. Nr 9 poz. 66; ustawę z dnia 3 czerwca 1947 r. o utworzeniu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 227 lub art. 13 ust. 3 dekretu z 28 października 1947 r. o młeczarstwie, Dz. U. Nr 67, poz. 416, dotyczący Instytutu Młeczarskiego.

czym stopniowo – za sprawą dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego⁴⁹, dekretu z dnia 25 października 1948 r. o tworzeniu Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu⁵⁰, ustawy z dnia 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Budownictwa⁵¹ oraz ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych dla potrzeb gospodarki narodowej⁵² – następował proces unifikacji podstaw prawnych działalności instytutów badawczych, którego zwieńczeniem było uchwalenie ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych⁵³, której art. 35 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu) stanowił, że instytuty naukowe i naukowo-badawcze istniejące w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 4 marca 1961 r.) poza szkołami wyższymi i PAN, działające na podstawie przywołanej ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o tworzeniu instytutów naukowo-badawczych

⁴⁹ Dz. U. Nr 66, poz. 415 ze zm. W art. 2 ust. 2 lit. c) tego dekretu przewidziano działanie zakładów i instytutów samodzielnych (pozaszkolnych), natomiast zgodnie z art. 6 ust. 3 tego dekretu nazwy „instytut” mogły używać wyłącznie państwowe placówki naukowo-badawcze. Tworzenie i likwidacja instytutów w trybie omawianego dekretu odbywały się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które mogło nadać instytutowi osobowość prawną.

⁵⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 388. Dekret ten znajdował zastosowanie również do głównych instytutów naukowo-badawczych przemysłu utworzonych wcześniej zarządzeniami Ministra Przemysłu i Handlu, które nabywały osobowość prawną z chwilą wejścia w życie tego dekretu. W myśl zaś jego przepisów, zadaniem Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu było prowadzenie w dziedzinie technicznej, organizacyjnej i prawnej prac badawczych mających na celu rozwój produkcji przemysłowej w gałęziach przemysłu podległych Ministrowi Przemysłu i Handlu, który sprawował zwierzchni nadzór nad ww. instytutami. Były one wyposażone w osobowość prawną, zaś tworzenie oraz likwidacja tych instytutów odbywały się w drodze zarządzeń Ministra Przemysłu i Handlu wydawanych w porozumieniu z Ministrem Skarbu i Prezesem Centralnego Urzędu Planowania. Władzami Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu były natomiast dyrekcja oraz rada naukowa.

⁵¹ Dz. U. Nr 30, poz. 216. Zgodnie z art. 3 tej ustawy Minister Budownictwa mógł w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i Ministrem Skarbu tworzyć w drodze zarządzeń instytuty naukowo-badawcze działające przy Ministrze Budownictwa i wyposażone w osobowość prawną, których zadaniem były prace badawcze w dziedzinie techniki budowlanej, organizacji wykonawstwa budowlanego oraz technologii i produkcji materiałów budowlanych, architektury i urbanistyki oraz budownictwa mieszkaniowego.

⁵² Dz. U. Nr 5, poz. 38. Instytutami naukowo-badawczymi w rozumieniu tej ustawy stały się samodzielne instytuty naukowo-badawcze działające wcześniej na podstawie dekretu z dnia 25 października 1948 r. o tworzeniu Głównych Instytutów Naukowo-Badawczych Przemysłu, dekretu z dnia 28 października 1947 r. o mleczarstwie oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa. Zgodnie zaś z powołaną ustawą z dnia 8 stycznia 1951 r., zadaniem instytutów naukowo-badawczych było prowadzenie w dziedzinie technicznej, organizacyjnej i ekonomicznej prac naukowo-badawczych, mających na celu postęp techniczny i gospodarczy w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej. Instytuty te, wyposażone w osobowość prawną, były jednostkami budżetu państwa, zaś ich tworzenie i likwidacja należały do właściwych ministrów (w późniejszym okresie Rady Ministrów) sprawujących zwierzchni nadzór nad poszczególnymi instytutami. W strukturze tych instytutów funkcjonował dyrektor oraz rada naukowa.

⁵³ Dz. U. Nr 12, poz. 60 ze zm.

dla potrzeb gospodarki narodowej lub na podstawie art. 47 ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki⁵⁴, bądź też na podstawie przepisów szczególnych, stawały się instytutami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych.

Ustawa ta określała instytuty naukowo-badawcze jako państwowe jednostki organizacyjne, tworzone dla prowadzenia prac naukowo-badawczych w celu rozwoju nauki i działalności gospodarczej, socjalnej, kulturalnej, administracyjnej lub innej. Do zadań instytutów naukowo-badawczych należało prowadzenie prac naukowych i usługowo-badawczych w zakresie ustalonym w statucie danego instytutu, a zwłaszcza w dziedzinach mających doniosłe znaczenie dla rozwoju gospodarki narodowej, zdrowia i kultury, jak również kształcenie i doskonalenie kadr specjalistów, prowadzenie działalności wydawniczej oraz wykonywanie innych zadań w dziedzinie objętej zakresem działania poszczególnych instytutów. Instytuty naukowo-badawcze posiadały osobowość prawną (w ramach jednolitego funduszu własności państwowej) oraz podlegały nadzorowi właściwych ministrów, którzy mogli podporządkować instytut podległym im organom administracji państwowej, zjednoczeniom, przedsiębiorstwom albo innym instytucjom państwowym⁵⁵. Tworzenie, łączenie, podział oraz likwidacja instytutów naukowo-badawczych odbywały się w drodze uchwał Rady Ministrów, zaś organami tych instytutów byli dyrektor i rada naukowa⁵⁶.

Taki stan prawny utrzymał się do czasu wejścia w życie (1 stycznia 1986 r.) ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych⁵⁷, której art. 63 ust. 1 (w pierwotnym brzmieniu) stanowił, że instytuty naukowo-badawcze oraz inne jednostki badawczo-rozwojowe niebędące instytutami naukowo-badawczymi, w tym ośrodki badawczo-rozwojowe i centralne laboratoria, stawały się jednostkami badawczo-rozwojowymi z chwilą dokonania wpisu do rejestru tych jednostek⁵⁸ (zastąpionego później rejestrem przedsiębiorców Krajowego

⁵⁴ Dz. U. z 1952 r. Nr 6, poz. 38.

⁵⁵ Przy czym art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o instytutach naukowo-badawczych przewidywał, że Rada Ministrów mogła poddać instytut naukowo-badawczy nadzorowi wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego z województwa), organizacji spółdzielczej lub społecznej.

⁵⁶ W instytutach naukowo-badawczych mogły ponadto działać kolegia tych instytutów jako organy opiniotwórcze i doradcze dyrektora instytutu.

⁵⁷ Tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993.

⁵⁸ Zasady funkcjonowania tego rejestru regulowało (do czasu utworzenia Krajowego Rejestru Sądowego – zob. też art. 12 przywołanej ustawy) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie prowadzenia rejestru jednostek badawczo-rozwojowych, Dz. U. z 1986 r. Nr 2, poz. 11.

Rejestru Sądowego). Jednostki badawczo-rozwojowe zostały zdefiniowane jako państwowe jednostki organizacyjne wyodrębnione pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, tworzone w celu prowadzenia badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych (rozwojowych), których wyniki powinny znaleźć zastosowanie w określonych dziedzinach gospodarki narodowej i życia społecznego. Do jednostek tych zaliczano instytuty naukowo-badawcze, ośrodki badawczo-rozwojowe, centralne laboratoria i inne jednostki organizacyjne, których podstawowym zadaniem było prowadzenie wskazanej działalności. Jednostki badawczo-rozwojowe posiadały osobowość prawną i podlegały nadzorowi sprawowanemu przez ministra określonego w akcie o ich utworzeniu. Tworzenie, łączenie, podział, przekształcanie i likwidacja jednostek badawczo-rozwojowych odbywały się w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁵⁹, natomiast organami tych jednostek byli dyrektor i rada naukowa. Ponadto jednostki badawczo-rozwojowe tworzyły Radę Główną Jednostek Badawczo-Rozwojowych.

Wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej u.i.b. jednostki badawczo-rozwojowe stały się, co do zasady, instytutami badawczymi, o których była już mowa wcześniej, przy czym warto dodać, że z początkiem 2019 r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw reformy funkcjonowania instytutów badawczych⁶⁰, co zaowocowało wzmoczeniem procesów łączenia, podziałów, reorganizacji, przekształcania i likwidacji instytutów badawczych, w efekcie czego zmalała liczba jednostek działających w tej formie organizacyjnoprawnej⁶¹. Przedstawiony rys historyczny regulacji prawnej dotyczącej instytutów

⁵⁹ Jednostka badawczo-rozwojowa mogła być również włączona do szkoły wyższej lub instytutu naukowego Polskiej Akademii Nauk albo przekształcona w spółdzielnię pracy bądź też mogła podlegać komercjalizacji i prywatyzacji albo upadłości (art. 9a-11b ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych).

⁶⁰ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw reformy funkcjonowania instytutów badawczych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 414.

⁶¹ Obecnie są to: Instytut Technologii Bezpieczeństwa „MORATEX” w Łodzi, Instytut Badań Edukacyjnych, Instytut Techniki Górniczej KOMAG w Gliwicach, Instytut Technologii Paliw i Energii w Zabrze; „Poltegor-Instytut” Instytut Górnictwa Odkrywkowego we Wrocławiu, 7. Instytut Techniczny Wojsk Lotniczych w Warszawie, Wojskowy Instytut Chemii i Radiometrii w Warszawie, Wojskowy Instytut Techniki Panczernej i Samochodowej w Sulejówku, Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia w Zieloncu, Wojskowy Instytut Techniki Inżynieryjnej im. profesora Józefa Kosackiego we Wrocławiu, Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii imienia generała Karola Kaczkowskiego w Warszawie, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie, Instytut „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi, Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie, Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc w Warszawie, Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie, Instytut Matki i Dziecka w Warszawie, Instytut Medycyny Pracy im. prof. dra med. Jerzego Nofera w Łodzi, Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie, Instytut „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka” w Warszawie, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, Narodowy Instytut Geria-

badawczych (naukowo-badawczych) pozwala zarazem na sformułowanie wniosku, że praktycznie od początku istnienia ich status oraz pozycja prawna nie ulegały istotnym przeobrażeniom. Zawsze były to bowiem podmioty lokowane na prawie publicznym (tworzone w drodze aktów prawa publicznego), nadzorowane przez naczelne (względnie centralne) organy administracji państwowej (rządowej)⁶², stanowiące formę decentralizacji tej administracji opartą na czynniku majątkowym (wyodrębnionym rzeczowo majątku publicznym)⁶³, mające charakter samoistny (wyposażone w osobowość cywilnoprawną typu zakładowego⁶⁴ i w zakresie, w jakim są tworzone w drodze aktów stanowienia prawa, a więc ustaw lub aktów wykonawczych o charakterze imiennym – dotyczących konkretnego instytutu, także odrębną osobowość publicznoprawną⁶⁵), których struktura wewnętrzna jest ukształtowana według modelu: dyrektor – rada (naukowa), a nade wszystko realizujące ustawowo określone zadania publiczne o charakterze prac badawczych i rozwojowych (ukierunkowanych na ich rezultat), czyli wykonujące administrację publiczną w formach zasadniczo niewładczych⁶⁶, choć nieobejmujących świadczenia usług niematerialnych na rzecz ludności (co nie wyklucza też działania organów instytutów – dyrektorów – w charakterze organów administrujących, którym ustawa powierza działania władcze, np. wydawanie decyzji administracyjnych⁶⁷).

trii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie, Narodowy Instytut Leków w Warszawie, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geodezji i Kartografii, Instytut Techniki Budowlanej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie, Instytut Badawczy Leśnictwa w Sękocinie Starym, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej w Warszawie, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach, Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy im. Sylwestra Kaliskiego w Warszawie, Narodowe Centrum Badań Jądrowych w Otwocku-Świerku, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Instytut Kolejnictwa oraz Instytut Transportu Samochodowego. Na temat instytutów badawczych mających szczególnie status państwowych instytutów badawczych mowa będzie odrębnie niżej.

⁶² Z rzadka natomiast podległe tym organom, co dotyczyło wybranych instytutów w okresie międzywojennym.

⁶³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 142; P. Lisowski, *Układ zdecentralizowany (decentralizacja)*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 462-463.

⁶⁴ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 224.

⁶⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 143-145. Szerzej w tej kwestii zob. także M. Błachucki, *Osobowość publicznoprawna w świetle historii i doktryny prawa administracyjnego*, Warszawa 2021 i cyt. tam literaturę.

⁶⁶ Zob. przede wszystkim art. 2 ust. 2 u.i.b.

⁶⁷ Zob. np. wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., II GSK 3696/15, CBOSA, z którego wynika, że odmowa wydania świadectwa dopuszczenia wyrobów do użytkowania na podstawie art. 7 ust. 1-6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057 stanowi decyzję administracyjną Dyrektora Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwożarowej im. Józefa Tuliszewskiego – PIB w Józefowie.

Ten ostatni wyróżnik instytutów badawczych, obecny jednoznacznie we wszystkich regulacjach prawnych z okresu 1918-2010, istotnie osłabł jednak pod rządami aktualnie obowiązującej u.i.b., której art. 2 nie wiąże już realizacji zadań tych instytutów z potrzebami gospodarki narodowej (społeczeństwa), wsparciem fachowym (potrzeb) administracji państwowej (państwa) czy jakkolwiek inaczej ujmowanym interesem publicznym, tylko ogranicza te zadania do przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażania wyników tych badań⁶⁸. Rodzi to w piśmiennictwie uzasadnione wątpliwości co do naukowego lub gospodarczego (komercyjnego) charakteru działalności funkcjonujących obecnie instytutów badawczych⁶⁹, które dodatkowo potęgować może treść obecnych przepisów konstytucyjnych, w tym ustanowionej w art. 73 Konstytucji RP wolności badań naukowych, gdyż jak wprost wskazują komentatorzy tych regulacji, „obecne przepisy konstytucyjne nie formułują [...] w sposób wyraźny pozytywnego obowiązku władz publicznych do dbałości o rozwój nauki czy opieki nad ludźmi zajmującymi się nauką (zob. art. 74 i art. 77 poprzednich przepisów konstytucyjnych). Pominięcie to nie jest przypadkowe i wyraża intencję twórców konstytucji z 1997 r., by nie wiązać się zobowiązaniami w tym zakresie”⁷⁰.

Niejednoznacznie przedstawia się ponadto kwestia sfer działania instytutów badawczych. Z jednej strony charakter ich działalności (fachowej) prowadzonej dla potrzeb administracji publicznej może wskazywać na konotacje z wewnętrzną sferą jej działania, a nawet pewne (luźne) podobieństwo do organów pomocniczych (opiniodawczych, doradczych)⁷¹. Z drugiej jednak strony instytuty badawcze w ramach swojej działalności (realizacji przypisanych im zadań) wchodzą w stosunki prawne z osobami trzecimi (podmiotami administrowanymi), a zatem funkcjonują również w sferze zewnętrznej działania administracji. Nie jest to zarazem sfera policji ani reglamentacji administracyjnej, zatem pozostaje administracja świadcząca, choć poza obszarem kształcenia i lecznictwa prowadzonego przez instytuty badawcze, ich główna działalność naukowo-badawcza zaspokaja potrzeby (materialne lub niematerialne) oby-

⁶⁸ Szczególnie na tym tle przedstawia się sytuacja instytutów o statusie państwowych instytutów badawczych, o których będzie mowa niżej.

⁶⁹ Zob. M. Ciałak, *op. cit.*, s. 71-76; A. Gryzik, *op. cit.*, s. 76 i n.; M. Wyszomirska, *op. cit.*, s. 33 i n.

⁷⁰ L. Garlicki, M. Derlatka, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2016, LEX, art. 73, nt 11. Warto dodać, że wspomniany w cytowanym fragmencie art. 74 Konstytucji z 22 lipca 1952 r., t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm. stanowił, że Rzeczpospolita Polska dba o wszechstronny rozwój nauki, opartej na dorobku przodującej myśli ludzkiej i postępowej myśli polskiej – nauki w służbie narodu. Por. jednak M. Ciałak, *op. cit.*, s. 64.

⁷¹ Zob. np. P. Lisowski, *Aparat pomocniczy organu administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 414.

wateli jedynie pośrednio, przede wszystkim dostarczając wiedzę i instrumenty do takich działań natury świadczącej realizującym je już w sposób bezpośredni wobec obywateli organom oraz zakładom administracyjnym (publicznym). Od organów administracyjnych instytuty badawcze różnią się zarazem tym, że nie mają własnych, prawem przypisanych kompetencji (władczych) ani nie działają w imieniu (na rachunek) państwa lub innego związku publicznoprawnego (samorządu), wobec czego nie są organami administracji publicznej, z kolei od zakładów administracyjnych (publicznych) odróżnia instytuty badawcze przede wszystkim brak użytkowników (destynatariuszy), a także rodzaj stosunków prawnych z osobami trzecimi (podmiotami administrowanymi), które generalnie nie przybierają charakteru administracyjnego, i wreszcie, zorientowanie działalności instytutów badawczych nie na samo świadczenie usług niematerialnych (ich dostępność oraz ciągłość), ale na konkretny rezultat tej działalności w postaci nadających się do wdrożenia (w sferze publicznej lub z korzyścią dla tej sfery) efektów badań naukowych lub prac rozwojowych instytutu badawczego (co oczywiście nie wyklucza tego, aby w strukturze takiego instytutu działały zakłady administracyjne zajmujące się kształceniem, szpitale lub biblioteki).

Wydaje się w rezultacie, że na gruncie ustrojowego prawa administracyjnego można mówić o w miarę wyodrębnionym i ukształtowanym historycznie modelu instytutu badawczego (naukowo-badawczego) jako zdecentralizowanej – w oparciu o czynnik majątkowy⁷² – formie organizacyjnej wykonywania administracji publicznej. Kilka ważkich kwestii dotyczących instytutów badawczych wymaga przy tym jeszcze dodatkowych (uzupełniających) wzmianek.

2.2. Państwowe instytuty badawcze

Wśród ogółu instytutów badawczych występuje węższa ich grupa mająca status PIB⁷³, dla których nazwa ta jest zresztą zastrzeżona na zasadzie wyłączności (art. 21 ust. 4 u.i.b.)⁷⁴. Instytut badawczy może otrzymać – w drodze

⁷² H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-145; P. Lisowski, *Układ zdecentralizowany...*, s. 462-463.

⁷³ Kategorię tę wprowadzono pierwotnie do ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (art. 12a–12b) na mocy ustawy z dnia 26 października 2000 r. o zmianie ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, Dz. U. Nr 103, poz. 1100, która weszła w życie 28 lutego 2001 r. Powstałe pod rządami tych przepisów państwowe instytuty badawcze stały się następnie państwowymi instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, a to zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki.

⁷⁴ Zob. I. Nestoruk, *Aktualna regulacja nazw rodzajowych w sektorze nauki jako przykład specyficznego reżimu nazw prawnie zastrzeżonych*, [w:] D. Kasprzycki, J. Ożegalska-Trybalska (red.),

rozporządzenia Rady Ministrów⁷⁵ – status PIB⁷⁶, jeżeli istnieje potrzeba zlece-
nia takiemu instytutowi do wykonywania w sposób ciągły zadań szczególnie
ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa, których wykonanie jest
niezbędne dla zapewnienia obronności i bezpieczeństwa publicznego, dzia-
łania wymiaru sprawiedliwości, ochrony dziedzictwa narodowego, rozwoju
edukacji i kultury, kultury fizycznej i sportu oraz poprawy jakości życia oby-
wateli⁷⁷. W przypadku PIB nie występują zatem wspomniane wcześniej wąt-
pliwości dotyczące naukowego lub gospodarczego (komercyjnego) charakte-
ru ich działalności, co tylko utwierdza w przekonaniu o prawnoustrojowym

*Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa de-
dykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi*, Warszawa 2015, s. 417-421. Por. też art. 6 ust. 3
dekrety z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego.

⁷⁵ Ta sama forma została przewidziana dla pozbawienia instytutu badawczego statusu
państwowego instytutu badawczego (art. 21 ust. 7 u.i.b.). Wyjątkiem jest tutaj Państwowy In-
stytut Medyczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – PIB, który uzyskał ten
status wprost z mocy art. 2 ust. 1 przywołanej ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. tworzącej ten
instytut.

⁷⁶ Obecnie w tej formie działają: Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpżarowej im. Józefa Tulisz-
kowskiego – PIB, Państwowy Instytut Medyczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – PIB, Ośrodek Przetwarzania Informacji – PIB, Główny Instytut
Górnictwa – PIB w Katowicach, Wojskowy Instytut Łączności im. prof. dr. hab. Janusza Grosz-
kowskiego – PIB w Zegrzu Południowym, Wojskowy Instytut Medyczny – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – PIB, Instytut Sportu – PIB z siedzibą w Warszawie, Centralny Instytut Ochrony Pracy – PIB, Instytut Energetyki – PIB, Instytut Nafty i Gazu – PIB w Krakowie, Instytut Ochrony Środowiska – PIB w Warszawie; Państwowy Instytut Geologiczny – PIB w Warsza-
wie, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB, Instytut Łączności – PIB, Naukowa i Aka-
demicka Sieć Komputerowa – PIB, Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego im.
prof. Wacława Dąbrowskiego – PIB w Warszawie, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki
Żywnościowej – PIB w Warszawie, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – PIB w Radziko-
wie, Instytut Ochrony Roślin – PIB w Poznaniu, Instytut Ogrodnictwa – PIB w Skierniewicach,
Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – PIB w Olsztynie, Instytut Techno-
logiczno-Przyrodniczy – PIB w Falentach, Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB
w Puławach, Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich – PIB w Poznaniu, Instytut Zo-
otechniki – PIB w Krakowie, Morski Instytut Rybacki – PIB w Gdyni oraz Państwowy Instytut
Weterynaryjny – PIB w Puławach.

⁷⁷ Zadania te, zgodnie z art. 22 pkt 2 u.i.b., powinny dotyczyć opracowywania i opi-
niowania standardów w zakresie rynku pracy, ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego,
ochrony zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki żywnościowej, gospodarki przestrzennej,
gospodarki bogactwami i zasobami naturalnymi, rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
bezpieczeństwa technicznego, energetycznego i bezpieczeństwa transportu oraz standardów
produktów, procesów i usług, a także warunków przestrzegania tych standardów, monitorin-
gu zjawisk i wydarzeń mogących stwarzać zagrożenie publiczne, w tym epidemii oraz kata-
strof naturalnych lub technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej, i zapobiegania
ich skutkom.

charakterze tych instytutów jako podmiotów administrujących (wykonujących administrację publiczną).

2.3. Instytuty badawcze działające na podstawie własnych (imiennych) ustaw

Część instytutów badawczych działa w oparciu o własne (imiennie) ustawy (dekrety), które ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych jedynie w tych wypadkach uzupełnia. Chodzi tutaj mianowicie o następujące ustawy (dekrety) i utworzone nimi instytuty badawcze: dekret z dnia 6 czerwca 1945 r. o Państwowym Instytucie Weterynaryjnym w Puławach, dekret z dnia 28 października 1947 r. o utworzeniu Morskiego Instytutu Rybackiego, ustawę z dnia 4 kwietnia 1950 r. o utworzeniu Centralnego Instytutu Ochrony Pracy, ustawę z dnia 9 listopada 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego oraz ustawę z dnia 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁸. Ogólny rys prawny wymienionych tutaj instytutów badawczych odpowiada oczywiście dotychczasowym ustaleniom, jednak instytuty te wykazują również pewne odrębności, dotyczące np. ich struktury wewnętrznej lub trybu łączenia, podziału, reorganizacji, przekształcenia lub likwidacji tych instytutów, co stało najpewniej za ich powołaniem w drodze osobnych ustaw. Z oczywistych zarazem względów elastyczność regulacji prawnej dotyczącej omawianej grupy instytutów jest ograniczona, skoro wymaga zmian ustawodawczych, co przy okazji pozwala dostrzec, że trend tworzenia instytutów badawczych odrębnymi ustawami, gdyby miał utrzymać się, stanowi powrót do rozwiązań zarzuconych w tym obszarze już w 1951 r. (a definitywnie w 1961 r.) i idzie całkowicie w poprzek idei działów administracji rządowej, których elastyczność kompilowania w drodze rozporządzeń atrybucyjnych Prezesa Rady Ministrów⁷⁹ była remedium na sztywną strukturę resortową opartą na ustawach dotyczących tworzenia urzędów poszczególnych ministrów, do czego kierunkowym nawiązaniem – uwsteczniającym niestety organizację administracji rządowej – jest powoływanie instytutów badawczych na drodze ustawowej⁸⁰.

⁷⁸ Odpowiednio: Dz. U. Nr 25, poz. 154; Dz. U. Nr 66, poz. 406; Dz. U. Nr 17, poz. 139; t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 475; Dz. U. z 2022 r. poz. 2731.

⁷⁹ Zob. art. 33 u.RM oraz u.d.a.rz.

⁸⁰ Dla przykładu rozdzielenie działów administracji rządowej: administracja publiczna oraz sprawy wewnętrzne i likwidacja (przekształcenie) w ślad za tym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji spowoduje, że choć przestanie istnieć takie ministerstwo, nadal funkcjonował będzie Państwowy Instytut Medyczny takiego – nieistniejącego – ministerstwa.

2.4. Instytuty badawcze będące podmiotami leczniczymi

Po trzecie, niektóre spośród instytutów badawczych legitymują się jednocześnie statusem podmiotów leczniczych (art. 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 u.d.l.⁸¹). Instytuty te, prowadzące badania naukowe lub prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu, uczestniczą w systemie ochrony zdrowia (art. 3 u.i.b.), zaś ich głównym wyróżnikiem jest brak możliwości ogłoszenia upadłości tych instytutów (art. 14 ust. 1 u.i.b.), co o tyle ma znaczenie, że jak zwrócono uwagę w nowszych publikacjach, „sytuacja finansowa poszczególnych instytutów badawczych jest mocno zróżnicowana, ale generalnie w większości przypadków jest ona zła lub wręcz fatalna. Nie sprzyja to realizacji podstawowego celu, dla którego są one tworzone, tj. prowadzeniu badań i prac rozwojowych oraz ich wdrażaniu. W dłuższym czasie zagraża to wręcz ich istnieniu w obecnej formie organizacyjnej”⁸². Ponadto warto jeszcze dodać, że w podmiotach leczniczych działających w formie instytutów badawczych zadania rady społecznej wykonuje rada naukowa (art. 48 ust. 4 u.d.l.). Generalnie natomiast działalność omawianych instytutów badawczych steruje niewątpliwie w kierunku zakładów administracyjnych (publicznych), choć niezmiennie należy oddzielać od siebie same instytuty (w tym przypadku jako podmioty lecznicze) od prowadzonych przezeń szpitali (jako zakładów leczniczych⁸³ odpowiadających specyfice zakładu administracyjnego).

2.5. Instytuty badawcze pełniące służby państwowe

Pewną specyfiką odznaczają się także Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – PIB oraz Państwowy Instytut Geologiczny – PIB, które pełnią państwową służbę, odpowiednio, hydrologiczno-meteorologiczną i do spraw bezpieczeństwa

⁸¹ Obecnie są to: Instytut „Centrum Zdrowia Matki Polki” w Łodzi, Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie, Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc w Warszawie, Instytut Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie; Instytut Matki i Dziecka w Warszawie, Instytut Medycyny Pracy im. prof. dra med. Jerzego Nofera w Łodzi, Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie, Instytut „Pomnik – Centrum Zdrowia Dziecka” w Warszawie, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie, Narodowy Instytut Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Leków w Warszawie, Narodowy Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie – PIB w Warszawie, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – PIB; Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii imienia generała Karola Kaczkowskiego w Warszawie, Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie, Wojskowy Instytut Medyczny – PIB w Warszawie oraz Państwowy Instytut Medyczny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – PIB.

⁸² M. Jaworzyńska, J. Śmiechowicz, *Finansowe aspekty funkcjonowania instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia*, „Optimum. Economic Studies” 2022, nr 2, s. 110.

⁸³ Zob. art. 2 pkt 9 u.d.l.

budowli piętrzących (art. 366 i n. pr. wod.⁸⁴) oraz hydrogeologiczną i geologiczną (art. 366 i n. pr. wod., a także art. 162-163 pr. g.g.⁸⁵). W tym przypadku nie może być już zatem żadnych wątpliwości, że mamy do czynienia z wykonywaniem administracji publicznej i to nie na zasadzie zlecenia jej zadań (funkcji), tylko przez podmioty publiczne, co w odniesieniu do obu przywołanych (państwowych) instytutów badawczych potwierdza ich status podmiotów administrujących.

2.6. Instytuty, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych

Istnieją ponadto instytuty odpowiadające w swym konturze prawnoorganizacyjnym instytutom badawczym, a więc będące państwowymi osobami prawnymi⁸⁶ (o układzie organów: dyrektor – rada instytutu) realizującymi zadania publiczne i nadzorowanymi przez (nadające im statuty) naczelne organy administracji rządowej, do których to instytutów przepisy u.i.b. stosuje się jednak wyłącznie odpowiednio i tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawach z dnia 20 grudnia 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych⁸⁷ oraz z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego⁸⁸.

⁸⁴ Zgodnie z tymi przepisami państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna wykonuje zadania państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa, środowiska, dziedzictwa kulturowego, gospodarki i rozpoznawania zagrożeń niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze lub hydrosferze, a także na potrzeby rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju, natomiast państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wykonuje zadania państwa w zakresie nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa budowli piętrzących.

⁸⁵ Zgodnie z tymi przepisami państwowa służba hydrogeologiczna wykonuje zadania państwa na potrzeby rozpoznawania, bilansowania i ochrony wód podziemnych w celu racjonalnego wykorzystania tych wód przez społeczeństwo oraz gospodarkę, natomiast państwowa służba geologiczna wykonuje następujące zadania państwa w zakresie geologii.

⁸⁶ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 1 i 30, ust. 3 pkt 1 oraz art. 38 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁸⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 720. Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 936 oraz art. 8 powołanej ustawy, zgodnie z którym dla realizacji zadań tego instytutu przekazuje się majątek jednostki działającej dawniej na podstawie ustawy z 3 czerwca 1947 r. o utworzeniu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 227.

⁸⁸ Dz. U. poz. 2292. Zob. też rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Zachodniemu im. Zygmunta Wojciechowskiego, Dz. U. poz. 650. Instytut ten powstał jako następcą prawny zlikwidowanego instytutu badawczego działającego pod nazwą Instytut Zachodni – Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego (powołanego zarządzeniem nr 18 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej pod nazwą Instytut Zachodni – Instytut Naukowo-Badawczy im. Zygmunta Wojciechowskiego i działającego na podstawie statutu zatwierdzonego zarządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2014 r., Dz. Urz. MNiSW poz. 21).

Nie są to zatem instytuty badawcze w rozumienia ustawowym, a w związku z tym należą do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 u.f.p.), co jednak obok pewnej specyfiki przedmiotu badań i analiz prowadzonych przez oba te instytuty jest w zasadzie wyłącznym ich wyróżnikiem. Z powodzeniem mogłyby więc one stanowić subkategorię pełnoprawnych instytutów badawczych – na wzór państwowych instytutów badawczych (art. 21-22 u.i.b.) lub jednostek (instytutów) podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 66 u.i.b.) bądź instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia i będących zarazem podmiotami leczniczymi (art. 3 u.i.b.).

2.7. Sieć Badawcza Łukasiewicz (Centrum Łukasiewicz oraz instytuty Sieci)

Kolejną wyodrębnioną ustawowo kategorią instytutów w prawie administracyjnym jest SBŁ, którą tworzą Centrum Łukasiewicz oraz instytuty Sieci⁸⁹, o których jest mowa w u.SBŁ. Zadaniem tych podmiotów, mających status państwowych osób prawnych, jest – odpowiednio – koordynowanie oraz prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, a w uzasadnionych przypadkach także badań podstawowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, szczególnie ważnych dla realizacji polityki gospodarczej i innowacyjnej państwa określonej w strategiach rozwoju polityki naukowej państwa, a ponadto transfer wiedzy oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do gospodarki, wspieranie polityki gospodarczej państwa oraz prowadzenie działalności mającej na celu kształtowanie świadomości społecznej na temat zaawansowanych technologii. Są to zatem ustawowo określone zadania o charakterze publicznym, co pozwala twierdzić, że mamy tutaj do czynienia z wykonywaniem administracji publicznej.

⁸⁹ Obecnie są to: SBŁ – Instytut Chemii Przemysłowej, SBŁ – Instytut Elektrotechniki, SBŁ – Instytut Lotnictwa, SBŁ – Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ, SBŁ – Instytut Przemysłu Organicznego, SBŁ – Instytut Technologii Eksploatacji, SBŁ – Instytut Mikroelektroniki i Fotoniki, SBŁ – Instytut Tele- i Radiotechniczny, SBŁ – Warszawski Instytut Technologiczny, SBŁ – Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP, SBŁ – Przemysłowy Instytut Motoryzacji, SBŁ – Poznański Instytut Technologiczny, SBŁ – Łódzki Instytut Technologiczny, SBŁ – Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników, SBŁ – Instytut Nowych Syntez Chemicznych, SBŁ – Polski Ośrodek Rozwoju Technologii, SBŁ – Instytut Ciężkiej Syntezy Organicznej „Błachownia”, SBŁ – Górnośląski Instytut Technologiczny, SBŁ – Instytut Metali Nieżelaznych, SBŁ – Instytut Technik Innowacyjnych EMAG, SBŁ – Krakowski Instytut Technologiczny, SBŁ – Instytut Ceramiki i Materiałów Budowlanych, SBŁ – Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Poligraficznego. Zob. też art. 98 ust. 2 u.SBŁ, gdzie wymieniono zostało 37 instytutów badawczych, które z dniem wejścia w życie tej ustawy (1 kwietnia 2019 r.) stały się instytutami SBŁ, co wskazuje na postępujący proces konsolidacji (reorganizacji) tych instytutów.

Centrum Łukasiewicz jest ustawową państwową osobą prawną⁹⁰, nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 35 u.SBŁ), który nadaje, w drodze rozporządzenia, statut Centrum Łukasiewicz (art. 7 u.SBŁ). Organami Centrum Łukasiewicz są natomiast Prezes oraz Rada Centrum Łukasiewicz (art. 10 u.SBŁ). Z kolei instytuty Sieci, także będące państwowymi osobami prawnymi⁹¹ występującymi w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 3 u.SBŁ)⁹² oraz nienależące do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 u.f.p.), są tworzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (art. 3 ust. 3 i art. 39 u.SBŁ), zaś nadzór nad nimi sprawuje Prezes Centrum Łukasiewicz (art. 36 u.SBŁ), na którego wniosek Rada Centrum Łukasiewicz dokonuje połączenia, podziału lub likwidacji instytutów Sieci (art. 40-45 u.SBŁ)⁹³. Ich organami są natomiast dyrektor oraz rada instytutu Sieci (art. 20 u.SBŁ), która uchwała statut instytutu Sieci (art. 26 pkt 2 u.SBŁ). Powyższe odrębności, ujawniające się ponadto na płaszczyźnie prawnofinansowej, nie zmieniają jednak tego, że zasadniczy rys organizacyjny Centrum Łukasiewicz oraz instytutów Sieci odpowiada na gruncie administracyjnego prawa ustrojowego ustaleniom poczynionym już poprzednio w odniesieniu do instytutów badawczych stanowiących zdecentralizowaną – w oparciu o czynnik majątkowy – formę organizacyjną wykonywania administracji publicznej⁹⁴.

2.8. Instytuty naukowe PAN

Z koniecznymi odrębnościami i odstępstwami wynikającymi ze specyfiki PAN dotychczasowe uwagi można również generalnie odnieść do instytutów naukowych PAN⁹⁵ będących podstawowymi jednostkami naukowymi

⁹⁰ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁹¹ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁹² Zob. także art. 40 § 1 i art. 44¹ k.c. oraz art. 38 u.z.z.m.p. co do ograniczeń w dokonywaniu czynności prawnych, jak również art. 57 i art. 63 u.SBŁ z których wynika, że Centrum Łukasiewicz oraz instytuty Sieci prowadzą samodzielną gospodarkę finansową (w tym pokrywają koszty działalności z uzyskiwanych przychodów).

⁹³ W stosunku do instytutu Sieci może być również ogłoszona upadłość (art. 46 u.SBŁ).

⁹⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-145; P. Lisowski, *Układ zdecentralizowany...*, s. 462-463.

⁹⁵ Obecnie są to: Centrum Astronomiczne PAN, Centrum Badań Kosmicznych PAN, Centrum Badań Molekularnych i Makromolekularnych PAN, Centrum Fizyki Teoretycznej PAN, Centrum Materiałów Polimerowych i Węglowych PAN, Europejskie Regionalne Centrum Ekohydrologii, Instytut Agrofizyki PAN, Instytut Archeologii i Etnologii, Instytut Badań Literackich PAN, Instytut Badań Systemowych PAN, Instytut Biochemii i Biofizyki PAN, Instytut Biocybernetyki i Inżynierii Biomedycznej PAN, Instytut Biologii Doświadczalnej PAN, Instytut Biologii Medycznej PAN, Instytut Biologii Ssaków PAN, Instytut Botaniki PAN, Instytut Budownictwa Wodnego PAN, Instytut Chemii Bioorganicznej PAN, Instytut Chemii Fizycznej PAN, Instytut Chemii

PAN (art. 42 u.PAN). Do zadań tych instytutów, wyposażonych w osobowość prawną⁹⁶ i działających we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 46 i art. 48 u.PAN)⁹⁷, a także włączonych do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 12 u.f.p.), należy prowadzenie działalności naukowej, w szczególności istotnej dla rozwoju kraju, upowszechnianie oraz wdrażanie wyników tej działalności. Instytut naukowy PAN może ponadto tworzyć pracownie gościnne, prowadzić kształcenie w szkole doktorskiej, na studiach podyplomowych lub w innej formie, a także współpracować z innymi instytutami PAN w ramach centów PAN (art. 50 i art. 57 u.PAN). Organami instytutów naukowych PAN są dyrektor oraz rada naukowa (art. 52 u.PAN), która uchwała statut instytutu PAN (podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa PAN; art. 51 u.PAN). Utworzenie instytutu naukowego PAN następuje w drodze uchwały Prezydium PAN podjętej na wniosek Prezesa PAN złożony po zasięgnięciu opinii wydziału PAN właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu oraz za zgodą ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 43-44)⁹⁸.

Organicznej PAN, Instytut Dendrologii PAN, Instytut Farmakologii PAN, Instytut Immunologii i Terapii Doświadczalnej PAN, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Instytut Fizjologii i Żywienia Zwierząt PAN, Instytut Fizjologii Roślin PAN, Instytut Fizyki PAN, Instytut Fizyki Jądrowej PAN, Instytut Fizyki Molekularnej PAN, Instytut Genetyki i Biotechnologii Zwierząt PAN, Instytut Genetyki Człowieka PAN, Instytut Genetyki Roślin PAN, Instytut Geofizyki PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Instytut Geofizyki PAN, Instytut Historii PAN, Instytut Historii Nauki PAN, Instytut Informatyki Teoretycznej i Stosowanej PAN, Instytut Inżynierii Chemicznej PAN, Instytut Języka Polskiego PAN, Instytut Katalizy i Fizykochemii Powierzchni PAN, Instytut Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych PAN, Instytut Maszyn Przepływowych PAN, Instytut Matematyczny PAN, Instytut Mechaniki Górotworu PAN, Instytut Medycyny Doświadczalnej i Klinicznej PAN, Instytut Metalurgii i Inżynierii Materiałowej PAN, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Instytut Nauk Geologicznych PAN, Instytut Nauk Prawnych PAN, Instytut Niskich Temperatur i Badań Strukturalnych PAN, Instytut Oceanologii PAN, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Instytut Paleobiologii PAN, Instytut Parazytologii PAN, Instytut Podstaw Informatyki PAN, Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska PAN, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN, Instytut Psychologii PAN, Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Systematyki i Ewolucji Zwierząt PAN, Instytut Sztuki PAN, Instytut Sławistyki PAN, Instytut Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN, Instytut Wysokich Ciśnień PAN, Międzynarodowy Instytut Mechanizmów i Maszyn Molekularnych PAN, Muzeum i Instytut Zoologii PAN.

⁹⁶ Instytuty naukowe PAN nabywają osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru tych instytutów, którego funkcjonowanie reguluje rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie rejestru instytutów naukowych Polskiej Akademii Nauk, Dz. U. Nr 236, poz. 1558. Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 9 u.z.z.m.p. oraz art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

⁹⁷ Zob. także art. 40 § 1 i art. 44¹ k.c. oraz art. 38 u.z.z.m.p. co do ograniczeń w dokonywaniu czynności prawnych.

⁹⁸ Jeśli chodzi natomiast o utworzenie za granicą instytutu naukowego PAN lub jego filii, następuje to na wniosek Prezydium Akademii, w drodze porozumienia zawartego mię-

Łączenie, podział, reorganizacja lub likwidacja instytutów naukowych PAN następuje z kolei na podstawie uchwały Prezydium PAN podjętej na wniosek Prezesa PAN lub dyrektora instytutu złożony po zasięgnięciu opinii wydziału PAN właściwego ze względu na specjalność naukową instytutu, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki (art. 61 u.PAN)⁹⁹. Nadzór nad instytutami naukowymi PAN sprawuje natomiast, w zakresie zgodności działania ich organów z przepisami u.PAN, statutem PAN lub statutami tych instytutów (z wyłączeniem gospodarki finansowej) Prezes Rady Ministrów (art. 5 u.PAN), natomiast w pozostałych zakresach związanych z działalnością instytutów naukowych PAN Zgromadzenie Ogólne PAN (art. 15 u.PAN), Prezydium PAN (art. 19 u.PAN) oraz Prezes PAN (art. 22 u.PAN).

Szczególną kategorię instytutów naukowych PAN stanowią ponadto instytuty międzynarodowe PAN tworzone na podstawie porozumień z zagranicznymi instytucjami lub organizacjami naukowymi (art. 58 u.PAN)¹⁰⁰. PAN może również tworzyć wspólne instytuty z uczelniami publicznymi lub z innymi podmiotami, przy czym formę prawną takiego wspólnego instytutu określa porozumienie dotyczące jego powołania (art. 59 u.PAN).

2.9. Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej

Osobnej uwagi wymaga w tym miejscu Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej działający na podstawie porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Organizacją Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury w sprawie utworzenia i funkcjonowania Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, sporządzonego w Paryżu dnia 26 maja 1995 r., ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie¹⁰¹, zaś w zakresie w niej nieuregulowanym – u.PAN. Instytut ten jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną (czyli ustawową państwową osobą prawną)¹⁰², działającą we własnym imieniu i na własny rachunek

dzy ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki a właściwym organem administracji państwa, na terytorium którego ma zostać utworzony instytut lub filia instytutu (art. 60 u.PAN).

⁹⁹ Instytut naukowy PAN może być również postawiony w stan upadłości (art. 67 u.PAN).

¹⁰⁰ Utworzenie międzynarodowego instytutu PAN, którego zadania dotyczą bezpieczeństwa kraju, wymaga zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

¹⁰¹ Odpowiednio: Dz. U. z 1996 r. Nr 109, poz. 521; Dz. U. z 2020 r. poz. 982.

¹⁰² Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 12 u.z.z.m.p. oraz art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

nek¹⁰³ oraz włączoną do sektora finansów publicznych (jak wypada przyjąć w zgodzie z art. 9 pkt 12 i 14 u.f.p.), do której zadań należy przyczynianie się, poprzez badania i szkolenie, do postępu wiedzy w biologii molekularnej i komórkowej, jak również w dziedzinach pokrewnych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów medycznych, weterynaryjnych i środowiska naturalnego, wspieranie i utrzymywanie międzynarodowej współpracy naukowej, wymiany i kontaktów, stymulowanie wdrażania rezultatów badań do zastosowań praktycznych, popularyzowanie osiągnięć naukowych. Organami Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie są Dyrektor oraz Międzynarodowy Komitet Doradczy, natomiast nadzór nad tym instytutem sprawuje, w tym nadaje mu statut, Prezes PAN, który zarządzi również likwidację tego instytutu w przypadku utraty mocy obowiązującej ww. porozumienia międzynarodowego sporządzonego w Paryżu dnia 26 maja 1995 r. Ogólny zatem rys prawno-organizacyjny Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, mimo pewnych odrębności, także odpowiada nakreślonemu wcześniej modelowi statusu oraz pozycji prawnej instytutów badawczych.

3. Instytuty jako agencje wykonawcze

W prawie administracyjnym ustrojowym dostrzec ponadto można instytuty działające w innych formach organizacyjnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹⁰⁴ instytut ten jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 9 pkt 5 i art. 18-22 u.f.p., a więc jednostką sektora finansów publicznych będącą państwową osobą prawną¹⁰⁵ utworzoną w celu realizacji zadań państwa (*scil.* wykonywania administracji publicznej). Kwestia osobowości prawnej tego instytutu jest przy tym wątpliwa, gdyż jak trafnie podnosi się w piśmiennictwie, „agencja wykonawcza nabywa osobowość prawną z mocy ustawy tworzącej agencję. Ustawa ta powinna także określić, czy i w jakim rejestrze fakt ten powinien być odnotowany”¹⁰⁶. Tymczasem w przywołanej usta-

¹⁰³ Zob. art. 10-11 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 r. o Międzynarodowym Instytucie Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie oraz art. 40 § 1 i art. 44¹ k.c., a także art. 38 u.z.z.m.p. co do ograniczeń w dokonywaniu czynności prawnych.

¹⁰⁴ Tj. Dz. U. 2023 r. poz. 1618.

¹⁰⁵ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p.

¹⁰⁶ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX, art. 18, nt 4. Zob. też K. Kopyściańska, *Art. 18. [Definicja agencji wykonawczej]* 192, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 193.

wie z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego nie ma przepisu, który przyznawałby temu instytutowi osobowość prawną lub stwierdzał, że jest to państwowa osoba prawna (względnie państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną). Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (realizacji i zarządzania programami z tego zakresu)¹⁰⁷, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu w zakresie określonym w u.d.p.p.w., podlegającą nadzorowi Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego¹⁰⁸, który w drodze rozporządzenia nadaje temu instytutowi statut¹⁰⁹. Organami Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa są natomiast Dyrektor (z racji wydawania decyzji administracyjnych¹¹⁰ sam będący organem administrującym) oraz Rada tego instytutu (o kompetencjach opiniodawczych). Jak zatem widać, w swych zrębach ustrojowych omawiany instytut wzorowany jest na instytutach badawczych, jednak przedmiot i zakres (cele i funkcje) jego działalności są całkowicie odmienne. Niemniej można twierdzić, że również ten instytut stanowi zdecentralizowaną – w oparciu o czynnik majątkowy – formę organizacyjną wykonywania administracji publicznej, choć rzecz nie jest do końca jednoznaczna, gdyż ograniczona samodzielność finansowa tego instytutu może również skłaniać ku tezie, że w istocie mamy w tym przypadku do czynienia jedynie z formą dekoncentracji administracyjnej¹¹¹.

¹⁰⁷ Do zadań Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa należy przede wszystkim realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru, a także wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przez wspieranie pozyskiwania przez nie środków pozabudżetowych na działalność, której celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie rozwoju kadr, ze szczególnym uwzględnieniem wolontariuszy i społeczników.

¹⁰⁸ Na marginesie warto zwrócić uwagę, że za sprawą Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, który wchodzi w skład Rady Ministrów (art. 34a ust. 2 u.d.p.p.w.), na powrót przestała być pusta (od czasu likwidacji Komitetu Badań Naukowych oraz Komitetu Integracji Europejskiej) kategoria prawna przewodniczących komitetów, o których mowa w art. 147 ust. 4 i art. 149 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. poz. 989.

¹¹⁰ Zob. art. 27 ust. 2a u.d.p.p.w.

¹¹¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 144-145.

4. Instytuty jako jednostki budżetowe

4.1. Instytuty o statusie państwowych jednostek budżetowych

Następną grupę instytutów stanowią te działające w formie państwowych jednostek budżetowych, o których mowa w art. 12-13 u.f.p., utworzone przez Prezesa Rady Ministrów (dla realizacji zadań na rzecz administracji rządowej) lub ministrów. Chodzi tutaj zatem o jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 3 u.f.p.) nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, zaś pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, a zarazem są tworzone i likwidowane przez organy administracji państwowej (rządowej) nadające tym jednostkom statut. W tej formie prawnoorganizacyjnej funkcjonują następujące instytuty:

a) Instytut De Republica, który został powołany wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.f.p. zarządzeniem Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu De Republica¹¹². Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutom jest to państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, prowadząca działalność wydawniczą, naukową oraz popularyzatorską. Instytutem tym kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa pełniąca funkcje kontrolne, opiniodawcze i doradcze;

b) Instytut Strat Wojennych im. Jana Karskiego, który został powołany wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.f.p. zarządzeniem Nr 321 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karskiego¹¹³. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutom jest to państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, prowadząca działalność badawczą, edukacyjną, wydawniczą oraz popularyzatorską w zakresie wiedzy o konsekwencjach II wojny światowej. Instytutem tym kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa pełniąca funkcje kontrolne, opiniodawcze i doradcze;

c) Instytut Pokolenia, który został powołany wydanym na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.f.p. zarządzeniem Nr 325 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie utworzenia Instytutu Pokolenia¹¹⁴. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutom jest to państwowa jednostka

¹¹² T.j. M.P. z 2023 r. poz. 406.

¹¹³ T.j. M.P. z 2023 r. poz. 412.

¹¹⁴ T.j. M.P. z 2023 r. poz. 911.

budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, prowadząca działalność opiniującą, badawczą, wydawniczą, popularyzatorską oraz upowszechniającą dobre praktyki w zakresie wzmacniania trwałości więzi międzypokoleniowych, międzyludzkich oraz tożsamości budowanej w polskich rodzinach przez kolejne pokolenia, a także gromadzenia, opracowywania oraz udostępniania organom władzy publicznej informacji o istotnych zjawiskach i procesach demograficznych, społecznych oraz kulturowych w Polsce. Instytutem tym kieruje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa pełniąca funkcje opiniodawcze i doradcze;

d) Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. zarządzeniem nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”¹¹⁵. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji), realizująca zadania na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania, a także zadania związane z prowadzeniem badań i analiz w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Instytutem tym kieruje powoływany przez ww. ministra dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada programowa jako podmiot opiniodawczy i doradczy jego dyrektora;

e) Instytut Finansów, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Instytut Finansów”¹¹⁶. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, której przedmiot działalności stanowi prowadzenie strategicznych oraz interdyscyplinarnych badań i analiz w zakresie finansów publicznych, budżetu i instytucji finansowych oraz upowszechnianie wiedzy i edukacja w tym zakresie. Instytutem tym kieruje powoływany przez ww. ministra dyrektor, zaś w strukturze tego instytutu działa rada naukowa jako podmiot opiniodawczo-doradczy jego dyrektora;

f) Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, który został powołany zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie utworzenia

¹¹⁵ Dz. Urz. MAiC poz. 56.

¹¹⁶ Dz. Urz. MFFiPR poz. 67.

Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹¹⁷. Zgodnie ze statutem nadanym temu instytutowi na podstawie art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości¹¹⁸ jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukowo-badawczą w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych nad tworzeniem, stosowaniem, aksjologią prawa, zjawiskami przestępczości, patologii społecznej, pokrzywdzenia przestępstwem, problematyką komunikacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz przystosowywaniem wyników tych badań do potrzeb praktyki, ich wdrażaniem, a także upowszechnianiem i edukacją prawną w tych dziedzinach. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej;

g) Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie, który został powołany zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie¹¹⁹. Zgodnie ze statutem nadanym temu instytutowi na podstawie art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie¹²⁰ jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukową i badawczo-rozwojową na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w dziedzinie nauk sądowych, realizowaną poprzez prowadzenie badań naukowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii na zlecenie sądów, prokuratur oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia na podstawie ustaw postępowań, w toku których dopuszczany jest dowód z opinii biegłego. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej;

h) Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. oraz art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 11 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu

¹¹⁷ Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 11. W miejsce zlikwidowanej jednostki badawczo-rozwojowej pod tą samą nazwą, jako kontynuator działalności tej jednostki badawczo-rozwojowej.

¹¹⁸ Dz. Urz. MS poz. 167.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Odpowiednio: Dz. Urz. MS Nr 3, poz. 12; Dz. Urz. MS z 2017 r. poz. 3.

Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi¹²¹. Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukową i badawczo-rozwojową na potrzeby wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w dziedzinie nauk sądowych, realizowaną poprzez prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii na zlecenie sądów, prokuratur oraz innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia na podstawie ustaw postępowań, w toku których dopuszczany jest dowód z opinii biegłego. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej;

i) Instytut Ekspertyz Medycznych w Łodzi, który został powołany wydanym na podstawie art. 12 u.f.p. oraz art. 66 ust. 3 u.i.b. zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 13 października 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu Ekspertyz Medycznych w Łodzi¹²². Zgodnie ze stanowiącym załącznik do tego zarządzenia statutem jest to państwowa jednostka organizacyjna (budżetowa) podległa Ministrowi Sprawiedliwości, prowadząca działalność naukową i badawczo-rozwojową w zakresie współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości i ścigania, realizowanej poprzez prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz opracowywanie ekspertyz i wydawanie opinii z zakresu nauk medycznych, która to współpraca na celu usprawnienie procesu opiniowania sądowo-lekarskiego i przeciwdziałanie przewlekłości postępowań w sprawach karnych i cywilnych wynikającej z niedostatecznej liczby podmiotów opiniujących i lekarzy biegłych z dziedziny medycyny oraz wydawaniu opinii nieprzydatnych dla prowadzonych postępowań. Organami instytutu są powoływany przez Ministra Sprawiedliwości dyrektor i rada naukowa, będąca organem stanowiącym, inicjującym, opiniodawczym i doradczym instytutu w zakresie jego działalności statutowej oraz w sprawach rozwoju kadry naukowej i badawczo-technicznej.

Wszystkie wymienione ostatnio instytuty, zważywszy ich nazewnictwo, strukturę wewnętrzną oraz przedmiot działalności (zakres zadań), są w aspekcie prawnoustrojowym swoistymi atrapami czy też imitacjami właściwych instytutów badawczych, o których mowa w u.i.b.¹²³ Trudno wyjaśnić to zjawisko,

¹²¹ Dz. Urz. MS poz. 206.

¹²² Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 239.

¹²³ Szczególnie dobrze jest to widoczne w art. 66 u.i.b., który przewiduje, że wybrane przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do państwowych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzących działalność naukową. Statuty tym jednostkom nadaje Minister Sprawiedliwości, który również powołuje i odwołuje dyrektorów tych jednostek oraz ich zastępców.

szczególnie w sposób racjonalny i systemowy, toteż można ograniczyć się do spostrzeżenia, że instytucje działające w formie państwowych jednostek budżetowych wyzute są z jakiegokolwiek samodzielności prawnej i finansowej. W przeciwieństwie do „oryginalnych” instytucji badawczych są to prostu podmioty scentralizowanej administracji rządowej, podporządkowane (podległe) Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom, należące do sektora finansów publicznych (a przy tym uzależnione wprost i bezpośrednio wyłącznie od środków budżetowych) oraz działające w obrębie osobowości prawnej Skarbu Państwa (czyli w imieniu i na rachunek państwa). Praktyka tworzenia instytucji o takiej charakterystyce prawnoorganizacyjnej, tym bardziej w obliczu obowiązywania u.i.b., jest zatem wysoce wątpliwa, co warto podkreślić, mając na uwadze przyrost liczby instytucji działających w formie państwowych jednostek budżetowych, jaki dokonał się w ostatnich kilku latach.

4.2. Instytucje polskie o statusie placówek zagranicznych

Specyficzną kategorię państwowych jednostek budżetowych¹²⁴ o statusie placówek zagranicznych w rozumieniu art. 7 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej¹²⁵ stanowią ponadto działające w strukturze resortu spraw zagranicznych¹²⁶ i podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych instytucje polskie¹²⁷, których działalność w zakresie administracji publicznej, związana ze sprawowaniem funkcji zewnętrznych państwa w sferze spraw zagranicznych, obejmuje wykonywanie zadań dyplomacji publicznej i kulturalnej w państwach przyjmujących¹²⁸. Podstawę prawną dla funkcjonowania części

¹²⁴ Zob. też przepisy u.f.p. dotyczące tych jednostek mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 163 u.f.p.

¹²⁵ Analogiczną regulację zawierał poprzednio obowiązujący art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1854.

¹²⁶ Zob. zarządzenie Nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, t.j. Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 72.

¹²⁷ Obecnie są to: Instytut Kultury Polskiej w Londynie, Instytut Kultury Polskiej w Nowym Jorku, Instytut Polski w Belgradzie, Instytut Polski w Berlinie, Instytut Polski w Bratysławie, Instytut Polski w Brukseli, Instytut Polski w Budapeszcie, Instytut Polski w Bukareszcie, Instytut Polski w Düsseldorfie, Instytut Polski w Kijowie, Instytut Polski w Madrycie, Instytut Polski w Mińsku, Instytut Polski w Moskwie, Instytut Polski w Nowym Delhi, Instytut Polski w Paryżu, Instytut Polski w Pekinie, Instytut Polski w Pradze, Instytut Polski w Rzymie, Instytut Polski w Sankt Petersburgu, Instytut Polski w Sofii, Instytut Polski w Sztokholmie, Instytut Polski w Tbilisi, Instytut Polski w Tel Awiwie, Instytut Polski w Tokio, Instytut Polski w Wiedniu oraz Instytut Polski w Wilnie.

¹²⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Umińska-Woroniecka, *Status prawny instytucji polskich*, AUWR No 3368, PPIA 2011, t. LXXXVII, s. 91-107.

tych instytutów (np. w Hiszpanii, Rumunii, na Litwie oraz na Węgrzech) stanowią ponadto dwustronne (bilateralne) umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską z innymi państwami¹²⁹. Organizację wewnętrzną oraz zadania instytutów polskich, kierowanych przez dyrektorów, określają wewnętrzne regulaminy organizacyjne tych instytutów.

5. Instytuty jako instytucje gospodarki budżetowej

Wśród form organizacyjnych przewidzianych przepisami u.f.p. należy dodatkowo zwrócić uwagę na Krajowy Instytut Mediów działający (od dnia 31 grudnia 2020 r.) jako instytucja gospodarki budżetowej, o której mowa w art. 23-28 u.f.p., czyli jednostka sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 6 u.f.p.) utworzona w celu realizacji zadań publicznych, która odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, przy czym w przypadkach określonych w odrębnych ustawach może otrzymywać dotacje z budżetu państwa na realizację zadań publicznych (w tym jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe). Instytucje gospodarki budżetowej podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego¹³⁰ i z tą chwilą nabywają osobowość prawną (status państwowych osób prawnych¹³¹). Podstawę działalności instytucji gospodarki budżetowej stanowi statut nadany jej przez organ administracji rządowej lub organ (kierownika) jednostki, o której mowa w art. 139 ust. 2 u.f.p.¹³², wykonujący funkcje organu założycielskiego. W ramach tych funkcji mieści się powoływanie (odwoływanie) dyrektora instytucji gospodarki budżetowej, który jest jej organem i nadaje tej instytucji regulamin określający jej wewnętrzną organizację. Instytucja gospodarki budżetowej samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności jego wykorzystania, natomiast podstawę jej gospodarki finansowej stanowi roczny plan

¹²⁹ Umowy te wymienia oraz omawia bliżej A. Umińska-Woroniecka, *op. cit.*, s. 98-106.

¹³⁰ Zob. art. 36 pkt 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 685.

¹³¹ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 38 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹³² Chodzi tu zatem o organy lub kierowników następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

finansowy. Działający w tych ramach prawnych Krajowy Instytut Mediów został utworzony przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wykonującego funkcje organu założycielskiego wobec tego instytutu, którego przedmiot działalności stanowią: badania rynku i opinii publicznej, badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych, pozostałe badania i analizy techniczne, działalność związana z oprogramowaniem i zarządzaniem urządzeniami informatycznymi, badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych, przetwarzanie danych, zarządzanie stronami internetowymi oraz inna działalność profesjonalna, naukowa, techniczna, usługowa (w zakresie technologii informatycznych i komputerowych) oraz doradcza (dotycząca prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania). Można dodać, że działalność Krajowego Instytutu Mediów w pierwszym okresie jego funkcjonowania została zdecydowanie negatywnie oceniona przez NIK¹³³.

6. Instytuty jako instytucje kultury

Kolejna grupa znanych prawu administracyjnemu instytutów działa w organizacyjnej formie instytucji kultury, o których mowa w u.d.k. Są to zatem państwowe¹³⁴ lub samorządowe osoby prawne¹³⁵ organizowane (tworzone, łączone, dzielone, likwidowane) i działające na podstawie statutów nadanych w drodze – odpowiednio – zarządzeń ministrów lub kierowników urzędów centralnych bądź uchwał jednostek samorządu terytorialnego, czyli w trybie publicznoprawnym, co dodatkowo znajduje wyraz w fakcie, że organizator powołuje dyrektora instytucji kultury, który nią zarządza i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 11-26 u.d.k.). Interesujące jest przy tym, że wśród form organizacyjnych działalności kulturalnej (artystycznej) wymienionych w art. 2 i art. 11 ust. 2 u.d.k. nie zostały wskazane instytuty, jednak wyliczenie to ma charakter przykładowy, a zatem nie ma formalnych przeszkód do posługiwania się terminem „instytut” w nazewnictwie instytucji kultury. Podobnie jednak jak było to w przypadku podmiotów prywatnoprawnych, natomiast całkowicie odmiennie

¹³³ Zob. NIK, *NIK negatywnie o działalności Krajowego Instytutu Mediów*, 2.02.2023, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/krajowy-instytut-mediow-2022.html> [dostęp: 26.04.2024 r.].

¹³⁴ Zob. też art. 3 ust. 1 pkt 5 oraz art. 38 u.z.z.m.p., a także art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹³⁵ Nabywające osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora – art. 14 u.d.k. oraz rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury, Dz. U. poz. 189.

od instytutów badawczych, określenie „instytut” stanowi tutaj wyłącznie element nazwy konkretnej jednostki działającej w formie organizacyjnej instytucji kultury, nie oznacza zaś tej formy w sensie prawnym (ustrojowym). Jest to z pewnością mylące, tym bardziej, że zarówno przedstawione wcześniej instytuty badawcze, jak i omawiane obecnie instytucje kultury stanowią formy organizacyjne o charakterze publicznoprawnym, zaś liczba instytucji kultury mających „instytut” w nazwie jest całkiem pokaźna.

6.1. Instytuty o statusie państwowych instytucji kultury

Sam tylko minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jest organizatorem (sprawującym nadzór wobec) takich instytucji kultury, jak Instytut Książki¹³⁶, Instytut Literatury¹³⁷, Państwowy Instytut Wydawniczy¹³⁸, Instytut Teatralny im. Zbigniewa Raszewskiego w Warszawie¹³⁹, Instytut Muzyki i Tańca w Warszawie¹⁴⁰, Filmoteka Narodowa – Instytut Audiowizualny¹⁴¹, Narodowy Instytut Dziedzictwa¹⁴², Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony

¹³⁶ Zob. zarządzenia: Ministra Kultury Nr 34 z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie utworzenia Instytutu Książki, Dz. Urz. Min. Kul. Nr 8, poz. 53 oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury – Instytut Książki, Dz. Urz. MKiDN poz. 54, a także Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Książki, Dz. Urz. MKiDNiS poz. 4.

¹³⁷ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Literatury, Dz. Urz. MKiDN poz. 12 oraz z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Literatury, Dz. Urz. MKiDN, poz. 13.

¹³⁸ Zob. ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o przekształcaniu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury, Dz. U. poz. 337, a także zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 listopada 2016 r.: w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury Państwowy Instytut Wydawniczy w związku z przekształceniem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa Państwowy Instytut Wydawniczy Sp. z o. o., Dz. Urz. MKiDN poz. 68 oraz w sprawie nadania statutu Państwowemu Instytutowi Wydawniczemu, Dz. Urz. MKiDN poz. 69.

¹³⁹ Zob. zarządzenie Nr 16 Ministra Kultury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie utworzenia Instytutu Teatralnego im. Zbigniewa Raszewskiego w Warszawie, t.j. Dz. Urz. MKiDN z 2013 r. poz. 47.

¹⁴⁰ Zob. zarządzenia: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Nr 24 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie utworzenia Narodowego Instytutu Muzyki i Tańca, Dz. Urz. MKiDN Nr 4, poz. 41 oraz Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 11 maja 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzyki i Tańca, Dz. Urz. MKiDNiS poz. 38.

¹⁴¹ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 28 października 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Filmoteki Narodowej i Narodowego Instytutu Audiowizualnego, Dz. Urz. MKiDN poz. 62 oraz z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie nadania statutu Filmotece Narodowej – Instytutowi Audiowizualnemu, Dz. Urz. MKiDN poz. 32.

¹⁴² Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: Nr 28 z dnia 3 października 2006 r. w sprawie połączenia instytucji kultury – Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji

Zbiorów¹⁴³, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki¹⁴⁴, Narodowy Instytut Konserwacji Zabytków¹⁴⁵, Instytut Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność¹⁴⁶, Instytut Dziedzictwa Solidarności¹⁴⁷, Narodowy Instytut Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”¹⁴⁸, Instytut Biblioteka Polska w Paryżu¹⁴⁹, Żydowski Instytut Historyczny im. Emanuela Ringelbluma¹⁵⁰, Instytut Śląski¹⁵¹,

Zabytków i Ośrodka Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego oraz utworzenia Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN Nr 6, poz. 50 oraz Nr 32 z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN Nr 6, poz. 58, ze zm.), a także z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Dziedzictwa, Dz. Urz. MKiDN poz. 5.

¹⁴³ Zob. zarządzenia: zarządzenia Ministra Kultury i Sztuki Nr 51 z dnia 31 października 1991 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych oraz nadania mu statutu, Dz. Urz. MKiS Nr 2, poz. 8 ze zm., a także Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: Nr 6 z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie zmiany nazwy i zakresu działania Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, Dz. Urz. MKiDN Nr 1, poz. 6 oraz z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Dz. Urz. MKiDN poz. 88.

¹⁴⁴ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki, Dz. Urz. MKiDN poz. 76 oraz z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Architektury i Urbanistyki, Dz. Urz. MKiDN poz. 77.

¹⁴⁵ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 19 kwietnia 2022 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Konserwacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN poz. 29 oraz z dnia 19 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Konserwacji Zabytków, Dz. Urz. MKiDN poz. 30.

¹⁴⁶ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury – Narodowe Centrum Kultury i utworzenia państwowej instytucji kultury – Europejska Sieć Pamięć i Solidarność, Dz. Urz. MKiDN poz. 48, z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność, Dz. Urz. MKiDN poz. 10 oraz z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Europejskiej Sieci Pamięć i Solidarność, Dz. Urz. MKiDN poz. 11.

¹⁴⁷ Zob. zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 3 września 2019 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Solidarności, Dz. Urz. MKiDN poz. 90.

¹⁴⁸ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Narodowego Instytutu Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą, Dz. Urz. MKiDN poz. 86 oraz Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Polskiego Dziedzictwa Kulturowego za Granicą „Polonika”, Dz. Urz. MKiDN poz. 59.

¹⁴⁹ Zob. zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 9 października 2023 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Biblioteka Polska w Paryżu, Dz. Urz. MKiDN poz. 55.

¹⁵⁰ Zob. zarządzenia: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nr 44 z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie utworzenia Żydowskiego Instytutu Historycznego im. Emanuela Ringelbluma, t.j. Dz. Urz. MKiDN z 2013 r. poz. 52 ze zm. oraz Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 21 kwietnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Żydowskiemu Instytutowi Historycznemu im. Emanuela Ringelbluma, Dz. Urz. MKiDN poz. 33.

¹⁵¹ Zob. art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 2019 r. poz. 115, a także zarządzenie Ministra Kultury

Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego¹⁵², Instytut Adama Mickiewicza¹⁵³, Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego¹⁵⁴, a także – utworzony odrębną ustawą z dnia 3 lutego 2001 r. o ochronie dziedzictwa Fryderyka Chopina¹⁵⁵, co stanowi odmienność względem dotychczas wymienionych instytutów działających w formie organizacyjnej instytucji kultury – Narodowy Instytut Fryderyka Chopina¹⁵⁶. Ponadto organizatorami państwowych instytucji kultury prowadzonych pod nazwą „instytut” są również inni ministrowie – minister właściwy do spraw rolnictwa dla Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi¹⁵⁷, Minister Obrony Narodowej dla Wojskowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie¹⁵⁸ oraz minister

i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 lipca 2019 r.: w sprawie przekształcenia instytutu badawczego pod nazwą Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu w państwową instytucję kultury pod nazwą Instytut Śląski, Dz. Urz. MKiDN poz. 79 oraz w sprawie nadania statutu Instytutowi Śląskiemu, Dz. Urz. MKiDN poz. 80.

¹⁵² Zob. art. 3 ww. ustawy, a także zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 maja 2019 r.: w sprawie przekształcenia instytutu badawczego pod nazwą Ośrodki Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie w państwową instytucję kultury pod nazwą Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 31 oraz w sprawie nadania statutu Instytutowi Północnemu im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 32.

¹⁵³ Zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury Instytutu im. Adama Mickiewicza i utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Adama Mickiewicza oraz państwowej instytucji kultury – Narodowego Centrum Kultury, Dz. Urz. MKiDN Nr 2, poz. 14, a także z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Adama Mickiewicza, Dz. Urz. MKiDN poz. 26.

¹⁵⁴ Organizatorami tej instytucji kultury są Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Miasto Otwock – zob. zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 10 oraz z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego, Dz. Urz. MKiDN poz. 67, a także uchwała Nr XCI/984/23 Rady Miasta Otwocka z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury pod nazwą „Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego”, Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 12445.

¹⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1578.

¹⁵⁶ Zob. też zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Fryderyka Chopina, Dz. Urz. MKiDN poz. 6.

¹⁵⁷ Zob. zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Nr 76 z dnia 16 października 2019 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Centralnej Biblioteki Rolniczej im. Michała Oczapowskiego i Narodowego Instytutu Kultury i Dziedzictwa Wsi, Dz. Urz. MRiRW poz. 86 oraz Nr 57 z dnia 30 września 2021 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Instytutowi Kultury i Dziedzictwa Wsi, Dz. Urz. MRiRW poz. 81.

¹⁵⁸ Zob. zarządzenia Ministra Obrony Narodowej: Nr 52/MON z dnia 7 października 2010 r. w sprawie utworzenia Wojskowego Instytutu Wydawniczego w Warszawie, Dz. Urz. MON poz. 249 ze zm. oraz Nr 30/MON z dnia 13 października 2016 r. w sprawie nadania statutu Wojskowemu Instytutowi Wydawniczemu w Warszawie, Dz. Urz. MON poz. 173.

właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki dla Instytutu Badań nad Renesansem i Barokiem im. Jana i Piotra Kochanowskich¹⁵⁹.

Rys ustrojowy wszystkich wymienionych ostatnio instytutów, włącznie z ich strukturą wewnętrzną obejmującą obok dyrektora organ w postaci rady programowej (rady instytutu, rady programowo-naukowej), a także przedmiot działalności (zakres zadań) omawianych instytutów zorientowany na prace naukowe i badawcze w obszarze kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, czyni wszystkie te instytuty bliższymi omawianej wcześniej konstrukcji instytutów badawczych¹⁶⁰ aniżeli formie instytucji kultury dość tradycyjnie utożsamianej z zakładami administracyjnymi (publicznymi)¹⁶¹. Działające pod nazwą instytutów instytucje kultury nie ograniczają się bowiem do prowadzenia muzeów, teatrów, bibliotek itp., a wręcz przeciwnie – jest to, podobnie jak w przypadku instytutów badawczych, jedynie wycinek działalności tych instytucji kultury, które nie są zorientowane na (bieżące i ciągłe) świadczenie usług niematerialnych dla ludności w obszarze kultury i sztuki. To zaś, zważywszy również (zdecydowanie mniej komercyjną) specyfikę prac badawczych lub naukowych prowadzonych w instytutach o obecnym statusie instytucji kultury, a także ich liczbę (skalę działania tego rodzaju jednostek) pozwala *de lege ferenda* rozważać funkcjonowanie tych podmiotów w formie organizacyjnej instytutów badawczych, ewentualnie mających szczególny status prawny, np. państwowych instytutów kulturalnych (kultury) – na wzór państwowych instytutów badawczych (art. 21-22 u.i.b.) lub jednostek (instytutów) podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 66 u.i.b.) bądź instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia i będących zarazem podmiotami leczniczymi (art. 3 u.i.b.). Jak się wydaje, z punktu widzenia czystości oraz przejrzystości ustrojowej formy instytutu (badawczego) takie rozwiązanie prawnoorganizacyjne byłoby zdecydowanie bardziej przydatne i pożądane, za czym poszłyby także zmiany w gospodarce finansowej omawianych instytutów (wynikające z różnic w tym zakresie

¹⁵⁹ Zob. zarządzenia Ministra Edukacji i Nauki: z dnia 3 listopada 2023 r. w sprawie utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Badań nad Renesansem i Barokiem im. Jana i Piotra Kochanowskich, Dz. Urz. MEiN poz. 106 oraz z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Badań nad Renesansem i Barokiem im. Jana i Piotra Kochanowskich, Dz. Urz. MEiN poz. 107.

¹⁶⁰ Por. też przywoływany już art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowiący podstawę prawną do przekształcenia instytutów badawczych: Ośrodka Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie oraz Państwowego Instytutu Naukowego – Instytutu Śląskiego w Opolu w państwowe instytucje kultury.

¹⁶¹ Zob. np. R. Raszevska-Skałecka, *Pojęcie i rodzaje zakładów administracyjnych*, [w:] J. Bli-charz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 681.

występujących pomiędzy instytucjami kultury oraz instytutami badawczymi¹⁶²), co wydatnie ograniczyłoby możliwości dofinansowywania przez te instytuty ze środków publicznych, po wielokroć wątpliwej, działalności różnego rodzaju organizacji i osób fizycznych, a tym samym przyczyniałoby się do rozwiązania problemu podnoszonego w ostatnim czasie szeroko w debacie publicznej.

6.2. Instytuty o statusie samorządowych instytucji kultury

Na zakończenie tej części rozważań pozostaje jeszcze dodać, że instytuty – jednak tak samo, jak w przypadku państwowych (wspólnych) instytucji kultury, będące instytutami wyłącznie z nazwy – możemy spotkać również wśród samorządowych instytucji kultury, by już tylko tytułem przykładu wspomnieć tutaj działające w tej formie organizacyjnej Instytut im. Jerzego Grotowskiego we Wrocławiu¹⁶³ oraz Wrocławski Instytut Kultury¹⁶⁴.

7. Inne (pozostałe) formy organizacyjne instytutów w ujęciu prawa administracyjnego

7.1. Państwowe jednostki organizacyjne wyposażone w osobowość prawną

Istnieje ponadto grupa instytutów utworzonych ich własnymi (imiennymi), odrębnymi ustawami z dnia 8 lutego 2018 r. o Instytucie Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka¹⁶⁵, z dnia 20 lipca 2018 r. o Polskim Instytucie Ekonomicznym¹⁶⁶, z dnia 9 listopada 2018 r. o Instytucie Europy Środ-

¹⁶² Por. przepisy art. 27-29 u.d.k. oraz art. 16-19 u.i.b.

¹⁶³ Zob. uchwałę Nr V/24/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi im. Jerzego Grotowskiego we Wrocławiu, Dz. Urz. Woj. Dol. z 2015 r. poz. 55.

¹⁶⁴ Zob. uchwały Rady Miejskiej Wrocławia: Nr XLVII/1241/21 z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie podziału instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław we Wrocławiu i utworzenia instytucji kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury, Dz. Urz. Woj. Dol. z 2022 r. poz. 40 oraz Nr LXI/1602/22 z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą Wrocławski Instytut Kultury, Dz. Urz. Woj. Dol. poz. 6043.

¹⁶⁵ Dz. U. poz. 538. Zob. też zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, M.P. poz. 758.

¹⁶⁶ Dz. U. poz. 1735. Zob. też zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Ekonomicznemu, M.P. poz. 1087. Instytut ten powstał jako następcą prawny zlikwidowanego instytutu badawczego działającego pod nazwą Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur – Państwowy Instytut Badawczy (utworzonego

kowej¹⁶⁷ oraz z dnia 7 października 2022 r. o Instytucie Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego¹⁶⁸, które działają jako należące do sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 14 u.f.p.) państwowe osoby prawne¹⁶⁹ (o układzie organów: dyrektor – rada instytutu)¹⁷⁰, realizujące zadania publiczne i nadzorowane przez (nadające im statuty) naczelne organy administracji rządowej. Nie są to *de iure* instytuty badawcze, jednak wykazują do nich daleko idące podobieństwo, wobec czego wydaje się, że z niezbędnymi ewentualnie odrębnościami prawnymi lub finansowymi [na wzór państwowych instytutów badawczych (art. 21-22 u.i.b.) lub jednostek (instytutów) podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 66 u.i.b.), bądź instytutów badawczych uczestniczących w systemie ochrony zdrowia i będących zarazem podmiotami leczniczymi (art. 3 u.i.b.)] mogłyby funkcjonować jako pełnoprawne instytuty badawcze, co z pewnością z punktu widzenia ustrojowego czyniłoby status prawny omawianych instytutów dalece bardziej przejrzystym¹⁷¹.

W prezentowanej grupie instytutów możemy dodatkowo pomieścić, odpowiadający co do zasady ich rysowi prawnoorganizacyjnemu, Polski Instytut Sztuki Filmowej, który tym jedynie różni się od poprzednio wymienionych instytutów, że nie posiada własnej, imiennej ustawy, tylko działa na podstawie art. 7-21 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii¹⁷². Pewną cechą

rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie połączenia Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji oraz Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Dz. U. Nr 245, poz. 1787 ze zm. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 października 2017 r. w sprawie nadania Instytutowi Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur statusu państwowego instytutu badawczego, Dz. U. poz. 2094.

¹⁶⁷ Dz. U. poz. 2270. Zob. też zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Instytutowi Europy Środkowej, M.P. poz. 1283. Instytut ten powstał jako następcą prawny zlikwidowanego instytutu badawczego działającego pod nazwą Instytut Europy Środkowo-Wschodniej (powołanego rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 października 2001 r. w sprawie utworzenia jednostki badawczo-rozwojowej Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Dz. U. Nr 120, poz. 1296.

¹⁶⁸ Dz. U. poz. 2463. Zob. zarządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie statutu Instytutu Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego, Dz. Urz. MEiN poz. 122.

¹⁶⁹ Zob. też art. 40 § 1 i 2 oraz art. 44¹ k.c., a także art. 3 ust. 1 pkt 11a-11d oraz art. 38 u.z.z.m.p., jak również art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹⁷⁰ Pewną specyfiką na tym tle odznacza się Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, w którym obok dyrektora i rady instytutu działa również Międzynarodowa Rada Instytutu.

¹⁷¹ Warto też przypomnieć, o czym była już mowa przy okazji instytutów badawczych funkcjonujących na podstawie własnych (imiennych) ustaw, że praktyka tworzenia instytutów w drodze ustawowej wydanie ogranicza elastyczność organizacji aparatu administrującego.

¹⁷² T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 130. Zob. też zarządzenie Ministra Kultury z dnia 2 września 2005 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Instytutowi Sztuki Filmowej, M.P. Nr 52, poz. 722 ze

charakterystyczną tego instytutu¹⁷³ może być też bardziej dostrzegalny niż w przypadku poprzednio omawianych instytutów kapitałowy (ze względu na źródła przychodów) wymiar decentralizacji majątkowej tej konkretnie formy wykonywania administracji publicznej¹⁷⁴. To bowiem, że z taką decentralizacją mamy tutaj do czynienia, nie nasuwa wątpliwości, skoro Polski Instytut Sztuki Filmowej jest utworzoną (imiennie) w drodze ustawy (określającej zadania i przychody tego instytutu) państwową osobą prawną¹⁷⁵, samodzielnie gospodarującą mieniem i posiadanymi środkami oraz nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

7.2. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Ostatnim instytutem, o którym należy wspomnieć, wymykającym się wszystkim dotychczasowym ustaleniom, jest IPN¹⁷⁶, działający na podstawie art. 8-24a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz statutu nadanego przez Prezesa IPN¹⁷⁷, będącego wraz Kolegium IPN i dyrektorami oddziałów IPN organami tego instytutu¹⁷⁸, który ze względu na zakres zadań (funkcji) zaliczany jest do administracji państwowej – nierządowej¹⁷⁹ z tej racji, że

zm. oraz ustawę z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 198.

¹⁷³ Co do statusu Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej jako organu administrującego (organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym) zob. także postanowienia WSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., V SA/Wa 1524/13 i V SA/Wa 1546/13, CBOSA oraz postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 90/14, CBOSA.

¹⁷⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-143.

¹⁷⁵ Zob. też art. 40 § 1 i 2 oraz art. 44¹ k.c., a także art. 3 ust. 1 pkt 6 i art. 38 u.z.z.m.p., jak również art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.NIK.

¹⁷⁶ Por. też B. Stępień-Załużcka, *Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu a prokuratura. Refleksje po ponad 20 latach funkcjonowania Instytutu*, PPP 2022, nr 5, s. 36-44.

¹⁷⁷ Odpowiednio: t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 102 oraz zarządzenie Nr 26/21 Prezesa IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 6 września 2021 r. w sprawie statutu IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

¹⁷⁸ Co do statusu tych organów jako organów administrujących (organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym) zob. także wyrok NSA z dnia 22 listopada 2019 r. I OSK 1321/18, CBOSA; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., I OSK 2992/19, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 grudnia 2022 r., II SAB/Wa 373/22, CBOSA.

¹⁷⁹ J. Jagielski, *Główne pojęcia i konstrukcje regulacji prawnej organizacji i funkcjonowania administracji publicznej*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 190-191; J. Behr, *Administracja stopnia centralnego: administracja państwowa a administracja rządowa*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 490.

Prezesa IPN, który w sprawowaniu swego urzędu jest niezależny od organów władzy państwowej, powołuje i odwołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Kolegium IPN, składającego się z kolei z dziewięciu członków wskazywanych przez Prezydenta, Sejm oraz Senat. Nie występują tu zatem, jak widać, żadne więzi organizacyjne z podmiotami administracji publicznej, co wydatnie odróżnia IPN od wszystkich omawianych poprzednio instytutów, podobnie jak brak (odrębnej od Skarbu Państwa) osobowości prawnej IPN¹⁸⁰ oraz jego szczególny status prawnofinansowy, wynikający z zaliczenia w art. 139 ust. 2 u.f.p. IPN do grupy jednostek, których dochody i wydatki Minister Finansów ma obowiązek włączyć do projektu ustawy budżetowej bez ingerencji w plan tych dochodów i wydatków. To wszystko czyni status i pozycję prawną IPN na tyle specyficzną, że można mówić o odrębnej (swoistej) formie ustrojowej tej państwowej jednostki organizacyjnej, której w aspekcie prawnoorganizacyjnym nic poza nazwą oraz podobieństwem wycinka jej zadań (o charakterze badawczym) nie łączy z omawianymi wcześniej instytutami.

8. Wnioski i uwagi końcowe

Rekapitulując całość rozważań, pozostaje dostrzec dwojaką funkcję terminu „instytut”, występującego w systemie prawnym jako indywidualizujący daną jednostkę element jej nazwy (firmy) lub oznaczenie (rodzaju) formy organizacyjnej tej jednostki. W prawie prywatnym (cywilnym, handlowym) mamy do czynienia, jak wcześniej wykazano, wyłącznie z pierwszą z tych sytuacji, podczas gdy prawu publicznemu, w tym już konkretnie prawu administracyjnemu, znane są obie te sytuacje. Płyne stąd wniosek, że instytut jako forma organizacyjna jest konstrukcją publicznoprawną, co znajduje potwierdzenie w dokonanej kwerendzie prawnej, z której wynika, że z taką właśnie samodzielną i wyodrębnioną formą organizacyjną, właściwą prawu administracyjnemu, mamy do czynienia w przypadku (państwowych) instytutów badawczych, instytutów SBŁ, instytutów naukowych PAN oraz Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej. Obok nich w prawie administracyjnym występują ponadto jednostki nazywane instytutami, jednak o statusie agencji wykonawczych (państwowych) jednostek budżetowych (w tym placówek zagranicznych), instytucji gospodarki budżetowej, instytucji kultury (państwowych lub samorządowych) i innych państwowych jednostek organizacyjnych (państwowych osób prawnych oraz jednostek nieposiadających osobowości prawnej), które instytutami

¹⁸⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 144.

są wyłącznie z nazwy, gdyż ich status prawny okazuje się zupełnie inny¹⁸¹. Co więcej, występuje również zjawisko fluktuacji form organizacyjnych instytutów, które – bez wyraźnej (istotnej) zmiany profilu ich działalności – z instytutów badawczych stają się¹⁸² państwowymi jednostkami budżetowymi (Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie), państwowymi instytucjami kultury (Instytut Śląski, Instytut Północny im. Wojciecha Kętrzyńskiego) lub po prostu państwowymi jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w osobowość prawną (Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Europy Środkowej, Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego¹⁸³). Maleje przy tym ogólna liczba instytutów badawczych, choć zarazem zwiększa się wśród nich udział jednostek mających status państwowego instytutu badawczego. Nie bez racji podnosi się więc, że ustawodawca sam do końca nie wie, jaka właściwie powinna być rola instytutów badawczych¹⁸⁴, a w konsekwencji ich charakter prawny.

Jednocześnie sama forma prawnoorganizacyjna właściwych instytutów (badawczych, SBŁ, naukowych PAN)¹⁸⁵ okazuje się ugruntowana i odbiegająca od statusu organów, urzędów oraz zakładów administracyjnych (publicznych). Instytuty te są bowiem podmiotami lokowanymi na prawie publicznym (tworzonymi w drodze aktów prawa publicznego), nadzorowanymi przez naczelne (względnie centralne) organy administracji państwowej (rządowej), stanowiącymi formę decentralizacji tej administracji opartą na czynniku majątkowym (wyodrębnionym rzeczowo majątku publicznym), mającymi charakter samostanny (wyposażonymi w osobowość cywilnoprawną typu zakładowego i w zakresie, w jakim są tworzone w drodze aktów stanowienia prawa, a więc ustaw lub aktów wykonawczych o charakterze imiennym – dotyczących konkretnie-

¹⁸¹ Sytuacja w tym zakresie jest zatem podobna do tej dotyczącej agencji, które występują w systemie prawnym zarówno we (właściwej) formie agencji (rządowych), jak i pod postacią urzędów administracyjnych oraz spółek handlowych, będących agencjami wyłącznie z nazwy, nie zaś ze względu na ich status prawny (formę prawno-organizacyjną) – zob. szerzej J. Jagielski, *Status prawny agencji...*, s. 64 i n.

¹⁸² Nie dotyczy to przekształcania instytutów badawczych w instytuty SBŁ (instytuty naukowe PAN), które stanowią w istocie rodzaj (typ) placówek naukowo-badawczych.

¹⁸³ W przypadku tego instytutu, pomimo utraty przezeń statusu instytutu badawczego, zgodnie z art. 4 tworzącej ten instytut ustawy z dnia 17 grudnia 2015 r. obecnie stosuje się do niego odpowiednio przepisy o instytutach badawczych.

¹⁸⁴ A. Gryzik, *op. cit.*, s. 76; M. Cilak, *op. cit.*, s. 74-76. Na rzecz tej tezy może również przemawiać historia kolejnych, regularnie przeprowadzanych reform struktury prawnej instytutów naukowo-badawczych, w tym fakt ustanowienia w 2019 r. Pełnomocnika Rządu do spraw reformy funkcjonowania instytutów badawczych.

¹⁸⁵ Co generalnie dotyczy też Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej.

go instytutu, także odrębną osobowość publicznoprawną), których struktura wewnętrzna jest ukształtowana według modelu: dyrektor – rada (naukowa), a nade wszystko realizującymi ustawowo określone zadania publiczne o charakterze prac badawczych i rozwojowych (ukierunkowanych na ich rezultat), czyli wykonującymi administrację publiczną w formach zasadniczo niewładczych, choć nieobejmujących świadczenia usług niematerialnych na rzecz ludności (co nie wyklucza też działania organów instytutów – dyrektorów – w charakterze organów administrujących, którym ustawa powierza działania władcze, np. wydawanie decyzji administracyjnych z zakresu certyfikacji lub uznawania kwalifikacji zawodowych). W ślad za tym omawiane instytuty nie mają użytkowników (destynatariuszy), zaś ich stosunki prawne z podmiotami administrowanymi (osobami trzecimi) nie przybierają generalnie charakteru administracyjnego. Można przy tym zaryzykować twierdzenie, że tak ukształtowana forma organizacyjna instytutu (badawczego, SBŁ, naukowego PAN)¹⁸⁶ najpełniej realizuje współcześnie (w sposób w miarę jednolity) ideę opartej na czynniku majątkowym decentralizacji wykonywania administracji publicznej, wobec czego przy ogólnym deficycie – ustawowym i doktrynalnym – tego rodzaju uporządkowanych form administracji zdecentralizowanej¹⁸⁷, negatywnie wypada odnieść się do dostrzegalnej u ustawodawcy tendencji polegającej na zaburzaniu modelu instytutu w prawie administracyjnym (poprzez tworzenie jednostek o tej nazwie w zupełnie innych formach organizacyjnych) bez wyraźnych ku temu przesłanek ani potrzeb. Nie od rzeczy zatem dawny ustawodawca przyjmował, że nazwy „instytut” mogły używać wyłącznie państwowe placówki naukowo-badawcze¹⁸⁸, wśród których powinniśmy jednie wyróżniać – z koniecznymi ewentualnie odrębnościami prawnymi lub finansowymi – podkategorie (typy) instytutów (badawczych) w postaci państwowych instytutów badawczych, instytutów SBŁ, instytutów naukowych PAN (odpowiednio Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej), instytutów medycznych (lecniczych, uczestniczących w systemie ochrony zdrowia), instytutów kulturalnych (kultury), względnie innych jeszcze instytutów, jednak należących do jednolitej kategorii (formy organizacyjnej) instytutów (badawczych) o wyraźnie (trwale) wyodrębnionym, takim właśnie, statusie i pozycji prawnej.

¹⁸⁶ I odpowiednio Międzynarodowego Instytutu Biologii Molekularnej i Komórkowej.

¹⁸⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 142-145.

¹⁸⁸ Zob. art. 6 ust. 3 dekretu z dnia 28 października 1947 r. o organizacji nauki i szkolnictwa wyższego. Obecnie por. też art. 21 ust. 4 u.i.b. oraz I. Nestoruk, *op. cit.*, s. 417-421.