



NKK1.0912.5.2024.7

Warszawa, 09 września 2024

Pan
prof. dr hab. med. Henryk Skarżyński
Dyrektor
Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Jednostka kontrolowana: Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu, ul. M. Mochnackiego 10, 02-042 Warszawa, dalej jako: „Instytut” lub „IFiPS”.

Jednostka kontrolująca/departament: Ministerstwo Zdrowia, Departament Nadzoru i Kontroli, ul. Miodowa 15, 00-952 Warszawa.

Kontrolę przeprowadziły:

- Wioletta Kot – naczelnik w Wydziale Kontroli 1, w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 67/2024 ważnego od dnia 15 kwietnia do dnia 31 maja 2024 r.;
- Aleksandra Pawłowska – główny specjalista w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 68/2024 ważnego od dnia 15 kwietnia do dnia 31 maja 2024 r.;
- Marta Skrzecz – główny specjalista w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 69/2024 ważnego od dnia 15 kwietnia do dnia 31 maja 2024 r.

Temat kontroli: Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w toku poprzedniej kontroli Ministra Zdrowia.

Okres objęty kontrolą: 1 czerwca 2022 r. – 31 marca 2024 r.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 15 kwietnia 2024 r. do dnia 31 maja 2024 r. w trybie zwykłym, na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹, dalej jako: „ustawa o kontroli”, oraz art. 35 w wz. z art. 36 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych², dalej jako: „ustawa o instytutach”.

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych w toku poprzedniej kontroli Ministra Zdrowia.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 498.

Dyrektorem Instytutu od dnia 6 października 2015 r.³ jest Pan prof. dr hab. n. med. Henryk Skarżyński.

Dyrektor zarządza Instytutem przy pomocy zastępców, których powołuje i odwołuje minister nadzorujący oraz przy pomocy głównego księgowego.

Funkcje:

- Zastępcy Dyrektora ds. Medycznych od dnia 2 kwietnia 2006 r. pełni Pan lek. Witold Cieśla⁴,
- Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych w okresie od dnia 1 listopada 2008 r. do dnia 6 czerwca 2023 r. pełnił Pan [REDACTED], natomiast od dnia 23 czerwca 2023 r. pełni ją Pan Eugeniusz Koncewoj⁶,
- Zastępcy Dyrektora ds. Organizacji i Rozwoju od dnia 1 kwietnia 2013 r. pełni Pan Paweł Doliński⁷.

Głównym księgowym Instytutu od dnia 1 lutego 2021 r. jest Pani Eliza Wawerek-Piłat⁸.

I. Ocena ogólna kontrolowanej działalności.

Ocena działań podejmowanych przez Instytut w zakresie kontrolowanego obszaru została przedstawiona w sposób opisowy i składają się na nią poniższe oceny cząstkowe.

W toku poprzedniej kontroli Ministra Zdrowia zakończonej wydaniem wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 maja 2022 r. o znaku NKK1.0912.16.2020.5.WK sformułowano 9 zaleceń pokontrolnych. Ustalenia przedmiotowej kontroli wskazują, że nie wszystkie z nich zostały zrealizowane. Instytut w badanym okresie podejmował działania w celu ich wdrożenia, jednakże nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów w postaci kompletnej realizacji zaleceń, a stan ich wykonania przedstawia się jak poniżej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że zrealizowano w całości następujące zalecenia:

- 1) rozważenie opracowywania planów zatrudnienia dla wszystkich grup zawodowych,
- 2) zatwierdzanie przez Radę Naukową perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach,
- 3) stosowanie się w miarę możliwości, w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami, do rekomendacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej,
- 4) podjęcie działań w celu zwiększenia przychodów z tytułu działalności podstawowej,
- 5) podjęcie działań mających na celu zmniejszenie fluktuacji kadr,

co należy ocenić pozytywnie.

³ Powołanie z dnia 6 października 2015 r. o znaku NSO.078.868.2015.MB.2.

⁴ Powołanie z dnia 1 kwietnia 2006 r.

⁵ Aneks do umowy o pracę z dnia 30 października 2008 r. oraz zgoda na rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron z dnia 6 czerwca 2023 r. o znaku NKM.564.23.2023.1.MZ.

⁶ Powołanie z dnia 22 czerwca 2023 r. o znaku NKM.564.23.2023.3.MZ.

⁷ Umowa o pracę z dnia 26 marca 2013 r.

⁸ Umowa o pracę z dnia 29 lutego 2021 r.

Za niezrealizowane uznano zalecenie dotyczące przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁹, w szczególności w zakresie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, co należy ocenić negatywnie.

Natomiast za będące w trakcie realizacji uznano zalecenia w zakresie:

- 1) rozważenia wprowadzenia planów szkoleń,
- 2) rozważenia wprowadzenia oceny dla pracowników innych niż pracownicy naukowcy i badawczo-naukowcy,
- 3) rozważenia wprowadzenia sformalizowanych zasad dotyczących zatrudniania nowych pracowników (poza naukowymi) oraz dotyczących adaptacji nowozatrudnionych pracowników.

Jednocześnie, ustalenia kontroli wskazują, że w 2023 r. Instytut zanotował wzrost przychodów, które przewyższały koszty, a wynik finansowy był dodatni. Dodatkowo zobowiązania i rezerwy na zobowiązania zanotowały wzrost w 2023 r. w stosunku do 2022 r. Wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania była niższa niż wartość aktywów i towarzyszyła temu dodatnia wartość kapitałów własnych. W 2023 r. zysk netto zwiększył swoją wysokość o 22.994.627,75 zł, tj. do 62.922.687,57 zł.

Sytuacja finansowa Instytutu jest bardzo dobra i wskazuje na jego wysoką rentowność, co należy ocenić pozytywnie. Podejmowane przez Kierownictwo Instytutu działania wskazują na prawidłowe zidentyfikowanie kierunku w obszarze osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego, a bardzo dobra sytuacja finansowa Instytutu świadczy o realnych możliwościach osiągnięcia celu, dla którego IFiPS został utworzony. Niezależnie od powyższego, pożądanym jest kontynuowanie podjętych kroków w celu optymalizacji procesu finansowania działalności Instytutu w długiej perspektywie czasowej i utrzymanie jego wysokiej rentowności.

II. Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych w toku poprzedniej kontroli Ministra Zdrowia.

1. Realizacja zalecenia w zakresie podjęcia działań mających na celu zmniejszenie fluktuacji kadr.

Ogólny stan zatrudnienia w Instytucie spadł o blisko 4% osób i 4,3% etatów, co stanowiło spadek o 15 osób, a w przeliczeniu na etaty 15,45.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. Instytut zatrudniał 379 osób na 359,14 etatach, natomiast na dzień 31 marca 2024 r. zatrudnionych było 364 osób na 343,685 etatach.

Tabela nr 1. Stan i struktura zatrudnienia w Instytucie.

Grupa zawodowa	Stan na 30.06.2022 r.		% w ogólnej strukturze zatrudnienia [osoby]	Stan na 31.03.2024 r.		% w ogólnej strukturze zatrudnienia [osoby]
	osoby	etaty		osoby	etaty	
Pracownicy naukowcy	15	15	3,96	14	13,25	3,85
Pracownicy medyczni	136	131,995	35,88	133	126,89	36,54

⁹ Zalecenie odnosiło się do regulacji obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2021 r. Natomiast kontroli poddano działania Instytutu w powyższym zakresie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605), dalej jako: „ustawa PZP”, oraz regulacje wewnętrzne dostosowane do obowiązujących przepisów prawa.

Pozostali pracownicy ¹⁰	228	212,145	60,16	217	203,545	59,62
OGÓŁEM	379	359,14	100,00	364	343,685	100,00

Z analizy stanu i struktury zatrudnienia wynika, że w kontrolowanym okresie w każdej grupie zawodowej nastąpił spadek zatrudnienia.

Fluktuacja kadr przedstawia się następująco – zatrudniono łącznie 50 pracowników, zaś rozwiązano stosunek pracy z 68 osobami. Szczegółowe dane prezentowały się następująco:

- w 2022 r. (od dnia 30 czerwca 2022 r.) nawiązano stosunek pracy z 11 osobami, zaś rozwiązano – z 23 osobami,
- w 2023 r. nawiązano stosunek pracy z 31 osobami, natomiast rozwiązano z 38 osobami,
- w 2024 r. (do dnia 31 marca 2024 r.) nawiązano stosunek pracy z 8 osobami, zaś rozwiązano z 7 osobami.

Przyczyn odejścia pracowników z Instytutu należy upatrywać w wypowiedzeniu stosunku pracy przez pracowników, co stanowiło 50% wszystkich przypadków (tj. 34), na mocy porozumienia stron rozwiązano 24 umowy, zaś w 8 przypadkach umowy rozwiązały się z upływem czasu, na który zostały zawarte, w 2 przypadkach umowy wygasły.

W kontrolowanym okresie IFiPS nie wypowiadał umów o pracę.

Instytut podejmował działania mające na celu zapewnienie stabilności kadry.

Dokonano rozwinięcia motywacyjnego systemu wynagradzania poprzez wprowadzenie, Zarządzeniem Nr 11/2023 Dyrektora Instytutu z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu, dalej jako: „*regulamin wynagradzania*”, nowego regulaminu wynagradzania.

W ramach bieżącego nadzoru kierownictwo wszystkich szczebli zarządzania, na bieżąco prowadziło analizy w zakresie fluktuacji kadr, na podstawie których zgłaszało stosowne wnioski Dyrektorowi IFiPS.

Zgodnie z wyjaśnieniami Instytutu¹¹, do konkretnych działań w powyższym zakresie należały w szczególności: bieżąca, stała komunikacja w ramach pionów i zespołów, ogłaszanie naborów (w tym konkursów) na stanowiska lub funkcje potrzebne do sprawnego funkcjonowania Instytutu i osiągnięcia założonych celów, składanie wniosków o awanse lub zmianę poziomu wynagrodzeń dla pracowników wyróżniających się postawą, zaangażowaniem i efektywnością pracy, składanie wniosków o zasadność przyznania nagrody rocznej dla pracowników wyróżniających się postawą, zaangażowaniem i efektywnością pracy, propozycje zmian organizacyjnych, w tym przeniesienia pracowników, mające na celu zwiększenie efektywności realizacji zadań przez dany zespół, składanie wniosków o przedłużenie umów zawartych na okres próbny lub czas określony – odpowiednio na czas określony lub czas nieokreślony, a także wniosków o kontynuację współpracy z pracownikami odchodzącymi na emeryturę (w przypadku pozytywnej oceny pracy oraz wyrażenia woli kontynuacji współpracy przez pracownika).

W badanym okresie wystąpiło 26 przypadków awansu lub zmiany poziomu wynagrodzenia w związku z wyróżniającą się postawą. 11 osób kontynuuje współpracę z Instytutem po przejściu na emeryturę. Za wyróżniającą się postawę w roku 2022 przyznano 78 nagród

¹⁰ Badawczo-techniczni, inżynierijno-techniczni, administracyjno-ekonomiczni, biblioteczni i dokumentacji naukowej, stanowiska robotnicze, pracownicy obsługi i inni.

¹¹ Pismo z dnia 7 maja 2024 r. o znaku IFPS/412/2024.

rocznych na łączną kwotę 490.500,00 zł, zaś w 2023 r. – 31 nagród na łączną kwotę 172.000,00 zł.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Instytutu, na zapewnienie stabilności kadry pozwala aktywne inicjowanie i podejmowanie nowych projektów o unikatowym poziomie naukowym, badawczym, klinicznym, stwarzających możliwości rozwoju pracowników.

Zgodnie z wyjaśnieniami Instytutu¹², odzwierciedleniem pozycji IFiPS jest ranking cytowań we współczesnej literaturze. Ponadto, IFiPS uzyskał możliwość organizacji największych kongresów o randze kontynentalnej i światowej oraz innych konferencji, sympozjów i warsztatów międzynarodowych. Dotychczas, Instytut był organizatorem 4 kongresów światowych, 2 kontynentalnych oraz ponad 100 innych wydarzeń naukowych. Pracownicy Instytutu biorą udział w tych wydarzeniach w roli wykładowców na zaproszenie oraz prowadzących sesje okrągłego stołu. Ponadto, Instytut realizował skierowany do społeczeństwa cykl pn. „*Nauka dla Społeczeństwa*” w postaci serii wykładów członków zespołu Instytutu transmitowanych on-line oraz umieszczanych w dedykowanych podcastach. Ważnym wydarzeniem dla rozwoju działalności szkoleniowej Instytutu było także zawarcie umowy z Ministrem Edukacji i Nauki na sfinansowanie utworzenia przy Instytucie Branżowego Centrum Umiejętności w dziedzinie protetyki słuchu. Utworzenie i prowadzenie ww. Centrum stwarza możliwości rozwoju dydaktycznego i zawodowego dla członków zespołu Instytutu zajmujących się badaniami słuchu i protetyką słuchu.

Instytut posiada również osiągnięcia w dziedzinie otorynolaryngochirurgii, leczenia za pomocą implantów słuchowych, genetycznie uwarunkowanych uszkodzeń słuchu oraz w zakresie prowadzenia badań elektrofizjologicznych i obrazowych funkcji układu słuchowego.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, jak też uwzględniając brzmienie zalecenia pokontrolnego, należy uznać, że IFiPS podejmował działania mające na celu zmniejszenie fluktuacji kadr, wobec tego zalecenie pokontrolne należy uznać za zrealizowane.

Niezależnie od powyższego, z uwagi na zmienną sytuację otoczenia prawno-gospodarczego Instytutu mającego bezpośredni wpływ na strategię zatrudnienia, zasadnym jest utrzymanie zatrudnienia na poziomie niezakłócającym sprawnego realizowania zadań Instytutu.

2. Realizacja zalecenia w zakresie rozważenia opracowywania planów zatrudnienia dla wszystkich grup zawodowych.

Jak oświadczył Instytut¹³, kierownictwo na bieżąco analizuje stan i perspektywy zatrudnienia. Opracowanie formalnych planów zatrudnienia uznano jednak za niecelowe, a właściwie niemożliwe ze względu na dynamiczną i zmienną sytuację otoczenia prawno-gospodarczego Instytutu mającą bezpośredni wpływ na strategię zatrudnienia, w szczególności dotyczącą realizacji przepisów o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia pracowników podmiotów wykonujących działalność leczniczą, braku średnioterminowej prognozy wysokości kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia, dalej jako: „NFZ”, jak i samej struktury kontraktowania świadczeń (świadczenia limitowane, nielimitowane, udzielane w oparciu o system ryczałtowy).

¹² Jw.

¹³ Pismo z dnia 19 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/372/2024.

Zgodnie z wyjaśnieniami Instytutu¹⁴, kierownictwo IFiPS planuje zatrudnienie na podstawie bieżącej analizy potrzeb kadrowych, zarówno w świetle wymagań zewnętrznych (tj. przepisów prawa lub zawartych umów na realizację zadań, usług, programów), jak i potrzeb wewnętrznych (tj. braków w zespołach utrudniających osiągnięcie celów i realizację zadań tych już trwających oraz nowych). Każdorazowo analizowana jest potrzebna liczba osób, a także wymagane umiejętności i kompetencje wynikające z zakresu zadań danego zespołu (komórki).

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że Instytut rozważył opracowywanie planów zatrudnienia, niemniej jednak za niecelowe uznano wprowadzenie sformalizowanego dokumentu w tym zakresie. Instytut analizuje potrzeby kadrowe i na bieżąco podejmuje adekwatne decyzje dotyczące zatrudnienia.

Wobec powyższego zalecenie uznano za zrealizowane.

3. Realizacja zalecenia w zakresie rozważenia wprowadzenia planów szkoleń.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁵, w badanym okresie Instytut nie posiadał formalnego planu szkoleń. Wśród przyczyn braku przedmiotowego dokumentu wskazano dynamiczną i zmienną sytuację otoczenia prawno-gospodarczego Instytutu mającą bezpośredni wpływ na strategię zatrudnienia, a także zróżnicowanie i wielodyscyplinarność zespołu Instytutu.

Niezależnie od powyższego, w toku kontroli wyjaśniono, że w Instytucie funkcjonowała polityka stałego podnoszenia kwalifikacji – wszyscy pracownicy Instytutu byli zachęceni do podnoszenia kwalifikacji, zarówno zawodowych, jak i naukowych. Instytut, co do zasady akceptował i wspierał wnioski o podnoszenie kwalifikacji powiązanych z zakresem zadań i obowiązków danego pracownika oraz sprzyjających zwiększeniu efektywności działań Instytutu i zgodnych z perspektywicznymi kierunkami rozwoju Instytutu oraz planem działalności.

Instytut zapewnił pracownikom udział w wewnętrznie organizowanych kursach i szkoleniach.

Ponadto, istotnym wsparciem podnoszenia kwalifikacji było pełne pokrycie kosztów szkoleń krajowych i międzynarodowych, udziału w specjalistycznych kursach oraz kongresach światowych i europejskich. Instytut zapewniał również dofinansowanie studiów.

W okresie objętym kontrolą zapewniono i sfinansowano pracownikom Instytutu udział w ponad 380 wydarzeniach mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych i naukowych.

Kolejnym stałym i wymiernym elementem polityki podnoszenia kwalifikacji był udział pracowników zaangażowanych w działalność kliniczną Instytutu, w realizacji programu klinicznego diagnostyki, terapii i rehabilitacji zaburzeń komunikacyjnych.

W badanym okresie Instytut przeznaczył na szkolenia łączną kwotę 311.853,68 zł, z czego w okresie od czerwca do grudnia 2022 r. – 59.020,03 zł, w 2023 r. – 232.226,14 zł, w okresie od stycznia do marca 2024 r. – 20.607,51 zł.

Różnymi formami podnoszenia kwalifikacji zostali objęci wszyscy pracownicy Instytutu.

Niezależnie od powyższego, Instytut wyjaśnił, że analizy dotyczące celowości planowania szkoleń są przewidziane w ramach zaplanowanych prac w zakresie zmian wewnętrznych

¹⁴ Pismo z dnia 7 maja 2024 r. o znaku IFPS/412/2024.

¹⁵ Pismo z dnia 19 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/372/2024.

aktów i procedur z zakresu prawa pracy¹⁶. Mając na uwadze powyższe, przedmiotowe zalecenie pokontrolne uznano za będące w trakcie realizacji.

4. Realizacja zalecenia w zakresie rozważenia wprowadzenia oceny dla pracowników innych niż pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni.

Jak wyjaśnił IFiPS¹⁷, w Instytucie wprowadzono obowiązek dokonywania okresowych ocen pracy w odniesieniu do pracowników, którym przyznano dodatki do wynagrodzenia uzależnione od stopnia realizacji powierzonych zadań (usług) na mocy postanowień regulaminu wynagradzania.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁸, jakość i efektywność pracy pracowników działalności klinicznej oceniana była w trybie comiesięcznych analiz realizacji świadczeń zdrowotnych w stosunku do ustalonych planów wewnętrznych (obejmujących liczbę i rodzaj wykonanych świadczeń), zaś w przypadku pracowników administracyjno-ekonomicznych oraz gospodarczych i obsługi – w trybie nadzoru położonych nad terminowością, rzetelnością i efektywnością realizacji powierzonych zadań i obowiązków.

Powyżej opisana forma oceny pracowników nie została sformalizowana. Oceny stopnia realizacji zadań i zaangażowania dokonywali bezpośredni przełożeni oraz przełożeni wyższego szczebla, poprzez ocenę zarówno bieżącej pracy, jak i udziału pracownika w okresowych wydarzeniach organizowanych przez Instytut. Ocena taka dokonywana była przy każdej zmianie okresu zawarcia umowy o pracę, poza tym – nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

Ponadto, Dyrektor Instytutu dokonywał okresowej oceny pracy wszystkich pracowników, w trybie niesformalizowanym, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, w oparciu o dostępne dane dotyczące realizacji zadań oraz informacje przekazywane przez kierowników i koordynatorów komórek i zespołów Instytutu. W uzasadnionych przypadkach sformalizowane wyniki ocen Dyrektora Instytutu przybierały formę decyzji o zmianach warunków pracy lub płacy lub przyznaniu nagrody rocznej, a także w postaci wyróżnienia pracownika lub przedstawienia pracownika do odznaczenia.

Na skutek pozytywnej oceny wniosków Dyrektora Instytutu o przyznanie wyróżnień lub nagród, w okresie objętym kontrolą przyznano odznaczenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 53 pracownikom Instytutu (w tym: 25 złotych, 20 srebrnych, 8 brązowych) oraz medale i statuetki Ministra Edukacji i Nauki dla reprezentantów Instytutu oraz zbiorowo dla zespołu Instytutu. Pracownicy Instytutu byli wyróżniani w różny sposób na arenie krajowej i międzynarodowej ponad 100 razy.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień, Instytut oświadczył, że obecnie w Instytucie planowane jest wdrożenie „Indywidualnej karty działalności” w celu dokonywania regularnej, comiesięcznej, sformalizowanej oceny pracy pracowników klinicznych stanowiących ponad 60% ogółu pracowników Instytutu. Po przetestowaniu tej formy oceny rozważane jest jej rozszerzenie na pozostałych pracowników.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że Instytut rozważył wprowadzenie oceny dla pracowników innych niż pracownicy naukowcy i badawczo-naukowcy, a analizy te doprowadziły do zasadności wprowadzenia regularnej, sformalizowanej oceny pracowników.

Wobec powyższego zalecenie uznano za będące w trakcie realizacji.

¹⁶ Pismo z dnia 27 maja 2024 r. o znaku IFPS/488/2024.

¹⁷ Pismo z dnia 19 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/372/2024.

¹⁸ Pismo z dnia 7 maja 2024 r. o znaku IFPS/412/2024.

5. Realizacja zalecenia w zakresie rozważenia wprowadzenia sformalizowanych zasad dotyczących zatrudniania nowych pracowników (poza naukowymi) oraz dotyczących adaptacji nowozatrudnionych pracowników.

W Instytucie nie sformalizowano zasad przeprowadzania rekrutacji pracowników innych niż naukowcy. Jak wyjaśniono w toku kontroli¹⁹, proces rekrutacji jest zróżnicowany stosownie do specyfiki, wymagań zewnętrznych i wewnętrznych oraz potrzeb Instytutu w zakresie danej grupy zawodowej, rodzaju i zakresu zadań na danym stanowisku, warunków otoczenia oraz sytuacji branżowej i rynkowej.

Wypracowane ramowe zasady naboru pracowników składają się z następujących etapów:

- 1) analiza zapotrzebowania poszczególnych komórek organizacyjnych dokonywana przez osoby nadzorujące ich pracę i złożenie wniosku do Dyrektora Instytutu;
- 2) decyzja Dyrektora Instytutu dotycząca przeprowadzenia naboru:
 - w przypadku rekrutacji zewnętrznej, zamieszczane jest ogłoszenie na stronie internetowej Instytutu lub na dedykowanych portalach (np. pracuj.pl);
 - w przypadku rekrutacji wewnętrznej, identyfikowani są kandydaci już pracujący na innych stanowiskach albo osoby, które wcześniej odbywały staż lub szkolenie w Instytucie;
- 3) analiza CV i weryfikacja dokumentów;
- 4) decyzja Dyrektora, co do sposobu rekrutacji (o zakwalifikowaniu do rozmowy kwalifikacyjnej, o zatrudnieniu, albo niezatrudnieniu);
- 5) ostateczna decyzja Dyrektora o zatrudnieniu lub niezatrudnieniu, w przypadku rozmowy kwalifikacyjnej;
- 6) formalne czynności w ramach nawiązania stosunku pracy.

W kontrolowanym okresie nawiązano stosunek pracy z 50 osobami. Analiza dokumentacji wybranych losowo 10 nowozatrudnionych pracowników potwierdziła opisany powyżej sposób rekrutacji.

Odnosząc się do rozważenia wprowadzenia sformalizowanych zasad dotyczących adaptacji nowozatrudnionych pracowników, Instytut²⁰ wyjaśnił, że zasady adaptacji w odniesieniu do zawodów regulowanych (m.in. medycznych) są oparte na przepisach, standardach i wytycznych odnoszących się do wykonywania danego zawodu. W stosunku do lekarzy Instytut ma wdrożone zasady adaptacji w oparciu o system „mentoringu” doświadczonych członków zespołu lekarskiego. Ponadto, wszyscy pracownicy objęci są wspólnymi działaniami, takimi jak szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych, instruktaże stanowiskowe, zapoznanie z zakresem zadań komórki lub zespołu.

W wyjaśnieniach²¹, Instytut oświadczył, że rozważył wprowadzenie sformalizowanych zasad zarówno dotyczących zatrudniania nowych pracowników, jak również dotyczących adaptacji nowozatrudnionych pracowników. Stosowne zasady przewidziano do określenia w ramach zaplanowanych prac w zakresie zmian wewnętrznych aktów i procedur z zakresu prawa pracy.

¹⁹ Pismo z dnia 19 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/372/2024.

²⁰ Pismo z dnia 19 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/372/2024.

²¹ Pismo z dnia 7 maja 2024 r. o znaku IFPS/412/2024.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że analizy przeprowadzone przez Instytut doprowadziły do zasadności wprowadzenia stosownych zasad, wobec czego przedmiotowe zalecenie uznano za będące w trakcie realizacji.

6. Realizacja zalecenia w zakresie stosowania się, w miarę możliwości, do rekomendacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej przy zawieraniu umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami.

Instytut w okresie poddanym kontroli korzystał z formy zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych. Jak poinformował Instytut²², w badanym okresie nie zawierano umów cywilnoprawnych z kadrą zarządzającą, natomiast zawierano umowy z pracownikami Instytutu.

Instytut wyjaśnił, że przyczyną zawierania umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami była konieczność wykonania zadań o charakterze niestałym, wynikających z podjętych przez Instytut zobowiązań bądź realizacji obowiązków ustawowych, wymagających zarazem odpowiednio wysokich kompetencji i doświadczenia zawodowego, naukowego, badawczego, a jednocześnie wykonywanie tych zadań, nie wymagało nadzoru pracodawcy, jak również nie należało do zakresu obowiązków pracowników Instytutu.

Zgodnie z przedłożonymi wyjaśnieniami, przy zawieraniu umów cywilnoprawnych Instytut stosował kryteria legalności, celowości, rzetelności i gospodarności dokonania wydatku, a ponadto ustalał, czy nie doszło do przekroczenia progu wartości przedmiotu zamówienia, od którego powstaje obowiązek udzielania ich w oparciu o przepisy ustawy PZP.

Jak wyjaśniono w toku kontroli, wnioskujący, przed rozpoczęciem formalnych czynności mających na celu wybór zleceniobiorcy, składał Dyrektorowi Instytutu wnioski o zawarcie umowy cywilnoprawnej, a akceptacja wniosku była warunkiem koniecznym wyboru zleceniobiorcy i uzgodnień z potencjalnym zleceniobiorcą dotyczących warunków współpracy (umowy). Ponadto zaznaczono, że w przypadku spełnienia stosownych wymagań przez pracownika Instytutu, a jednocześnie pod warunkiem, że zakres zlecenia nie jest tożsamy z zakresem obowiązków pracownika, a także braku możliwości albo uzasadnienia wykonania usługi w ramach stosunku pracy, pracownik Instytutu mógł być wskazany przez wnioskodawcę jako zleceniobiorca.

W kontrolowanym okresie Instytut zawarł łącznie 203 umowy cywilnoprawne z pracownikami, odpowiednio w badanym okresie 2022 r. – 65 umów, w 2023 r. – 122 umowy, w badanym okresie 2024 r. – 16 umów.

Koszt brutto ww. umów wyniósł łącznie 1.620.315,24 zł, z czego w kontrolowanym okresie 2022 r. – 779.160,64 zł, w 2023 r. – 687.352,87 zł, zaś w badanym okresie 2024 r. – 153.801,73 zł.

Na próbie 10 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Instytutu ustalono, co następuje.

Zawarte z pracownikami Instytutu umowy cywilnoprawne dotyczyły m.in. udziału w projektach badawczych finansowanych ze środków zewnętrznych czy realizacji filmów naukowo-edukacyjnych. W wyniku kontroli ustalono, że zawarcie każdej z ww. umów poprzedzało złożenie odpowiedniego wniosku, który posiadał akceptację Głównego księgowego oraz Dyrektora Instytutu.

²² Pismo z dnia 17 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/366/2024.

Ustalenia kontroli potwierdzają również zastosowanie powyżej opisanej procedury dotyczącej zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Instytutu.

Ponadto, nie stwierdzono, aby zakresy obowiązków poszczególnych pracowników pokrywały się z przedmiotami zawartych umów cywilnoprawnych.

Mając na uwadze, że w procesie zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Instytutu nie stwierdzono nieprawidłowości, przedmiotowe zalecenie pokontrolne uznaje się za zrealizowane.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy. W przypadku zaistnienia uzasadnionych okoliczności, należy w szczególności wziąć pod uwagę inne formy wynagradzania własnych pracowników za wykonanie dodatkowych zadań.

7. Realizacja zalecenia w zakresie zatwierdzania przez Radę Naukową perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach.

Instytut opracował Perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej na lata 2021-2025.

Rada Naukowa Instytutu zatwierdziła ww. dokument, podejmując Uchwałę Nr 5/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu w latach 2021-2025, zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach.

Mając na uwadze powyższe, zalecenie pokontrolne należy uznać za zrealizowane.

8. Realizacja zalecenia w zakresie podjęcia działań w celu zwiększenia przychodów z tytułu działalności podstawowej.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach, do podstawowej działalności instytutu należy prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych.

Głównymi źródłami przychodów Instytutu były środki z tytułu prowadzenia działalności leczniczej, naukowej, podstawowej czy dydaktycznej, ale także pochodzące z innych źródeł. Szczegółowe kwoty przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 2. Przychody Instytutu w latach 2022-2023 (kwoty wyrażone w złotych).

Rodzaj działalności	2022	2023
Przychody z działalności leczniczej	195.096.349,64	280.575.269,64
Przychody z działalności naukowej	7.499.534,59	7.266.228,25
Przychody w związku z prowadzoną działalnością podstawową	106.364,96	11.130,41
Przychody w związku z działalnością dydaktyczną	211.237,07	285.656,81
Przychody z innych źródeł	4.955.556,01	4.894.074,19
Pozostałe przychody operacyjne	4.957.120,59	4.811.342,16
Przychody finansowe	705,58	6.841,04
RAZEM	212.826.868,44	297.850.542,50

W wyjaśnieniach²³ Instytut jako działania, których efektem było zwiększenie przychodów z działalności podstawowej, wskazał:

- rozszerzenie wskazań do zastosowania implantów ślimakowych w leczeniu częściowych głuchot niskoczęstotliwościowych, do czego doprowadziły wieloletnie badania naukowe dotyczące upowszechniania tej metody leczenia oraz wdrożenie jej przez Instytut do praktyki klinicznej,
- świadczenie usług zdrowotnych polegających na zastosowaniu ww. metody w grupie 27 pacjentów finansowanych na mocy umów zawartych z NFZ,
- przyjęcie przez Miasto st. Warszawa oraz Raszyn programu badań przesiewowych słuchu u dzieci w wieku szkolnym,
- możliwość realizacji lub udziału w projektach naukowych lub badawczo-rozwojowych,
- wykłady i warsztaty prowadzone przez członków zespołu Instytutu,
- realizację podcastów,
- prezentację i promocję osiągnięć naukowych, badawczych i klinicznych zespołu Instytutu w postaci stoisk, plakatów i stanowisk wystawienniczych podczas kongresów oraz konferencji krajowych i międzynarodowych.

Ważną częścią przychodów związanych z działalnością podstawową Instytutu były środki zewnętrzne pozyskane na realizację projektów naukowo-badawczych. W załączeniu do wyjaśnień²⁴ Instytut przedłożył wykaz projektów, na realizację których pozyskał środki m. in. z Narodowego Centrum Nauki, Ministerstwa Edukacji i Nauki czy Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, spośród których 3 rozpoczęły się w okresie objętym kontrolą. W powyższych wyjaśnieniach Instytut wskazał, że pozyskiwanie grantów z Narodowego Centrum Nauki, Agencji Badań Medycznych czy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest możliwe wtedy, gdy jednostki te ogłaszają nabory na projekty mieszczące się w profilu działalności Instytutu. Instytut zaznaczył, że w ostatnich latach w zasadzie nie było propozycji bezpośrednio przeznaczonych Instytutowi.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzono, że Instytut podejmował działania w celu zwiększenia przychodów z tytułu działalności podstawowej, które co prawda nie wpłynęły ściśle na ich wzrost, jednak przyniosły zwiększenie ogólnego stanu przychodów Instytutu.

Wobec powyższego, zalecenie w zakresie podjęcia działań w celu zwiększenia przychodów z tytułu działalności podstawowej uznaje się za zrealizowane. Niezależnie od tego, zasadnym jest kontynuowanie działań w celu zapewnienia finansowania działalności instytutu w długiej perspektywie czasowej.

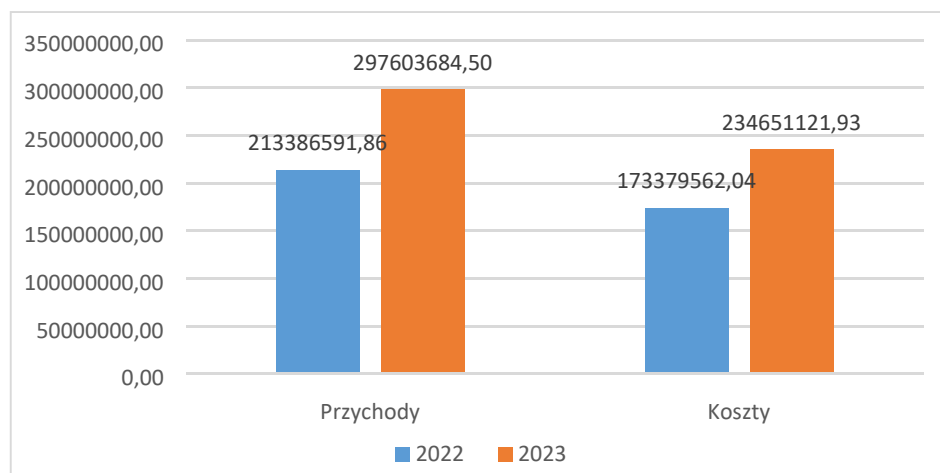
8.1. Sytuacja finansowa IFiPS.

W 2022 r. wartość przychodów ogółem osiągniętych przez Instytut wyniosła 213.386.591,86 zł, a koszty wyniosły 173.379.562,04 zł. W 2023 r. przychody ogółem kształtowały się na poziomie 297.603.684,50 zł, a wysokość kosztów ogółem poniesionych przez Instytut w tym okresie wynosiła 234.651.121,93 zł. Zatem przychody Instytutu w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wzrosły o 39,5 %, natomiast koszty w stosunku do 2022 r. wzrosły w 2023 r. o 35,3 %. W latach 2022-2023 przychody Instytutu przewyższały jego koszty.

²³ Pismo z dnia 22 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/374/2024.

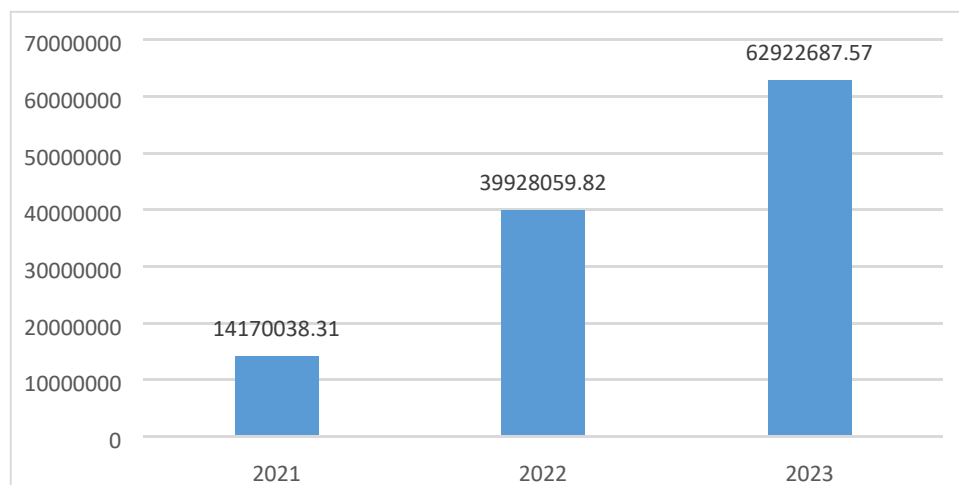
²⁴ Jw.

Wykres nr 1. Przychody i koszty Instytutu w latach 2022 – 2023 (kwoty podane w złotych).



W 2023 r. nastąpiła poprawa wyniku finansowego Instytutu o 57,6%, tj. zysk finansowy netto Instytutu w 2022 r. wyniósł 39.928.059,82 zł, a w 2023 r. Instytut wykazał zysk finansowy netto w wysokości 62.922.687,57 zł.

Wykres nr 2. Wynik finansowy Instytutu w latach 2021²⁵-2023 (kwoty podane w złotych).



Zgodnie z wyjaśnieniami Instytutu²⁶ na poprawę wyniku finansowego wpłynęła zmiana systemu finansowania przez NFZ świadczeń realizowanych na rzecz pacjentów zakwalifikowanych do leczenia różnych rodzajów głuchoty za pomocą implantów słuchowych oraz na rzecz pacjentów będących już użytkownikami implantów słuchowych i wymagających wymiany procesorów mowy. Powyższa zmiana polegała na wydzieleniu ww. procedur dla pacjentów dorosłych z ryczałtu oraz zachowaniu nielimitowanego finansowania ww. procedur udzielanych pacjentom do 18. roku życia. Przyczyniło się to do wzrostu poziomu dostępności do leczenia głębokich zaburzeń słuchu za pomocą implantów słuchowych oraz okresowej wymiany procesorów mowy poprzez zwiększenie w 2023 r. liczby wykonywanych operacji w ww. zakresie. Z przedstawionych przez Instytut danych wynika, że w 2022 r. przeprowadzono łącznie 508 zabiegów w zakresie leczenia zaburzeń

²⁵ Dane z 2021 r. wykorzystano wyłącznie w celach porównawczych.

²⁶ Pismo z dnia 7 maja 2024 r. o znaku IFPS/411/2024.

słuchu za pomocą implantów ślimakowych²⁷ oraz 787 zabiegów polegających na wymianie procesorów mowy implantów ślimakowych i do pnia mózgu²⁸, natomiast w 2023 r. było to łącznie odpowiednio 828 zabiegów²⁹ oraz 867 zabiegów³⁰. Powyższy wzrost liczby realizowanych świadczeń przyniósł Instytutowi przychód w wysokości ponad 162 mln zł.

8.2. Regulowanie zobowiązań i dochodzenie należności.

Stan zobowiązań Instytutu na dzień 31 grudnia 2022 r., na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz na dzień 31 marca 2024 r. przedstawia poniższe zestawienie tabelaryczne.

Tabela nr 3. Wysokość zobowiązań w podziale na wymagalne i niewymagalne (kwoty podane w złotych).

Stan na dzień:	Ogólne ³¹	W tym:	
		wymagalne	niewymagalne
31.12.2022 r.	7.649.257,71	0,00	7.649.257,71
31.12.2023 r.	8.828.949,04	0,00	8.828.949,04
31.03.2024 r.	33.811.993,33	0,00	33.811.993,33

Z danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, że Instytut nie posiada zobowiązań wymagalnych. Nastąpił wzrost zobowiązań niewymagalnych, w szczególności w I kwartale 2024 r. W wyjaśnieniach Instytut³² wskazał, że wzrost zobowiązań niewymagalnych wynikał z zakupu przez Instytut pod koniec 2023 r. wyrobów medycznych niezbędnych do realizacji procedur związanych z leczeniem różnych rodzajów głuchoty za pomocą implantów słuchowych oraz wymianą procesorów mowy u pacjentów będących już użytkownikami implantów słuchowych. Termin płatności za ww. wyroby przypadał, zgodnie z zawartymi umowami, w nowym okresie sprawozdawczym, tj. po 31 grudnia 2023 r. Wzrost zobowiązań niewymagalnych w I kwartale 2024 r. wynikał również z zakupu implantów niezbędnych do realizacji procedur opisanych powyżej, przy czym termin płatności za ww. zakupy przypadał na dzień 31 marca 2024 r.

Instytut nie zawierał umów pożyczek i kredytów w okresie objętym kontrolą.

Instytut posiadał Procedurę regulowania zobowiązań oraz monitorowania należności opisaną w rozdziale XVI Instrukcji sporządzania, ewidencji, kontroli i obiegu dokumentacji stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 3 Dyrektora IFiPS z dnia 28 stycznia 2019 r.

Instytut poniósł dodatkowe koszty w związku z regulowaniem zobowiązań. Szczegółowe kwoty wykazano w tabeli.

Tabela nr 4. Koszty nieterminowego regulowania zobowiązań (kwoty podane w złotych).

Rodzaj kosztu	2022 r.	2023 r.
Odsetki wobec kontrahentów	83,46	520,13
Odsetki z tytułu wypłat	6.110,38	62.409,74

²⁷ Z czego 280 dot. dorosłych, a 228 – dzieci.

²⁸ Z czego 420 dot. dorosłych, a 367 – dzieci.

²⁹ Z czego 606 dot. dorosłych, a 222 – dzieci.

³⁰ Z czego 697 dot. dorosłych, a 170 – dzieci.

³¹ Dane zawarte w tabeli prezentują informacje opracowane na dzień 22 kwietnia 2024 r., przekazane przy piśmie o znaku IFPS/ 374 /2024.

³² Pismo z dnia 7 maja 2024 r. o znaku IFPS/411/2024.

zaległych składników wynagrodzeń		
Odsetki budżetowe z tytułu korekt deklaracji podatkowych	95,00	16,00
Odsetki dot. projektów badawczych NCN i korekty wniosku o płatność	0,00	105,24
Koszty postępowań sądowych	0,00	700,00

W wyjaśnieniach Instytut wskazał, że koszty nieterminowego regulowania zobowiązań dotyczyły głównie zobowiązań związanych z dodatkowymi składnikami wynagrodzeń, w szczególności nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych, które to zostały uchylone na skutek zmiany regulaminu wynagradzania.

W związku z realizacją przepisów ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych³³ oraz zmianami kadrowymi na stanowisku Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych, w okresie 2022-2023 przeprowadzono kompleksową analizę i weryfikację wynagrodzeń wszystkich pracowników Instytutu. W celu uregulowania zaistniałych zobowiązań wobec pracowników Instytutu, zawarto stosowne porozumienia, korzystne dla pracowników. Powyższe działanie przyczyniło się do zapobieżenia skierowania przez pracowników spraw na drogę postępowania sądowego.

Stan należności Instytutu na dzień 31 grudnia 2022 r., na dzień 31 grudnia 2023 r. oraz na dzień 31 marca 2024 r. przedstawia poniższe zestawienie tabelaryczne.

Tabela nr 5. Stan należności w podziale na wymagalne i niewymagalne (kwoty podane w złotych).

Stan na dzień:	Ogółem ³⁴	W tym:	
		wymagalne	niewymagalne
31.12.2022 r.	23.995.249,66	0,00	23.995.249,66
31.12.2023 r.	33.881.275,92	0,00	33.881.275,92
31.03.2024 r.	23.615.098,65	0,00	23.615.098,65

Z danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, że Instytut nie posiada należności wymagalnych. Nastąpił wzrost należności niewymagalnych w 2023 r. w stosunku do 2022 r. Znaczną grupę powstałych należności stanowiły rozrachunki z odbiorcami. Instytut wyjaśnił, że wzrost należności niewymagalnych w 2023 r. w stosunku do 2022 r. związany był z wystawieniem przez Instytut faktur podmiotom takim jak: NFZ – z tytułu udzielonych świadczeń zdrowotnych przy zwiększonej ich liczbie oraz wyższej wycenie, inne podmioty lecznicze – z tytułu podwykonawstwa usług zdrowotnych na podstawie zawartych umów, towarzystwa ubezpieczeniowe – z tytułu wykonania zleconych badań, Miasto st. Warszawa – z tytułu realizacji programu badań przesiewowych uczniów szkół podstawowych, sąd rejonowy – z tytułu przygotowania opinii. Terminy płatności wystawionych faktur, zgodnie

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

³⁴ Dane zawarte w tabeli prezentują informacje opracowane na dzień 22 kwietnia 2024 r., przekazane przy piśmie o znaku IFPS/ 374 /2024.

z zawartymi umowami, przypadały po zakończeniu miesiąca, kwartału lub roku. Wszystkie należności dotyczące rozrachunków z ww. odbiorcami zostały uregulowane.

Należy podkreślić, że IFiPS charakteryzuje dobra sytuacja ekonomiczno-finansowa. Ustalenia kontroli wskazują, że w 2023 r. Instytut zanotował wzrost przychodów, które przewyższały koszty, a wynik finansowy był dodatni. Dodatkowo zobowiązania i rezerwy na zobowiązania zanotowały wzrost w 2023 r. w stosunku do 2022 r. Wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania była niższa niż wartość aktywów i towarzyszyła temu dodatnia wartość kapitałów własnych. Zysk netto zwiększył swoją wysokość o 22.994.627,75 zł, tj. do 62.922.687,57 zł.

9. Realizacja zalecenia w zakresie przestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności w zakresie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

W Instytucie obowiązywały następujące procedury wewnętrzne:

- Zarządzenie Nr 24 Dyrektora IFiPS z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie zasad i trybu udzielania zamówień o szacunkowej wartości (netto) nieprzekraczającej kwoty 130 tys. złotych polskich oraz udzielania zamówień z dziedziny nauki, o których mowa w art. 11 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, o wartości mniejszej niż progi unijne określone zgodnie z przepisami art. 3 ustawy oraz uchylenia Zarządzenia Nr 5 Dyrektora IFiPS z dnia 1 marca 2019 r., wraz z załącznikami;
- Zarządzenie Nr 25 Dyrektora IFiPS z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego określenia zasad i trybu udzielania zamówień publicznych oraz ustalenia regulaminu pracy i składu Komisji Przetargowej w IFiPS wraz z załącznikami.

W wyjaśnieniach³⁵ wskazano, że Instytut jako zamawiający w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy PZP, nie jest zobowiązany do sporządzania oraz zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych planów zamówień publicznych i nie skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w art. 23 ust. 2 ustawy PZP.

Instytut sporządził roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach, zgodnie z art. 82 ustawy PZP za rok 2022 oraz 2023.

Instytut przeprowadził łącznie 92 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy PZP, tj.:

- w 2022 r. (od dnia 1 czerwca 2022 r.) – 36 postępowań o szacunkowej wartości netto 118.186.209,19 zł, z czego zrealizowano 31 postępowań na łączną kwotę 86.673.078,18 zł netto, natomiast 5 postępowań zostało unieważnionych;
- w 2023 r. – 48 postępowań o szacunkowej wartości 185.892.940,15 zł netto, z czego zrealizowano 40 postępowań na łączną kwotę 176.469.144,82 zł netto, 8 postępowań zostało unieważnionych;
- w 2024 r. (do dnia 31 marca 2024 r.) – 8 postępowań o szacunkowej wartości 152.969.180,00 zł netto, z czego 1 postępowanie zostało unieważnione, a 7 jest w trakcie realizacji.

W przedłożonych wyjaśnieniach³⁶, Instytut poinformował, że według posiadanych informacji, żadne z postępowań nie podlegało kontroli rozumianej jako czynności kontrolne przeprowadzone przez właściwe organy.

³⁵ Pismo z dnia 17 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/367/2024.

³⁶ Pismo z dnia 17 kwietnia 2024 r. o znaku IFPS/367/2024.

W ramach kontroli zamówień publicznych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą zbadano 6 postępowań³⁷, w tym 2 postępowania z roku 2022 o łącznej wartości przedmiotu zamówienia 14.298.364,07 zł netto, 3 postępowania z roku 2023 r. o łącznej wartości przedmiotu zamówienia 87.156.900,00 zł netto oraz 1 postępowanie z roku 2024 r. o wartości przedmiotu zamówienia 620.400,00 zł netto.

Jedno z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z uwagi na zaistnienie przesłanki, o której mowa w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy PZP, przeprowadzono w trybie z wolnej ręki. Powyższe postępowanie przeprowadzono zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów ww. ustawy.

Poddane badaniu postępowania zostały poprzedzone wnioskami o udzielenie zamówienia publicznego sporządzonymi na formularzu zgodnym z obowiązującym w Instytucie wzorem. Wnioski zawierały informacje dotyczące przedmiotu zamówienia, w tym daty i podstawy szacowania wartości przedmiotu zamówienia, wymagane podpisy potwierdzające ich akceptację, w tym informację o zabezpieczeniu środków przez głównego księgowego.

Zgodnie z art. 83 ustawy PZP, Instytut, przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia, dokonał analizy potrzeb i wymagań oraz szacowania wartości zamówienia w terminie określonym w art. 36 ustawy PZP. Do każdego postępowania Dyrektor Instytut powoływał komisje przetargowe w drodze zarządzenia.

We wszystkich postępowaniach Dyrektor, osoby mogące wpłynąć na wynik postępowania oraz członkowie komisji przetargowych złożyli stosowne oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 4 ustawy PZP, tj. oświadczenie o niekaralności oraz oświadczenie o braku konfliktu interesów.

W oświadczeniu składanym na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy PZP oraz oświadczeniu składanym na podstawie art. 56 ust. 4 w zw. z art. 56 ust. 1 ustawy PZP w ramach jednego z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego³⁸ stwierdzono błędy w nazwiskach dwóch członków komisji przetargowej. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia³⁹ Instytutu oraz pozostałe dokumenty, uznano je za oczywistą omyłkę pisarską.

W postępowaniach o udzielenie zamówienia Instytut określił, zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy PZP formę komunikacji z wykonawcami jako odbywającą się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, poprzez wskazanie adresu strony internetowej, jak również, zgodnie z art. 67 ustawy PZP dopełnił obowiązków informacyjnych dotyczących stosowanych środków komunikacji elektronicznej, poprzez zamieszczenie w ogłoszeniu wszczynającym postępowanie o udzielenie zamówienia informacji o środkach komunikacji elektronicznej, przy użyciu których będzie komunikował się z wykonawcami oraz informacji o wymaganiach technicznych i organizacyjnych sporządzania, wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej.

W ramach postępowań przestrzegano zasady jawności poprzez publikację ogłoszeń: o zamówieniu, o wyniku postępowania oraz o wykonaniu umowy, odpowiednio w Biuletynie Zamówień Publicznych, Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronie internetowej prowadzonego postępowania.

³⁷ IFPS/43/PZP/22, IFPS/18/PZP/22, IFPS/45/PZP/23, IFPS/25/PZP/23, IFPS/03/PZP/23, IFPS/03/PZP/24.

³⁸ IFPS/03/PZP/24.

³⁹ Pismo z dnia 3 czerwca 2024 r. o znaku IFPS/498/2024.

W przypadku jednego z postępowań przeprowadzonych w trybie podstawowym, w ogłoszeniu o zamówieniu stwierdzono nieścisłości w terminie składania ofert. Instytut w wyjaśnieniach⁴⁰ wskazał, że nie miały one charakteru zamierzonego oraz wyniknęły prawdopodobnie z problemów z połączeniem z platformą służącą do zamieszczania ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że prawidłowy termin składania dokumentów znalazł się zarówno w treści specyfikacji warunków zamówienia, dalej jako: „SWZ”, jak również na stronie postępowania na platformie zakupowej, w związku z czym czynności wynikających z regulacji ustawy PZP dokonano we właściwym terminie.

Każdorazowo SWZ zawierała informacje określone w art. 281 ustawy PZP, a Instytut zapewnił na stronie internetowej prowadzonych postępowań bezpłatny, pełny, bezpośredni i nieograniczony dostęp do SWZ.

Po otwarciu ofert, Instytut udostępnił na stronie internetowej prowadzonych postępowań informacje o nazwach albo imionach i nazwiskach oraz siedzibach lub miejscach prowadzonej działalności gospodarczej albo miejscach zamieszkania wykonawców, których oferty zostały otwarte, a także cenach lub kosztach zawartych w ofertach, jak stanowi art. 222 ust. 5 ustawy PZP.

Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywano zgodnie z art. 239 ustawy PZP, na podstawie kryteriów oceny ofert opisanych w sposób jednoznaczny i zrozumiały, zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy PZP. Realizując regulacje art. 253 ustawy PZP, Instytut niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty informował wykonawców, którzy złożyli oferty, o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz punktacji przyznanej ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łącznej punktacji.

Instytut dokumentował przebieg poddanych badaniu postępowań o udzielenie zamówienia, sporządzając w ich toku protokoły postępowania wraz z załącznikami, zgodny pod względem formy i treści z wymogami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴¹.

Instytut przestrzegał terminu zawarcia umowy określonego w art. 264 ustawy PZP w zakresie zawierania umów z dostawcami wyłoniionymi w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a także publikował ogłoszenia o wykonaniu umów w terminie określonym w art. 448 ustawy PZP⁴².

W jednym przypadku⁴³, z uwagi na wystąpienie przesłanki wskazanej w art. 226 pkt 8 ustawy PZP, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało unieważnione na podstawie art. 255 pkt. 2 ustawy PZP.

W przypadku jednego⁴⁴ postępowania o zamówienie publiczne udzielonego w trybie art. 132 ustawy PZP, Zamawiający formułując warunki udziału w postępowaniu naruszył art. 112 ust. 1 ustawy PZP, poprzez wskazanie w ramach warunku dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej, że uzna warunek za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert lub w okresie

⁴⁰ Jw.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2434.

⁴² 3 umowy były w trakcie realizacji.

⁴³ IFPS/03/PZP/24.

⁴⁴ IFPS/18/PZP/22.

działalności – jeżeli jest krótszy niż 3 lata, wykonał z należytą starannością przynajmniej 2 usługi obejmujące przygotowanie i podawanie posiłków na rzecz podmiotów leczniczych o łącznej wartości minimum 3.000.000,00 zł brutto, przy czym co najmniej jedna usługa (o dowolnej wartości) musi dotyczyć instytutu badawczego kategorii A lub A+.

Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy PZP, Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Co w praktyce oznacza, że: „skonkretyzowane w opisie warunki udziału w postępowaniu nie mogą być określone ponad potrzeby zamawiającego. Opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu musi być bowiem adekwatny i proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz wynikać z uzasadnionych potrzeb zamawiającego. Tym samym zamawiający, jeżeli dokonuje określonego opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków musi potrafić dowieść, że postawione przez niego warunki są rzeczywiście niezbędne dla zagwarantowania należytego wykonania zamówienia”⁴⁵. Określenie warunku udziału w postępowaniu poprzez zawężenie możliwości jego spełnienia jedynie do realizacji usługi polegającej na przygotowaniu i podawaniu posiłków na rzecz instytutu badawczego o kategorii A lub A+ jest żądaniem nadmiernym, który mógł ograniczyć dostęp do zamówienia potencjalnym wykonawcom, którzy nie wykonali tego rodzaju zamówień, jednakże byłoby w stanie zrealizować zamówienie. Warunki udziału powinny umożliwiać ocenę zdolności wykonawcy do wykonania zamówienia. Stawianie ww. warunku, stanowi o nieuprawnionym ograniczeniu konkurencji w przedmiotowym postępowaniu, czego potwierdzeniem mógł być wpływ tylko 1 oferty.

Dodatkowo należy zauważyć, że w kontrolowanym zamówieniu⁴⁶, IFiPS – działając na podstawie art. 126 ust. 1 ustawy PZP – wezwał wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona do złożenia dokumentów podmiotowych dla wykonawcy i podwykonawcy, w tym m.in. informacji z Krajowego Rejestru Karnego, dalej jako: „KRK”, w zakresie art. 108 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy PZP.

Zamawiający przedłożył informację z KRK jedynie o podmiocie zbiorowym, tj. [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE], w załączonych dokumentach brak było informacji o członku organu zarządzającego.

Zgodnie z ugruntowanym dorobkiem doktryny, obowiązek przedłożenia informacji o niekaralności na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP aktualizuje się w stosunku do osób fizycznych prowadzących sprawy osób prawnych zasiadających w organach zarządzających, a także w organach nadzorczych osób prawnych. Obowiązek ten dotyczy również wspólników w spółkach osobowych, jak i komplementariusza⁴⁷.

Ustawa PZP w art. 128 ust. 1 przewiduje wezwanie do uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych. Stosownie do ww. przepisu, jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie. W przekazanych zespołowi kontrolującemu aktach sprawy nie znalazło się takie wezwanie.

⁴⁵ KIO/KD/102/13.

⁴⁶ IFPS/18/PZP/22.

⁴⁷ M. Sieradzka (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2022.

Zaniechanie wezwania wykonawcy do uzupełnienia przedłożonych podmiotowych środków dowodowych, przyczyniło się do braku możliwości zweryfikowania wykonawcy w zakresie przesłanek wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w sprawie podmiotowych środków dowodowych⁴⁸, środkiem dowodowym żądanym na potwierdzenie braku podstawy wykluczenia z art. 108 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy PZP jest informacja z KRK o członku organu zarządzającego. Przedstawienie przez wykonawcę jedynie KRK o podmiocie zbiorowym należało uznać za niewykazanie zaistnienia braku podstawy do wykluczenia z postępowania, o której mowa w art. 108 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy PZP. Zawarcie umowy z wykonawcą, który nie wykazał braku podstaw do wykluczenia z postępowania jest niedozwolone.

Powyższe działania Instytutu należy ocenić negatywnie na podstawie kryterium legalności.

Zasady udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130.000,00 zł określały Zasady postępowania przy dokonywaniu zamówień, których szacunkowa wartość (netto) nie przekracza kwoty 5.000,00 zł oraz Zasady postępowania przy dokonywaniu zamówień, których szacunkowa wartość (netto) przekracza 5.000,00 zł a nie przekracza kwoty 130.000,00 zł polskich, stanowiące odpowiednio załącznik nr i nr 2 do Zarządzenia Nr 24.

W toku kontroli zbadano 4⁴⁹ postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 130.000,00 zł, odpowiednio 1 postępowanie z roku 2022 o wartości 128.400,00 zł netto, 2 postępowania z roku 2023 o wartości 129.000,00 zł netto oraz 30.800,00 USD brutto⁵⁰ oraz 1 postępowanie z roku 2024 o wartości 110.001,95 zł netto. W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Mając na uwadze powyższe ustalenia w zakresie przestrzegania przepisów ustawy PZP, przedmiotowe zalecenie uznano za niezrealizowane.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam Panu Dyrektorowi:

- 1) kontynuowanie działań w celu utrzymania stabilności finansowo-ekonomicznej Instytutu w długiej perspektywie czasowej;
- 2) przestrzeganie przepisów ustawy PZP, w szczególności w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości;
- 3) zakończenie prowadzenia analiz dotyczących wprowadzenia planów szkoleń i podjęcie ostatecznej decyzji co do zasadności ich obowiązywania w Instytucie;
- 4) zakończenie prowadzenia testowej formy oceny pracy i podjęcie ostatecznej decyzji dotyczącej wprowadzenia regularnej oceny dla pracowników innych niż pracownicy naukowcy i badawczo-techniczni;

⁴⁸ Dz. U. 2020 r. poz. 2415, z późn.zm.

⁴⁹ IFPS/100/ZP/22, IFPS/02A/ZP/23, IFPS/10/ZP/23, IFPS/40/ZP/24.

⁵⁰ Postępowanie dotyczyło udziału 70 pracowników IFiPS w 2-gim Światowym Kongresie Szumów Usznych. Przeprowadzono je na podstawie art. 11 ust. 5 pkt 1 ustawy PZP.

- 5) zakończenie prac dotyczących zmian wewnętrznych aktów i procedur w zakresie wprowadzenia sformalizowanych zasad odnoszących się do zatrudniania nowych pracowników i adaptacji nowozatrudnionych pracowników.

Przedstawiając powyższe zalecenia, oczekuję od Pana Dyrektora, **w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego**, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach ich niepodjęcia.

Ponadto, informuję Pana Dyrektora, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia Ministra Zdrowia

Katarzyna Galas

Zastępca Dyrektora

/dokument podpisany elektronicznie/