NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Zdrowia

KZD.410.003.05.2020

Dr n. farm. Anna Kowalczuk
Dyrektor
Narodowego Instytutu Leków
ul. Chełmska 30/34
00-725 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/051 – Funkcjonowanie instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 17, F +48 22 444 55 61
kzd@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Instytut Leków, ul. Chełmska 30/34, 00-725 Warszawa (dalej: „Instytut" lub „NIL").
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr n. farm. Anna Kowalczuk, dyrektor Instytutu, od 12 kwietnia 2017 r. (akta kontroli str. 1707-1716, pliki 2-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zakres i efekty prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych. 2. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Instytutu.
Okres objęty kontrolą	Okres objęty kontrolą: 2018 – 2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres i w przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2016-2017.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontrolerzy	1. Danuta Nosal, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KZD/17/2020 z 17 czerwca 2020 r. 2. Artur Tomaszewski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/16/2020 z 17 czerwca 2020 r. (akta kontroli str.1-4)

[1] Dz.U. z 2020 r. poz.1200, dalej: „ustawa o NIK".

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Instytut działalności naukowej w ramach funkcji, jaką pełni NIL w systemie ochrony zdrowia w Polsce. Sytuacja finansowa Instytutu, w badanym okresie, pozwalała na realizację jego zadań statutowych.

Zakres prowadzonych badań był zgodny ze statutem NIL. Instytut rzetelnie wywiązywał się z zadań realizowanych w ramach projektów zlecanych m.in. przez Ministra Zdrowia. Nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych[3] (dalej: „ustawa o instytutach badawczych") w zakresie powołania członków kierownictwa oraz dodatkowego zatrudnienia pracowników naukowych. Przestrzegano ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi[4] (dalej: „ustawa kominowa"). W okresie objętym kontrolą zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji kadrze naukowej Instytutu oraz pracownikom innych instytucji. Spadek aktywności publikacyjnej pracowników NIL prowadzących działalność naukową miał związek ze zmianami sposobu ewaluacji działalności jednostek naukowych wprowadzonymi przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: „Minister Nauki"). Rada Naukowa rzetelnie realizowała swoje zadania, w tym w ustawowym terminie dokonywała oceny dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych NIL. Stwierdzony przypadek podjęcia przez pracownika naukowego dodatkowego zatrudnienia poza Instytutem w ramach stosunku pracy, bez uzyskania uprzedniej zgody dyrektora Instytutu, miał incydentalny i specyficzny charakter. Działalność prowadzona przez Instytut zapewniła jego płynność finansową. Rola NIL w systemie ochrony zdrowia w Polsce, jako Narodowego Laboratorium Kontroli Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, a więc zaangażowanie w państwową kontrolę leków i wyrobów medycznych wymusza na Instytucie konieczność utrzymywania potencjału kontrolno-badawczego na najwyższym poziomie i ciągłego jego doskonalenia. W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzenie w latach 2018 – 2019 restrukturyzacji Instytutu oraz działania kierownictwa NIL nakierowane na pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych na działalność statutową, co doprowadziło do wypracowania przez Instytut zysku za 2018 r. i 2019 r. Budżet NIL znacznie obciążają koszty wynajmu obecnie zajmowanej siedziby. Pomimo wieloletnich starań kolejnych Dyrektorów Instytutu o uregulowanie kwestii własności zajmowanej przez NIL nieruchomości sprawa ta nie została rozstrzygnięta do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Posiadanie własnej siedziby przyczyniłoby się do poprawy stabilności funkcjonowania Instytutu oraz obniżenia kosztów jego działalności.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak, iż plany finansowe Instytutu na poszczególne lata objęte kontrolą zostały opracowane w terminach uniemożliwiających ich realizację z początkiem roku, którego dotyczyły. Stanowiło to naruszenie art. 18 ust. 10 i 12 ustawy o instytutach badawczych. Instytut nie dokonał również zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej na restrukturyzację w kwocie 29 891,70 zł, co było niezgodne z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[5] (dalej: „ustawa o finansach publicznych"). Po zakończeniu programu restrukturyzacji, nie utrzymano wprowadzonego systemu

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[3] Dz.U. z 2020 r. poz. 1383.

[4] Dz.U. z 2019 r. poz. 2136.

[5] Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

wynagradzania i premiowania kadry naukowej, zintegrowanego z systemem ewaluacji Instytutu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zakres i efekty prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych.

1.1. Zakres badań naukowych oraz prac rozwojowych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 (I połowa) Instytut realizował 117 badań i prac badawczo-rozwojowych (dalej: „badania" lub „projekty"), w tym 86 projektów zakończono. Łączny koszt realizacji projektów zakończonych wyniósł 23 097,7 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. 31 badań było w trakcie realizacji, a ich dotychczasowy łączny koszt wyniósł 8838,2 tys. zł. Zakres prowadzonych w Instytucie projektów obejmował przede wszystkim badania podstawowe w zakresie poszukiwania nowych substancji aktywnych – potencjalnych przyszłych produktów leczniczych, rozwoju instrumentalnych metod analizy fizyko-chemicznej produktów leczniczych, wyrobów medycznych i suplementów diety oraz współpracę z innymi jednostkami naukowymi w zakresie ulepszania i poprawiania jakości oraz skuteczności istniejących na rynku produktów leczniczych lub repozycjonowania znanych substancji aktywnych, w tym nadawania im nowych postaci.

Spośród projektów zakończonych 62 zrealizowano w ramach badań własnych Instytutu, sfinansowanych z dotacji podmiotowej lub subwencji Ministra Nauki na utrzymanie potencjału badawczego. Ich tematyka dotyczyła głównie mikrobiologii, epidemiologii zakażeń i chorób zakaźnych oraz badania nad nowymi lekami i środkami diagnostycznymi. Łączny koszt ich realizacji wyniósł 13 188,8 tys. zł, tj. 57,1% łącznych kosztów realizacji projektów zakończonych.

Zrealizowano również dziewięć badań finansowanych z grantów Narodowego Centrum Nauki (dalej: „NCN") i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (dalej: „NCBR"). Ich tematyka dotyczyła zarówno badań podstawowych, jak i aplikacyjnych[7]. Łączny koszt ich realizacji wyniósł 4417,3 tys. zł, tj. 19,1% łącznych kosztów realizacji projektów zakończonych.

Na zlecenie podmiotów gospodarczych zrealizowano 11 badań o łącznej wartości 2008,6 tys. zł, tj. 8,7% łącznych kosztów realizacji projektów zakończonych.

Instytut brał udział w realizacji jednego projektu międzynarodowego.

Równocześnie, w Instytucie realizowany był projekt restrukturyzacji w latach 2018 – 2019, który został sfinansowany ze środków dotacji celowej Ministra Nauki.

W wyniku realizacji badań nie uzyskano efektów ekonomicznych. W zakresie efektów innych niż ekonomiczne, wskazano głównie publikacje, wyniki badań i analiz, opracowanie lub zwalidowanie metod badawczych, zdobycie lub poszerzenie wiedzy, a także dwa patenty.

---

[6] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[7] Definicja badań podstawowych i aplikacyjnych, wchodzących w zakres działalności naukowej, zawarto w art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85).

Udział przychodów z działalności badawczo-rozwojowej Instytutu w przychodach ogółem wyniósł: w 2018 r. – 6,53%, 2019 r. – 4,67% oraz w 2020 r. (I połowa) – 6,58%. Natomiast udział przychodów z działalności naukowej w przychodach ogółem wyniósł: 2018 r. – 52,86%, 2019 r. – 52,39% oraz oraz w 2020 (I połowa) – 41,70%.

(akta kontroli str. 148, 1436-1437, 1449-1460, 1707-1716, plik 12)

1.2. Realizacja projektów badawczych.

Szczegółowym badaniem objęto próbę trzech projektów zakończonych w latach 2018-2020 (I połowa)[8]. Łączny koszt ich realizacji wyniósł 3499,37 tys. zł, co stanowiło 15,2% kosztów realizacji wszystkich zakończonych prac.

Projekt międzynarodowy o akronimie NAREB pt.: „Nanoterapeutyki przeciw patogenom bakteryjnym opornym na antybiotyki" był współfinansowany przez Komisję Europejską, w ramach siódmego Programu Ramowego UE 2007-2013 - COOPERATION (NMP[9]) oraz Ministra Nauki. Projekt realizowany był w partnerstwie 15 podmiotów, w którym Instytut występował w roli partnera[10]. Instytutowi powierzona została realizacja dwóch zadań, których koszt realizacji wyniósł 1461,9 tys. zł. Okres realizacji projektu został przedłużony z 30 do 54 miesięcy w związku z trudnościami w uzyskaniu stosownych nanopreparatów przez uczestników konsorcjum. Zmiany, na wprowadzenie których Instytut uzyskał zgodę jednostek finansujących, nie skutkowały zwiększeniem kwoty dofinansowania. Realizacja projektu zakończyła się 31 lipca 2018 r. Rezultatem zadań zrealizowanych przez Instytut były wyniki badań dotyczące m.in. aktywności in vitro nanopreparatów wobec szczepów gronkowca złocistego. Według stanu na dzień zakończenia kontroli, jednostki finansujące nie przekazały dotychczas stanowiska ws. oceny przekazanych raportów z realizacji projektu, ani informacji o rozliczeniu finansowym.

Jak wyjaśniła dyrektor Instytutu, w związku z przedłużającym się czasem rozliczenia projektu przez KE, w celu rozliczenia środków finansowych w ramach współfinansowania krajowego, Ministrowi Nauki przekazano „raport wstępny końcowy".

Projekt o akronimie PBS2 pt.: „Molekularne podstawy struktury, właściwości fizykochemicznych i formy farmaceutycznej insuliny ludzkiej i insuliny modyfikowanej biotechnologicznie", został sfinansowany ze środków NCBR w ramach Programu Badań Stosowanych – ścieżka programowa A[11]. Projekt zrealizowano w konsorcjum naukowym trzech podmiotów, którego liderem był Instytut[12]. Koszt zadania zrealizowanego przez Instytut wyniósł 1132,6 tys. zł. Okres realizacji został przedłużony z 36 do 49 miesięcy w związku z potrzebą poszerzenia zakresu prowadzonych badań oraz przedłużającą się procedurą postępowania o zamówienie publiczne na zakup aparatury. Zmiany, na wprowadzenie których Instytut uzyskał zgodę jednostki finansującej, nie skutkowały zwiększeniem kwoty dofinansowania. Środowiska naukowe i przemysłowe zostały poinformowane o możliwości wykorzystania know-how Instytutu w realizacji własnych przedsięwzięć, m.in. poprzez umieszczenie publikacji z wynikami projektu na portalu o zasięgu

---

[8] Próbę projektów dobrano wg kryterium najwyższego kosztu realizacji.

[9] Nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcyjne.

[10] Koordynatorem projektu był Institut Pasteur, a współwykonawcami 14 partnerów z ośmiu państw członkowskich UE i stowarzyszonych.

[11] Był to program wsparcia sektora nauki i sektora przedsiębiorstw w zakresie badań stosowanych, tj. prac badawczych podejmowanych w celu zdobycia nowej wiedzy mającej konkretne zastosowania praktyczne, polegających na poszukiwaniu możliwych zastosowań praktycznych dla wyników badań.

[12] Współwykonawcami projektu byli: Instytut Biotechnologii i Antybiotyków oraz Wydział Chemii Uniwersytetu Warszawskiego.

międzynarodowym. Realizacja projektu zakończyła się 28 lutego 2018 r. Zespół Instytutu opracował formulację farmaceutyczną insuliny biotechnologicznej długodziałajacej. Dyrektor NCBR pozytywnie ocenił przekazany raport końcowy i uznał projekt za wykonany w całości.

W umowie o wykonanie i finansowanie projektu, wykonawca – tj. Instytut – zobowiązał się m.in. zastosować wyniki projektu w działalności gospodarczej. Zgodnie z raportem z wykorzystania wyników projektu, przekazanym NCBR po upływie dwóch lat od daty zakończenia jego realizacji, w celu wdrożenia wyników prac do działalności gospodarczej, przekazano materiały i podjęto rozmowy z krajowymi i zagranicznymi firmami farmaceutycznymi oraz funduszami inwestycyjnym. Działania te nie przyniosły jednak efektu. Partnerzy zagraniczni nie podjęli rozmów po udostępnieniu materiałów informacyjmych. Zainteresowania wynikami prac nie podtrzymał również podmiot deklarujący je na etapie pozyskiwania dofinansowania. Jako przyczynę wskazano konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych, które wiązały się z przeprowadzeniem pierwszych faz badań klinicznych.

Jak wyjaśniła dyrektor Instytutu możliwość komercjalizacji (sprzedaży) wyników badań w projekcie była w mniejszym stopniu zależna od wykonawców projektu, a bardziej od kondycji finansowej potencjalnego partnera przemysłowego oraz jego pozycji na polskim i międzynarodowym rynku insulin. Produkt wymagał m.in. badań przedklinicznych, a następnie klinicznych, wiążących się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych. Ich przeprowadzenie warunkowało możliwość ewentualnej komercjalizacji wyników projektu przez partnerów przemysłowych.

Projekt pt. „Identyfikacja i badania strukturalne nowych substancji psychoaktywnych w narkotykach syntetycznych ostatniej generacji metodami fizykochemii organicznej LC-MS, GC-MS i NMR", został sfinansowany ze środków NCN w ramach konkursu OPUS 5[13]. Celem projektu było opracowanie rutynowych, szybkich metod wyznaczenia struktury oraz zawartości substancji psychoaktywnych (NPS) tytułowymi metodami w wieloskładnikowych mieszaninach występujących na rynku internetowym oraz w sieci dilerów jako tzw. „dopalacze". Koszt projektu, w całości realizowanego przez Instytut, wyniósł 904,8 tys. zł. Okres jego realizacji został przedłużony z 36 do 48 miesięcy w związku z przedłużającą się procedurą postępowania o zamówienie publiczne na zakup aparatury oraz urlopami macierzyńskimi i wychowawczymi uczestniczek projektu. Zmiany, na wprowadzenie których Instytut uzyskał zgodę jednostki finansującej, nie skutkowały zwiększeniem kwoty dofinansowania. Realizacja projektu zakończyła się 30 września 2018 r. W rezultacie zespół projektowy opracował metodę wyznaczania struktur oraz zawartości substancji psychoaktywnych w wieloskładnikowych mieszaninach występujących na rynku internetowym oraz w sieci dilerów tzw. dopalaczy oraz zidentyfikowano na polskim rynku 25 nowych substancji psychoaktywnych, które wystąpiły po raz pierwszy na rynku UE, a nie były objęte kontrolą wg ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[14]. Substancje te zostały zgłoszone do Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA). Wyniki badań zostały opublikowane m.in. w czasopismach z listy MNiSW. Dyrektor NCN pozytywnie ocenił przekazany raport końcowy i uznał umowę za wykonaną.

(akta kontroli str. 1461-1463, 1465-1473, 1480-1482, 1707-1716, pliki 45-91)

---

[13] Konkurs dla naukowców na projekty badawcze, w tym finansowanie zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej niezbędnej do realizacji tych projektów.
[14] Dz.U. z 2019 r. poz. 852, ze zm.

1.3. Zasady prowadzenia badań klinicznych.

Instytut nie realizował badań klinicznych w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 1485-1486, 1707-1716, plik 92)

1.4. Eksperymenty medyczne, w tym badania kliniczne leków i wyrobów medycznych

W latach 2018-2020 (I połowa) w Instytucie przeprowadzono jeden eksperyment badawczy dotyczący opracowania suplementu diety, który nie wymagał spełnienia regulacji stosowanych wobec badań klinicznych. Został on przeprowadzony na podstawie wniosku złożonego do Komisji Etyki Badań Naukowych z Udziałem Ludzi przy Wydziale Nauk o Żywieniu i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

(akta kontroli str. 1487-1488, 1493)

1.5. Działalność dydaktyczna instytutu.

W kwietniu 2018 r. Instytut uzyskał kategorię naukową A, uprawniająca do nadawania stopnia doktora w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu, w dyscyplinie nauki farmaceutyczne[15].

W latach 2018-2020 (I połowa) stopień naukowy doktora uzyskała w Instytucie jedna osoba. Tytuł naukowy profesora nadano trzem pracownikom Instytutu.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono kształcenia przygotowującego doktorantów do uzyskania stopnia doktora.

W latach 2018-2020 (I połowa), w ramach działalności dydaktycznej (edukacyjnej), Instytut zorganizował 97 szkoleń/kursów zawodowych i doskonalących, w których łącznie wzięło udział 10 903 uczestników. W 180 szkoleniach zorganizowanych przez instytucje zewnętrzne wzięło udział 128 pracowników Instytutu.

Instytut nie prowadził szkoleń specjalizacyjnych przeznaczonych dla lekarzy.

(akta kontroli str. 1494-1513)

1.6. Publikacje naukowe i organizacja konferencji.

W latach 2018-2019 opublikowanych zostało łącznie 219 prac[16]. Było to o 32 prace mniej (12,7%) niż w latach 2016-2017. Spadła również średnia liczba publikacji przypadających na pracownika naukowego prowadzącego badania naukowe – z 1,8 publikacji w latach 2016-2017, do 1,6 w latach 2018-2019.

Spadek liczby publikacji w latach 2018-2019, w relacji do lat 2016-2017, wynikał z dostosowania się Instytutu do zmian zasad oceny działalności naukowej jednostek naukowych, wynikających z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej[17]. Zgodnie z nowym modelem ewaluacji kładziony jest większy nacisk na jakość działalności naukowej poprzez promocję artykułów naukowych publikowanych w jak

---

[15] Kategorię naukową przyznano decyzją Ministra Nauki z 27 kwietnia 2018 r.

[16] Prace pełne i abstrakty.

[17] Dz.U. z 2019 r. poz. 392, ze zm.

najlepszych czasopismach naukowych, o jak największym zasięgu. Jednym z narzędzi, którym posługuje się w tym celu MNiSW, jest wprowadzenie limitu osiągnięć zgłaszanych na potrzeby ewaluacji, co miało odzwierciedlenie w polityce naukowej Instytutu wobec pracowników prowadzących badania naukowe – zamiast liczby publikacji, kładziono nacisk na ogłaszanie prac w kanałach publikacyjnych uznanych i widocznych dla nauki światowej.

W latach 2018-2019 prace pracowników naukowych Instytutu prowadzących badania naukowe cytowano średnio 3860 razy. Było to o 122 razy więcej (3,2%) niż średnia liczba cytowań w latach 2016-2017. Wzrosła również średnia liczba cytowań przypadająca na pracownika naukowego prowadzącego badania naukowe – z 54,2 cytowań w latach 2016-2017, do 56,1 w latach 2018-2019.

W latach 2018-2019 Instytut organizował bądź współorganizował łącznie 22 konferencje. Było to o 10 konferencji więcej niż w latach 2016-2017. W I półroczu 2020 r. nie zorganizowano żadnej konferencji. W konferencjach uczestniczyli głównie przedstawiciele trzech jednostek naukowych Instytutu, tj.: Zakładu Epidemiologii i Mikrobiologii Klinicznej, którzy uczestniczyli w pięciu konferencjach w 2018 r. i sześciu w 2019 r., Zakładu Mikrobiologii Molekularnej, którzy uczestniczyli w dwóch konferencjach w roku 2018 i 2019 oraz Biura Organizacji Działalności Naukowo-Badawczej z Biblioteką, którzy uczestniczyli w dwóch konferencjach w 2018 r. i w jednej w 2019 r.

(akta kontroli str. 1514-1522)

1.7. Struktura i forma zatrudnienia pracowników instytutu.

Poziom zatrudnienia pracowników Instytutu w etatach, wg stanu na koniec danego roku okresu objętego kontrolą, wynosił w 2018 r. – 218,1, a w 2019 r. – 209,7. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. poziom zatrudnienia w Instytucie wyniósł 209,2 etatów, w tym pracownicy inżynieryjno-techniczni – 72,9 etatów, tj. 34,9% łącznej liczby etatów, naukowi – 70,1 etatów, tj. 33,5%, administracyjno-ekonomiczni – 36,7 etatów, tj. 17,5%, na stanowiskach robotniczych – 14,8 etatów, tj. 7,1%, badawczo-techniczni – 7,2 etatów, tj. 3,4%, obsługi i inni – 5,5 etatów, tj. 2,6% oraz biblioteczni i pracownicy dokumentacji naukowej – 2 etaty, tj. 1,0%.

Dr n. farm. Anna Kowalczuk została powołana na stanowisko dyrektora Instytutu w dniu 10 kwietnia 2017 r. przez Ministra Zdrowia. Było to zgodne z art. 24 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych. Wg stanu na dzień powołania, dr n. farm. Anna Kowalczuk spełniała wymogi, o których mowa w art. 24 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych.

Prof. dr hab. n. med. i n. o zdr. Arkadiusz Szterk oraz dr n. farm. Iza Książek, zostali powołani również przez Ministra Zdrowia odpowiednio na stanowisko zastępcy dyrektora ds. naukowych oraz zastępcy dyrektora ds. badań kontrolnych w dniu 14 lipca 2017 r. oraz 31 maja 2017 r., co było zgodne z art. 27 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych. Według stanu na dzień powołania, prof. dr hab. n. med. i n. o zdr. Arkadiusz Szterk spełniał również wymogi, o których mowa w 27 ust. 2 ustawy o instytutach badawczych[18]. Edyta Wołczyńska została powołana na stanowisko zastępcy dyrektora ds. administracyjno-ekonomicznych w dniu

[18] Wg stanu na dzień powołania, Pan Arkadiusz Szterk miał stopień naukowy doktora habilitowanego. Tytuł profesora został mu nadany w dniu 10 marca 2020 r.

1 września 2015 r. przez Dyrektora Instytutu[19]. Było to zgodne z obowiązującym w dniu powołania brzmieniem art. 27 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

Podstawą nawiązania stosunku pracy z pracownikami naukowymi, w tym z pracownikami z tytułem profesora zatrudnionymi na stanowisku profesora lub profesora Instytutu na czas nieokreślony, były umowy o pracę. Było to zgodne z art. 44 ust. 1 ustawy o instytutach.

(akta kontroli str. 1523-1567, 1707-1716, pliki 2-6, 13-18, 93-106)

1.8. Wynagrodzenie osób zarządzających instytutem.

W latach 2018-2020 (I połowa) wysokość wynagrodzeń miesięcznych uzyskiwanych przez osoby zarządzające Instytutem, tj. Dyrektora Instytutu, trzech jego Zastępców oraz Głównej Księgowej, nie przekroczyła sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tj. kwoty 26 422,68 zł[20]. Powyższe było zgodne z art. 8 pkt 5 lit. a) ustawy kominowej.

W okresie objętym kontrolą, osoby zarządzające Instytutem otrzymały nagrody roczne za 2018 i 2019 r. W 2019 r. dwie osoby z kierownictwa, tj. Zastępca Dyrektora ds. Naukowych oraz Zastępca Dyrektora ds. Badań Kontrolnych, otrzymały również gratyfikacje finansowe za wypracowany wskaźnik Impact Factor (dalej: „IF") w związku z osiągnięciami naukowo-badawczymi[21]. Z osobami zarządzającymi Instytutem nie zawierano umów cywilno-prawnych.

(akta kontroli str. 1568-1641, 1707-1716, pliki 107-126)

1.9. Dodatkowe zatrudnienie pracowników instytutu.

W latach 2018-2020 (I połowa) zasady dotyczące wykonywania przez pracownika naukowego dodatkowego zatrudnienia w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej oraz zakazu prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec Instytutu zostały określone w zarządzeniach Dyrektora Instytutu[22].

W okresie objętym kontrolą zgodę Dyrektora Instytutu na dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy poza Instytutem uzyskało czworo pracowników, w tym jeden pracownik naukowy. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. tego rodzaju zgodę miało łącznie 13 pracowników, w tym 8 pracowników naukowych.

W latach 2018-2020 (I półrocze) w Instytucie stwierdzono jeden przypadek podjęcia przez pracownika naukowego dodatkowego zatrudnienia poza Instytutem w ramach stosunku pracy, bez uzyskania uprzedniej zgody Dyrektora Instytutu. Działanie pracownika naukowego stanowiło naruszenie art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach

---

[19] W okresie tym funkcję dyrektora Instytutu pełnił prof. dr hab. n. med. Piotra Fiedora. W tym samym dniu Dyrektor Instytutu udzielił pani Edycie Wołczyńskiej prokury samoistnej. Odpowiedzi na pisma NIK podpisywała jako Prokurent.

[20] Limit ten obowiązywał w całym okresie objętym kontrolą.

[21] Gratyfikacje finansowe sfinansowano z dotacji przyznanej przez Ministra Nauki na pokrycie kosztów restrukturyzacji Instytutu w latach 2018-2019, w ramach działania polegającego na wprowadzeniu systemu współzawodnictwa, którego celem była poprawa aktywizacji pracowników naukowych wypracowujących wysoki wskaźnik Impact Factor publikacji w ujęciu rocznym.

[22] Dotyczy zarządzenia nr 40/2017 z dnia 17 października 2017 r. dyrektora Instytutu ws. obowiązku składania oświadczeń dotyczących podstawowego miejsca pracy oraz obowiązku uzyskiwania zgody na dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej oraz zarządzeń nr 43/2016 z dnia 14 października 2016 r. oraz 23 kwietnia 2020 r. dyrektora Instytutu ws. określenia zakresu działalności konkurencyjnej w stosunku do działalności Instytutu.

badawczych. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W wyniku badania, którym objęto próbę akt osobowych 10 pracowników naukowych[23] potwierdzono, że z pracownikami Instytutu zawarto umowy o zakazie konkurencji. Powyższe było zgodne z art. 47 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych.

(akta kontroli str. 1642-1661, 1707-1716, pliki 127-143)

1.10. Ocena dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych.

W latach 2018-2020 (I połowa) zasady przeprowadzania oceny dorobku naukowego pracowników naukowych Instytutu zostały określone w regulaminie okresowej oceny pracownika naukowego i badawczo-technicznego Instytutu wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora Instytutu[24]. Ocena obejmowała okresy dwuletnie. Ocena za lata 2016-2017 została przeprowadzona i zatwierdzona przez Radę Naukową Instytutu w dniu 18 grudnia 2018 roku. Ocena pracowników za lata 2018-2019 była w trakcie przygotowania. Powyższe było zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o instytutach badawczych.

(akta kontroli str. 1662-1665, 1707-1716, pliki 144-161)

1.11. Realizacja prac zleconych przez Ministra Zdrowia.

W latach 2018-2020 (I połowa) Instytut realizował trzy zadania publiczne zlecone na podstawie umów zawartych z Ministrem Zdrowia, w tym zakończono dwa zadania. Łączny koszt realizacji zadań zakończonych wyniósł 2647,4 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2020 r., jedno zadanie było w trakcie realizacji[25]. Szczegółowym badaniem objęto zakończone zadania zlecone przez Ministra Zdrowia.

Umowa na realizację w 2018 r. programu polityki zdrowotnej pn. „Narodowy Program Ochrony Antybiotyków na lata 2016-2020" obejmowała szereg zadań dotyczących działalności edukacyjnej z zakresu antybiotykoterapii, diagnostyki i profilaktyki zakażeń, monitorowania zużycia antybiotyków, monitorowania zakażeń wywoływanych przez drobnoustroje lekooporne i pozaszpitalnych zakażeń inwazyjnych oraz współpracę krajową i międzynarodową. Koszt realizacji zadań w ramach programu, w całości zrealizowanych przez Instytut, wyniósł 2585,41 tys. zł. Program został wykonany terminowo. Przyznane środki finansowe wykorzystano w całości, w wymaganym terminie. Minister Zdrowia nie przekazał dotychczas stanowiska ws. oceny końcowego rozliczenia merytoryczno-finansowego oraz merytorycznego sprawozdania z realizacji zadań.

Umowa na realizację projektu pn. „Opracowanie i przeprowadzenie pilotażowego programu badań substancji psychoaktywnych pozyskiwanych bezpośrednio od użytkowników tzw. dopalaczy" została zrealizowana w ramach Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020. Projekt realizowany był w partnerstwie

---

[23] Próbę akt osobowych dobrano losowo.

[24] W okresie objętym kontrolą, w przedmiotowym zakresie w Instytucie obowiązywał regulamin okresowej oceny pracownika naukowego i badawczo-technicznego Instytutu w brzmieniu określonym w zarządzeniu dyrektora nr 15/2018 z 2 lipca 2018 r. oraz nr 34/2019 z 30 grudnia 2019 r. ze zmianami.

[25] Dotyczy umowy na realizację w latach 2019-2020 programu polityki zdrowotnej pn.: „Narodowy Program Ochrony Antybiotyków na lata 2016-2020", której okres realizacji upłynie 31 grudnia 2020 r.

czterech instytucji, w którym Instytut występował w roli partnera[26]. Zadanie Instytutu w ramach projektu polegało na przeprowadzeniu ekspertyz naukowo-badawczych próbek substancji psychoaktywnych. Koszt realizacji wykonanego przez Instytut zadania wyniósł 62,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1666-1674, 1707-1716, pliki 162-178)

1.12. Działalność opiniodawcza Instytutu.

W latach 2018-2020 (I połowa) w Instytucie wydano 17 opini i ekspertyz na zlecenie podmiotów gospodarczych, głównie w stosunku do suplementów diety i żywności specjalnego przeznaczenia medycznego. Instytut przekazywał zleceniodawcom opinie w formie raportu zawierającego informacje o pozytywnej lub negatywnej ocenie. Informacje te, podobnie jak logo Instytutu, nie mogły być jednak używane do oznakowania produktu.

(akta kontroli str. 1675-1678, 1707-1716, plik 179)

1.13. Realizacja zadań przez Radę Naukową Instytutu.

W latach 2018-2020 (I połowa) w Instytucie funkcjonowała Rada Naukowa, której kadencja przypadała na lata 2017-2021. W skład Rady wchodziło 30 członków, w tym 15 pracowników naukowych i badawczo-technicznych Instytutu oraz 15 osób niebędących pracownikami Instytutu. Skład Rady Naukowej Instytutu był zgodny z art. 30 i 31 ustawy o instytutach badawczych oraz §13 Statutu.

Rada Naukowa zaopiniowała kierunkowe plany tematyczne badań naukowych i prac rozwojowych oraz plany finansowe Instytutu na rok 2018, 2019 i 2020. Rada zaopiniowała również roczne sprawozdania dyrektora z wykonania zadań za rok 2018 i 2019, regulamin zarządzania prawami autorskimi i prawami własności przemysłowej oraz zasady komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w Instytucie. Było to zgodne z art. 29 ust. 2 pkt 5, 9 i 17 ustawy o instytutach badawczych.

Rada Naukowa zatwierdziła perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej na rok 2018, 2019 i 2020 stosownie do postanowień art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy o instytutach badawczych.

(akta kontroli str. 1679-1694, 1707-1716, pliki 180-203)

1.14. Realizacja zadań przez komisję bioetyczną Instytutu.

W okresie objętym kontrolą Instytut nie uczestniczył w systemie oceny naukowej i etycznej badań klinicznych prowadzonych w Polsce, w szczególności w aspekcie funkcji pełnionych przez komisję bioetyczną.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych ze względu na specyfikę prowadzonych w Instytucie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych w Instytucie nie są zatrudnieni lekarze klinicyści i specjaliści z zakresu badań klinicznych. Nieliczni pracownicy Instytutu, którzy są członkami tego typu komisji przy innych jednostkach naukowych, pełnią w nich raczej funkcje eksperckie w danej dyscyplinie naukowej.

(akta kontroli str. 1695-1696)

---

[26] Oprócz Instytutu współwykonawcami projektu byli: lider - Fundacja Polityki Społecznej Prekursor oraz współwykonawcy - Społeczna Inicjatywa Narkopolityki oraz Instytut Psychiatrii i Neurologii.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą pracownik naukowy podjął dodatkowe zatrudnienie poza Instytutem w ramach stosunku pracy, bez uzyskania uprzedniej zgody dyrektora Instytutu. Wniosek o wyrażenie zgody na powyższe został złożony przez pracownika do Dyrektora Instytutu w dniu 28 listopada 2019 r., podczas gdy dodatkowe zatrudnienie podjął z dniem 1 listopada 2019 r. Naruszało to art. 47 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych, w dniu wydania zarządzenia nr 40/2017 z dnia 17 października 2017 r. dyrektora Instytutu ws. obowiązku składania oświadczeń dotyczących podstawowego miejsca pracy oraz obowiązku uzyskiwania zgody na dodatkowe zatrudnienie w ramach stosunku pracy lub prowadzenie działalności gospodarczej, pracownik przebywał na zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim. Po powrocie do pracy, dowiedział się o obowiązku występowania do dyrektora NIL w sprawie dodatkowego zatrudnienia, lecz po terminie nawiązania stosunku pracy z drugim pracodawcą. Biorac pod uwagę wyjaśnienia pracownika, Dyrektor NIL wyraził zgodę na podjęcie przez pracownika dodatkowego zatrudnienia.

(akta kontroli str. 1650-1653a)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia udział działalności naukowej oraz badawczo-rozwojowej w ogólnej działalności, co potwierdza status Instytutu jako placówki badawczej. Zakres prowadzonych badań naukowych i prac rozwojowych był zgodny ze statutem, a Instytut rzetelnie wywiązywał się z umów dotyczących realizacji zadań w ramach trzech projektów badawczych, jak i dwóch zadań zleconych przez Ministra Zdrowia. Spadek liczby publikacji pracowników Instytutu, był pochodną zmian systemowych dotyczących ewaluacji działalności jednostek naukowych. Systematycznie przeprowadzano ocenę dorobku naukowego i technicznego pracowników naukowych. Rada Naukowa rzetelnie realizowała swoje zadania.

OBSZAR

2. Sytuacja ekonomiczno-finansowa Instytutu.

Opis stanu faktycznego

2.1. Plany finansowe instytutu.

Roczne plany finansowe NIL na lata 2018 – 2020 zawierały wszystkie elementy wyszczególnione w art. 18 ust. 11 ustawy o instytutach.

Plany zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową Instytutu, odpowiednio w dniach 27 marca 2018 r. (na 2018 r.), 19 marca 2019 r. (na 2019 r.), 26 maja 2020 r. (na 2020 r.). Oznacza to, że zaopiniowanie planów finansowych NIL prze Radę nastąpiło w terminach uniemożliwiających ich realizację z początkiem roku, a więc z naruszeniem postanowień art. 18 ust. 10 i 12 ustawy o instytutach badawczych.

Dyrektor NIL poinformowała, że przygotowanie planu finansowego instytutu w znacznej mierze zdeterminowane jest zaplanowaniem przychodów na dany rok, w tym: z działalności kontrolnej, co wiązało się z zawarciem umowy z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym (dalej: „GIF"), a to z kolei uzależnione jest od ustalenia budżetu GIF i wystosowania zaproszenia do negocjacji. Umowy z GIF Instytut podpisał odpowiednio: na 2018 r. – 18 lutego 2018 r., na 2019 r. – 26 marca 2019 r., na 2020 r. – 31 stycznia 2020 r. Ponadto, w przychodach z działalności naukowo-badawczej Instytut uwzględnia przychody związane z realizacją

Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków na lata 2016 – 2020. Umowy na jego realizację Ministerstwo Zdrowia zawarło z NIL odpowiednio: na 2018 r. – 10 kwietnia 2018 r., na lata 2019 – 2020 – 27 marca 2019 r. Informację o wysokości dotacji/subwencji Ministra Nauki NIL otrzymał odpowiednio: na 2018 r. – 26 czerwca 2018 r., na 2019 r. – 29 kwietnia 2019 r., na 2020 r. – 9 czerwca 2020 r.

Dyrektor poinformowała, że wydatki poniesione w okresie projektowania planu finansowego Instytutu, są uwzględniane w ostatecznych wersjach poszczególnych rocznych planów finansowych, a jest to spowodowane koniecznością zachowania ciągłości funkcjonowania Instytutu.

Przyjmując powyższe wyjaśnienia NIK zwraca uwagę, że ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 18 ustawy o instytutach badawczych, że podstawą gospodarowania środkami finansowymi instytutów jest roczny plan finansowy. Szczegółowy opis zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Dyrekcja Instytutu na bieżąco monitoruje wykonanie planów finansowych NIL, analizując comiesięczne zestawienia poniesionych kosztów i uzyskanych przychodów. W oparciu o zawarte w nich informacje NIL m.in. monituje GIF i podmioty odpowiedzialne, o których mowa w art. 119a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne[27], na bieżąco monitorowany jest stopień realizacji umów przez jednostki organizacyjne NIL, stopień realizacji projektów, grantów, zadań badawczych (organizowane są spotkania z kierownikami).

W 2018 r. najwyższa różnica pomiędzy planem a wykonaniem planu finansowego wystąpiła w pozycji „przychody z działalności badawczo – rozwojowej". Wykonanie na poziomie 194% było skutkiem ostrożnego zaplanowania przychodów (sugerowano się poziomem wykonania w 2017 r.). Przychody z „działalności naukowej" wykonano w 117%, co spowodowane było otrzymaniem dodatkowych środków z Ministerstwa Zdrowia na realizację Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków oraz wykorzystaniem środków z dotacji statutowej przechodzących z 2017 r. Przychody z „działalności kontrolno – badawczej" zrealizowano w 94,18%.

W 2019 r. przychody z „działalności badawczo rozwojowej" wykonano w 75,12%, co związane było z przeprowadzonymi w NIL zmianami organizacyjnymi i koniecznością dostosowania się kontrahentów do nowych uwarunkowań (powołanie spółki InnoNIL, zmiana obiegu dokumentów, obiegu próbki, wprowadzenie kontrahentów w nowe zasady współpracy). Pozycję „przychody z działalności kontrolno-badawczej" wykonano w 112,75%, a przychody z „działalności naukowej" w 92,71%.

Wg stanu na 30 czerwca 2020 r. przychody z „działalności kontrolno-badawczej" wykonano w 60,04%, z „działalności badawczo-rozwojowej" w 43,59%, a z działalności naukowej w 35,80%. Na stopień wykonania planu finansowego na 2020 r. (na dzień 30 czerwca 2020 r.) miało wpływ pojawienie się w Polsce koronawirusa SARS-CoV-2, co zaburzyło pracę Instytutu i współpracę z kontrahentami.

W rocznych planach finansowych całego okresu objętego kontrolą zwraca uwagę niskie wykonanie przychodów w pozycji „działalność edukacyjna". Wykonanie przychodów w tej pozycji wyniosło: w 2018 r. – 27%, w 2019 r. – 77%, a w 2020 r. – 0%[28].

---

[27] Dz.U. z 2020 r. poz. 944.

[28] Wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

Z wyjaśnień Dyrektor Instytutu wynika, że spowodowane to było niskim zainteresowaniem organizowanymi przez NIL kursami, a w 2020 r. – pandemią COVID-19.

Mając na uwadze zadania określone w art. 2 ust 3 ustawy o instytutach badawczych oraz potrzebę upowszechniania szeroko rozumianej wiedzy na temat produktów leczniczych, wyrobów medycznych i produktów biobójczych, której nieocenionym źródłem jest doświadczenie Instytutu jako Narodowego Laboratorium Kontroli Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę rozważenia zintensyfikowania działalności Instytutu w tej dziedzinie. Zasadnym wydaje się dopasowanie tematyki i formy organizowanych kursów (możliwość organizacji szkoleń on-line) do zidentyfikowanych przez NIL i stanowiących poważne problemy dzisiejszego świata zjawisk np. antybiotykooporności, jej skutków, ale też metod jej zapobiegania, zakażeń szpitalnych, nowych narkotyków, dodatków do żywności, itp. oraz zintensyfikowanie działań na rzecz upowszechniana informacji o możliwości organizacji takich szkoleń przez NIL.

(akta kontroli str. 5 - 41)

2.2. Plany inwestycyjne Instytutu.

W latach 2018-2020 (I połowa) nie opracowywano oddzielnych dokumentów stanowiących plany inwestycyjne.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych, plany inwestycyjne są częścią rocznych planów finansowych Instytutu, które opiniowane są przez Radę Naukową NIL. Rada zaopiniowała pozytywnie plany uchwałami odpowiednio: z dnia 27 marca 2018 r., 19 marca 2019 r., 26 maja 2020 r. Zadania inwestycyjne Instytut finansował ze środków własnych w kwotach: 2018 r. – 1 279 457,81 zł, 2019 r. – 156 891,06 zł, 2020 r. – 45 125,76 zł.

W okresie objętym kontrolą największych wydatków inwestycyjnych NIL dokonał w 2018 r., w tym głównie na zakup zestawu HPLC[29] (488 764,00 zł) oraz zakup zestawu ICP-MS[30] (690 000,00 zł). Wydatki inwestycyjne wynikały z potrzeb Instytutu.

Instytut nie opracował formalnego dokumentu opisującego wewnętrzną procedurę dotyczącą planowania inwestycji.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych, kierownicy jednostek organizacyjnych NIL, na etapie opracowywania rocznych planów finansowych Instytutu zobowiązani są do składania zapotrzebowania na zakupy aparaturowe, które po analizie potrzeb na poziomie pionów Instytutu, przedstawiane są do akceptacji Zastępcy Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych, a ostateczny plan zakupów (włączany do planu finansowego) akceptuje Dyrektor NIL, po uzyskaniu opinii Rady Naukowej. Objęte szczegółowym badaniem NIK pięć wniosków inwestycyjnych dotyczyło aparatury naukowo-badawczej, urządzeń nieaparaturowych do laboratoriów, komputerów i urządzeń współpracujących. Wnioski te były procedowane wg opisanej wyżej procedury i zawierały uzasadnienie zapotrzebowania.

(akta kontroli str. 42 - 56)

---

[29] Chromatograf cieczowy.

[30] Spektrometria mas sprzężona z plazmą wzbudzaną indukcyjnie.

2.3. Sprawozdania finansowe instytutu.

Sprawozdania finansowe za 2018 r. i 2019 r. zostały sporządzone w terminie, o którym mowa w art. 52 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[31], odpowiednio w dniu 29 marca 2019 r. i 25 marca 2020 r.

Oba zostały zaopiniowane przez biegłego rewidenta oraz uzyskały pozytywne opinie Rady Naukowej NIL[32].

Sprawozdanie za 2018 r. Minister Zdrowia zatwierdził w dniu 26 czerwca 2019 r.[33] Odnośnie sprawozdania za 2019 r. Instytut otrzymał z Ministerstwa Zdrowia informację[34], o wydłużeniu, na mocy rozporządzenia Ministra Finansów[35], terminu opracowania sprawozdania finansowego za 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. oraz terminu jego zatwierdzenia do 30 września 2020 r.

W dniu 2 lipca 2020 r. Dyrektor Instytutu przesłała do Ministerstwa Zdrowia zaopiniowane przez Radę Naukową sprawozdanie NIL za 2019 r. wraz z propozycję przeznaczenia zysku za 2019 r.

(akta kontroli str. 57 - 146)

2.4. Przychody instytutu

W okresie objętym kontrolą, przychody Instytutu ogółem wyniosły: w 2018 r. – 26 803 041,16 zł, w 2019 r. – 27 322 193,35 zł, w 2020 r. (I połowa) – 13 244 533,35 zł.
Przychody te pochodziły głównie z następujących rodzajów działalności NIL:

- Kontrolno-badawcza: w 2018 r. – 10 518 511,56 zł, w 2019 r. – 11 162 267,03 zł, w 2020 r. (I połowa) – 6 179 510,39 zł. W przychodach ogółem stanowiły one odpowiednio: 39,67%, 41,66%, 49,13%;
- Badawczo-rozwojowa: w 2018 r. – 1 750 548,64 zł, w 2019 r. – 1 277 026,21 zł, w 2020 r. (I połowa) – 871 706,70 zł. W przychodach ogółem stanowiły one odpowiednio: 6,60%, 4,77%, 6,93%;
- Naukowa: w 2018 r. – 14 167 518,45 zł, w 2019 r. – 14 313 236,55 zł, w 2020 r. (I połowa) – 5 523 463,70 zł. W przychodach ogółem stanowiły one odpowiednio: 53,43%, 53,41%, 43,91%).

Instytut, jako realizator Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków, na podstawie corocznie podpisywanych umów z Ministrem Zdrowia, otrzymał: w 2018 r. – 2 585 410,00 zł, w 2019 r. – 2 619 150,00 zł, w 2020 r. (I połowa) – 799 468,01 zł.

Na podstawie decyzji Ministra Nauki, Instytut otrzymał dotacje/subwencje na działalność statutową: w 2018 r. – 7 415 692,50 zł., w 2019 r. – 6 827 200,00 zł, w 2020 r. (I połowa) – 3 413 400,00 zł. Ich udział w przychodach z działalności naukowej wyniósł odpowiednio: 53,02%, 52,32%, 58,83%. Ponadto ze środków w dyspozycji Ministra Nauki, Instytut otrzymał środki na utrzymanie specjalnego urządzenia badawczego MIKROBANK: w 2018 r. – 540 852,60 zł, w 2019 r. – 571 516,56 zł, w 2020 (I połowa) – 352 025,30 zł.; na restrukturyzację pionu

---

[31] Dz.U. z 2019 r. poz. 351
[32] Za 2018 r.: uchwała Nr 19/2019 oraz Nr 15/2019 z dnia 28 maja 2019 r., za 2019 r. – uchwała Nr 22/2020 oraz Nr 23/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r.
[33] Pismo NKF.3131.19.2019.RP z dnia 26 czerwca 2019 r.
[34] Pismo NKF.313.12.2020.RP z dnia 5 maja 2020 r.
[35] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępniania i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz.U. poz. 570).

naukowo-badawczego: w 2018 r. – 718 507,88 zł, w 2019 r. – 848 722,12 zł; dotację dla młodych naukowców: w 2018 r. – 85 134,48 zł, w 2019 r. – 166 977,61 zł.

Z grantów NCN, NCBR i Ministra Zdrowia, Instytut otrzymał: w 2018 r. – 1 978 083,45 zł, w 2019 r. – 1 849 161,49 zł, w 2020 r. (I połowa) – 452 059,37 zł. Z projektów współfinansowanych przez UE Instytut uzyskał przychody: w 2018 r. – 220 047,49 zł, w 2019 r. – 167 115,38 zł, w 2020 r. (I połowa) – 6 304,80 zł. Z projektów badawczych finansowanych przez zleceniodawców, Instytut uzyskał przychody: w 2018 r. – 623 790,05 zł, w 2019 r. – 1 263 393,39 zł, w 2020 r. (I połowa) – 500 206,22 zł.

W okresie objętym kontrolą, NIL nie uzyskiwał przychodów z działalności leczniczej.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych, dotacje podmiotowe i celowe przyznawane są w ramach środków, jakimi dysponuje Minister Nauki, a więc są to środki trudno przewidywalne. Wysokość subwencji na poszczególne lata ulega zmianie, co związane jest z liczbą pracowników naukowych pracujących w NIL. Co cztery lata następuje nowa kategoryzacja instytutów, a niewiedza, jaką kategorię NIL otrzyma skutkuje brakiem wiedzy o wysokości dotacji na działalność podmiotową. Dotacje celowe, o które ubiega się Instytut, przyznawane są w drodze konkursu, więc nie jest wiadomym czy wniosek NIL otrzyma dofinansowanie.

(akta kontroli str. 147 – 153, 1184 - 1257)

Instytut podejmował działania mające na celu pozyskanie środków finansowych na działalność statutową.

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o instytutach badawczych, w dniu 18 grudnia 2018 r., po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Naukowej oraz zgody Ministra Zdrowia, Instytut powołał spółkę celową pod nazwą InnoNIL w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. NIL jest jedynym udziałowcem tej Spółki. Współpraca pomiędzy tymi podmiotami prowadzona jest na podstawie umowy o stałej współpracy z dnia 15 lipca 2019 r.[36], w której InnoNIL sp. z o.o. zobowiązuje się do zlecania wszelkich usług w pierwszej kolejności Instytutowi. W umowach tych uregulowane były zasady współpracy i rozliczeń pomiędzy oboma podmiotami. W umowach zawarto również zobowiązanie stron do zachowania poufności. NIL zdecydował o powołaniu InnoNIL Sp. z o.o. w celu rozwoju i komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk farmaceutycznych, medycznych, chemicznych i biologicznych, prowadzenia działań z zakresu transferu technologii i upowszechniania nauki oraz pozyskiwania środków finansowych na działalność statutową. Utworzenie Spółki skutkowało wydzieleniem w ramach działalności gospodarczej NIL działalności komercyjnej (badawczo-rozwojowej). Utworzenie Spółki pozwalało, zdaniem Dyrektor NIL[37], na minimalizację ryzyka wystąpienia konfliktu interesów ze względu na sprawowanie przez NIL funkcji instytucji badawczo-kontrolnej. Ponadto możliwość komercjalizacji wyników badań naukowych oraz prowadzenia działań z zakresu transferu technologii z wykorzystaniem Spółki, stwarza szersze możliwości kooperacji z podmiotami prywatnymi oraz pozyskiwania środków z NCBR. Przychody Instytutu ze współpracy z InnoNIL sp. z o.o. wyniosły netto: w 2019 r. – 365 558,00 zł, w 2020 r. (I połowa) – 637 225,70 zł.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników InnoNIL sp. z o.o., podjęło w dniu 10 grudnia 2019 r. uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przez

---

[36] Umowa aneksowana corocznie na kolejne 12 miesięcy.

[37] Prezentacja przez Dyrektor NIL koncepcji powołania InnoNIL sp. z o.o. podczas posiedzenia Rady Naukowej w dniu 25 września 2018 r.

InnoNIL sp. z o.o. nowej spółki Innocannabi sp. z o.o. Spółkę tę powołano dla realizacji projektu badawczego[38]. Instytut nie obejmował udziałów w Innocannabi sp. z o.o. Utworzenie tej spółki było czynnością prawną dokonaną przez InnoNIL sp. z o.o., a nie Instytut, więc nie miały tu zastosowania przepisy ustawy o instytutach badawczych, a w szczególności jej art. 17. Nie było więc wymagane uzyskanie zgody ministra nadzorującego ani opinii Rady Naukowej w tej sprawie. Kwestię utworzenia i współpracy Instytutu z Innocannabi Sp. z o.o. przedstawiła Dyrektor Instytutu na posiedzeniu Rady w dniu 25 lutego 2020 r., prezentując roczne sprawozdanie dyrektora Instytutu z wykonanych zadań w 2019 r. Rada pozytywnie zaopiniowała to sprawozdanie[39]. Współpraca pomiędzy NIL a Innocannabi sp. z o.o., odbywa się na podstawie umowy o wykonanie prac badawczo-rozwojowych[40]. Przychody NIL ze współpracy z InnocannabisSp. z o.o. wyniosły netto: w 2019 r. – 712 230,89 zł, w 2020 r. (I połowa) – 365 853,66 zł.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych, w celu zwiększenia przychodów z tytułu badań kontrolnych:
- w kwietniu 2020 r., w związku z pandemią SARS-CoV-2, w strukturach NIL utworzono Laboratorium Diagnostyki Molekularnej, które wykonuje genetyczne testy na nosicielstwo wirusa dla podmiotów medycznych. Do 30 czerwca 2020 r. wykonano 5 712 testów, a przychód z działalności laboratorium wyniósł 1 546 945 zł;
- w związku z „kryzysem metforminowym"[41], NIL w styczniu 2020 r. pozyskał dodatkową umowę z GIF o wartości 147 600,00 zł na wykonywanie badań produktów leczniczych zawierających metforminę, dostępnych na polskim rynku;
- w 2020 r. wynegocjowano zwiększenie wartości umowy z GIF z 4 500 000,00 zł do 4 802 400,00 zł (w 2019 r. środki z umowy z GIF wykorzystano długo przed upływem terminu realizacji umowy);
- w czerwcu 2020 r. Instytut podjął współpracę z polską spółką Skarbu Państwa w zakresie wykonywania badań mikrobiologicznych szczepionki BCG, czego efektem może być stałe zlecenie na wykonywanie badań w ramach Kontroli Seryjnej Wstępnej;
- NIL aktywnie uczestniczy w organizowanych przez GIF konferencjach poświęconych problemowi fałszowania produktów leczniczych oraz w pracach Zespołu ds. Fałszowania i Nielegalnego Obroty Produktami Leczniczymi oraz Innymi Sfałszowanymi Produktami Spełniającymi Kryteria Produktu Leczniczego. Zapewnia to Instytutowi fachową rozpoznawalność, co skutkuje otrzymywaniem zleceń na wykonanie ekspertyz dla organów ścigania. W okresie 2018 – 2020 (do 30 czerwca), Instytut wykonał 93 ekspertyzy.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych, w celu zwiększenia przychodów z działalności naukowej i badawczo – rozwojowej, Instytut:
- pozyskał w latach 2018 – 2019 od Ministra Nauki dotację celową na restrukturyzację w kwocie 1 597 230,00 zł,
- wnioskował w latach 2018 – 2020 (I połowa) do różnych instytucji finansujących o realizację 49 projektów. Decyzję o finansowaniu uzyskano dla 20 projektów, dla sześciu nie podjęto jeszcze decyzji[42], a 23 projekty nie uzyskały dofinansowania;

---

[38] Projekt miał na celu opracowanie formulacji w postaci emulsji olej/woda (O/W) na bazie ekstraktów z Cannabis sativa L. var. Sativa, w formie ekstraktów pełnego spektrum cannabinoidów oraz dla czystego kannabidiolu, w formie żelowej i proszkowej.
[39] Uchwała Nr 3/2020 z dnia 25 lutego 2020 r.
[40] Umowa została zawarta 13 stycznia 2020 r.
[41] Tj. wykrycie zanieczyszczenia nitrozoaminami. Kryzys metforminowy miał miejsce pod koniec 2019 r.
[42] Wg stanu na 30 czerwca 2020 r.

- pracownicy Instytutu wnioskowali do instytucji krajowych i zagranicznych (m.in. UE, NCN, NCBR, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej) o dofinansowanie realizacji 34 projektów naukowych i badawczo-rozwojowych, z czego dziewięć otrzymało finansowanie, którego łączną wartość wyniosła 10 514 338,00 zł;
- złożył 12 ofert podmiotom prywatnym, jako wykonawca projektów badawczo-rozwojowych, w efekcie zawierając osiem umów na łączną kwotę 1 625 791,00 zł, m.in. w ramach działań finansowanych przez Państwową Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości;
- wynegocjowano z GIF nowy cennik NIL, podnosząc koszt poszczególnych składników badań o ok. 12%.

(akta kontroli str. 1032 – 1097, 1118 – 1183, 1325-1327)

2.5. Należności instytutu.

Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. należności Instytutu wyniosły ogółem 2 182 600,49 zł, w tym nieprzeterminowane – 710 830,98 zł. (32,57%) i przeterminowane – 1 471 769,51 zł (67,43% należności ogółem), w tym:
- powyżej 12 miesięcy – 34 035,85 zł (1,56% należności ogółem),
- od 6 do 12 miesięcy – 0 zł,
- od 3 do 6 miesięcy – 4305 zł. (0,20% należności ogółem),
- od 31 dni do 3 miesięcy – 17 436,09 zł. (0,80% należności ogółem),
- od 16 do 30 dni – 58 720,50 zł. (2,69% należności ogółem),
- do 15 dni – 1 357 272,07 zł. (62,19 % należności ogółem).

W celu odzyskania należności Instytut stosował wezwania do zapłaty oraz pracownicy NIL prowadzili telefoniczne rozmowy przypominające kontrahentom o płatnościach na rzecz Instytutu. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych należność w kwocie 2843,05 zł wynikająca z różnic kursowych w rozliczeniach z kontrahentem z Danii zostanie uznana za nieściągalną, a należność w kwocie 31 192,80 zł wynikająca z faktury za przeprowadzone przez NIL badania własne, które miały być częścią projektu firmy, która ostatecznie nie otrzymała finansowania ze środków unijnych, zostanie zakwalifikowana jako badania własne NIL. Należności nieściągalne wg stanu na 30 czerwca 2020 r. wyniosły w sumie 34 035,85 zł.

NIL naliczył kontrahentom odsetki w kwocie 11 641,43 zł za nieterminowe zapłacenie należności. Odsetki zostały w całości uregulowane.

(akta kontroli str. 162 – 182, 191 - 198)

2.6. Koszty działalności.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, koszty działalności NIL wyniosły: w 2018 r. 26 543 990,19 zł, w 2019 r. – 27 157 830,69 zł, w 2020 r. (I połowa) – 13 489 313,64 zł. Udział kosztów wynagrodzeń pracowników w kosztach działalności Instytutu, wyniósł odpowiednio: 55,06%, 55,54%, 53,69%, z tego koszty wynagrodzeń pracowników naukowych odpowiednio: 25,11%, 24,31%, 23,27%.

W instytucie nie zatrudniano pracowników medycznych.

(akta kontroli str.12 -41, 207 - 210)

Znaczącą pozycję w kosztach Instytutu stanowi czynsz za wynajem pomieszczeń, w których znajduje się siedziba NIL, od spółki Skarbu Państwa Biomed sp. z o.o. W okresie objętym kontrolą koszty wynajmu siedziby znacznie obciążały budżet

Instytutu. W poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosły one netto: w 2018 r. – 2 861 690,71 zł, w 2019 r. – 2 827 482,16 zł, w 2020 r. (I połowa) – 1 463 481,57 zł.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych starania o pozyskanie własnej siedziby NIL prowadzone są od 2016 r. Obecna dyrekcja od początku objęcia funkcji podejmuje starania na rzecz pozyskania dla Instytutu własnej siedziby. Na podkreślenie zasługuje fakt, że brak własnej siedziby eliminuje Instytut z ubiegania się o granty inwestycyjne, przez co wszelkie modernizacje i remonty wynikające z konieczności dostosowania się do obowiązujących norm i przepisów muszą być finansowane ze środków własnych i są prowadzone na „cudzej nieruchomości".

(akta kontroli str. 1032, 1078 – 1079, 1098 – 1117)

Instytut, obok GIF i Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, to instytucja realizująca politykę Ministra Zdrowia w obszarze państwowej kontroli jakości produktów leczniczych. Pełni funkcję Narodowego Laboratorium Kontroli Jakości Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. Jest częścią sieci laboratoriów zrzeszonych w ramach Europejskiego Dyrektoriatu ds. Jakości Leków i Opieki Zdrowotnej. Posiadanie własnej siedziby przyczyniłoby się do poprawy stabilności funkcjonowania tej strategicznej instytucji ochrony zdrowia publicznego oraz obniżenia kosztów jej działalności o kwoty wydatkowane na wynajem pomieszczeń. Należy podkreślić, że w strukturach Instytutu funkcjonują specjalistyczne laboratoria badawcze, które muszą spełniać wymogi akredytacji PCA i inne. To z kolei rodzi potrzebę inwestowania w ich infrastrukturę, co byłoby znacznie łatwiejsze w nieruchomości, która byłaby własnością Instytutu, a na które to inwestycje Instytut mógłby ubiegać się o środki finansowe. Obecnie ponoszone przez Instytut wydatki ze środków własnych na dostosowanie laboratoriów do norm i wymogów prawa przyczyniają się do podniesienia wartości „cudzej nieruchomości".

2.7. Zobowiązania Instytutu.

W okresie objętym kontrolą, zobowiązania i rezerwy na zobowiązania Instytutu łącznie wyniosły: 5 885 709,22 zł na koniec 2018 r., 5 328 882,44 zł na koniec 2019 r. i 6 718 502,18 zł wg stanu na 30 czerwca 2020 r. Zobowiązania krótkoterminowe wyniosły odpowiednio: 1 666 457,60 zł, 2 300 788,04 zł, 1 706 752,92 zł. Nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe i zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania z tytułu dostaw i usług wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły ogółem 1 043 309,25 zł, w tym nieprzeterminowane – 1 030 556,50 zł (99,13%) i przeterminowane[43] – 9 053,77 zł (0,87% tych zobowiązań ogółem).

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno – Ekonomicznych, zobowiązania te wynikały z bieżącej działalności Instytutu i zostały na bieżąco uregulowane. Instytutowi nie naliczono odsetek.

(akta kontroli str. 154 -161, 183 - 190)

2.8. Wynik finansowy Instytutu.

W okresie objętym kontrolą Instytut wypracował zysk netto w wysokości: 237 480,97 zł za 2018 r. i 131 312,66 zł za 2019 r. Świadczy to o podjęciu przez kierownictwo Instytutu skutecznych działań, które doprowadziły do wypracowania

[43] Do 15 dni.

za 2018 r. i 2019 r. zysku w sytuacji, gdy w latach poprzednich Instytut ponosił straty. Dla porównania, strata NIL wyniosła: (-)2 387 209,92 zł w 2015 r., (-)4 022 975,25 zł w 2016 r. i (-)1 633 287,37 zł w 2017 r.

Rada Naukowa wydała pozytywne opinie w sprawie przeznaczenia wypracowanego przez NIL zysku za lata 2018 i 2019 na fundusz rezerwowy[44]. Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o instytutach dyrektor Instytutu przedstawiła Ministrowi Zdrowia wniosek o przeznaczenie zysku NIL za 2018 r. na fundusz rezerwowy. Wniosek ten został zatwierdzony. Minister nie zatwierdził dotychczas sprawozdania finansowego NIL za 2019 r. i wniosku dyrektora NIL w sprawie przeznaczenia wypracowanego zysku[45].

Poprawa wyniku finansowego Instytutu spowodowana była m.in. przeprowadzoną w okresie od 10 kwietnia 2018 r. do 15 grudnia 2019 r. restrukturyzacją, sfinansowaną ze środków dotacji celowej Ministra Nauki[46]. Projekt restrukturyzacji obejmował 7 zadań i zakładał m.in. utworzenie nowych laboratoriów, przekształcenie dwóch laboratoriów w ośrodki referencyjne, zatrudnienie nowych pracowników, adaptacje i doposażenie pomieszczeń, a także wprowadzenie innowacyjnego systemu ewaluacji pracowników naukowych.

Dotacja wyniosła 1 597 230,00 zł, a poniesiony przez Instytut koszt restrukturyzacji wyniósł 1 567 338,30 zł. Różnica kwot przyznanych i wydatkowanych, podlegających zwrotowi, wyniosła 29 891,70 zł. Do dnia zakończenia kontroli, kwota ta nie została zwrócona. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Raport końcowy z realizacji programu restrukturyzacji, Instytut przekazał Ministrowi Nauki w dniu 20 maja 2020 r. Z informacji uzyskanych od Ministra Nauki wynika, że raport z wykorzystania środków na finansowanie restrukturyzacji został oceniony pozytywnie. W ocenie Zespołu doradczego do spraw infrastruktury badawczej raport został sporządzony rzetelnie, a sposób rozdysponowania dotacji był zgodny z zaakceptowanym planem restrukturyzacyjnym. Do dnia zakończenia kontroli, Instytut nie otrzymał stanowiska Ministra ws. oceny raportu końcowego.

Jednym z zadań restrukturyzacji było wprowadzenie rozwiązania polegającego na powiązaniu wyników ewaluacji dorobku pracowników naukowych z nowym systemem nagradzania i premiowania. Interaktywny system osiągnięć naukowych pracowników NIL realizowany jest przy użyciu narzędzia systemowego SCIENCE WIZARD, które zostało stworzone dla jednostek naukowych oraz uczelni i pozwala na szybkie monitorowanie dorobku naukowego jednostki, bieżącą weryfikację jej potencjału, stanu przygotowania do ewaluacji oraz pomaga w efektywnym zarządzaniu nauką. Pozwala na połączenie okresowej oceny pracownika z ewaluacją jednostek naukowych.

W ramach systemu wynagradzania i premiowania kadry naukowej, zintegrowanego z systemem ewaluacji Instytutu, wprowadzono w NIL ankietę osiągnięć pracowników naukowych. Na podstawie ankiety wyliczana była wysokość gratyfikacji finansowych za osiągnięcia naukowo – badawcze, będącą pochodną IF[47]. W 2018 r. z tego tytułu wypłacono 64 pracownikom NIL łącznie kwotę 50 005,00 zł, a w 2019 r. dla 54 pracowników wypłacono łącznie kwotę 67 495,00 zł. Po zakończeniu programu

---

[44] Za 2018 r. – uchwała Nr 19/2019 z dnia 28 maja 2019 r., za 2019 r. – uchwała Nr 23/2020 r z dnia 30 czerwca 2020 r.

[45] Wg stanu na dzień zakończenia kontroli.

[46] Dotacja celowa została przyznana na podstawie decyzji Ministra Nauki nr 201364/E-576/R/2018 z 6 kwietnia 2018 r. Harmonogram był zmieniany, decyzjami Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Nr 201364/E-576/R/2018-1 z dnia 14 listopada 2018 r., Nr 201364/E-576/R/2018-1/2019 z dnia 29 października 2019 r.

[47] Impact factor – miernik siły oddziaływania i prestiżu publikacji naukowych.

restrukturyzacji, system wynagradzania i premiowania kadry naukowej, zintegrowany z systemem ewaluacji Instytutu nie był kontynuowany. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 57 – 146, 1258 – 1320, 1329-1415, 1461-1464, 1474-1479, 1483-1484, 1707-1716, pliki: 38-44, 119-120)

Wskaźniki efektywności finansowej Instytutu przedstawiały się następująco:

- wskaźnik zyskowności netto wyniósł: (-)7,0% na koniec 2017 r., 0,9% na koniec 2018 r. i 0,5% na koniec 2019 r., co wskazuje na poprawę efektywności finansowej całokształtu działalności Instytutu od 2017 r.,
- wskaźnik zyskowności działalności operacyjnej wyniósł: (-)7,1% na koniec 2017 r., 0,9% na koniec 2018 r. i 0,5% na koniec 2019 r., co wskazuje na poprawę efektywności finansowej działalności operacyjnej Instytutu od 2017 r.,
- wskaźnik produktywności aktywów wyniósł: (-)21,1% na koniec 2017 r., 2,8% na koniec 2018 r. i 1,8% na koniec 2019 r., co wskazuje na poprawę produktywności aktywów Instytutu od 2017 r.,
- wskaźnik bieżącej płynności wyniósł: 4,43% na koniec 2017 r., 2,84% na koniec 2018 r. i 1,99% na koniec 2019 r., co wskazuje na zdolność do spłaty bieżących zobowiązań majątkiem obrotowym[48],
- wskaźnik szybkiej płynności wyniósł: 4,41% na koniec 2017 r., 2,82% na koniec 2018 r. i 1,99% na koniec 2019 r., co wskazuje na zdolność szybkiego uregulowania krótkoterminowych zobowiązań Instytutu[49],
- wskaźnik ogólnego zadłużenia wyniósł: 0,7% na koniec 2017 r., 0,7% na koniec 2018 r. i 0,7% na koniec 2019 r., co wskazuje na dopuszczalny stopień pokrycia majątku kapitałami obcymi[50];
- wskaźnik finansowania majątku trwałego wyniósł: 1,50% na koniec 2017 r., 0,71% na koniec 2018 r. i 0,80% na koniec 2019 r., co wskazuje, że aktywa trwałe Instytutu nie są finansowane kapitałem własnym i zobowiązaniami długoterminowymi[51].

(akta kontroli str. 1321 – 1324, 1707-1716, pliki 24-37)

2.9. Zamówienia publiczne.

W okresie objętym kontrolą, w NIL obowiązywały regulaminy udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne Instytutu oraz regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „ustawa Pzp"). Regulaminy te zostały wprowadzone zarządzeniami dyrektora Instytutu[52].

W okresie objętym kontrolą, Instytut przeprowadził łącznie 68 postępowań o zamówienie publiczne, z czego: bez procedury przetargowej – 56, z wolnej ręki – 2 oraz jedno zamówienie to rozstrzygnięty przez Ministra Zdrowia przetarg na zaopiniowanie sprawozdania finansowego NIL za 2019 r.[53] W trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono łącznie 10 postępowań. Szczegółowej analizie

---

[48] Optymalna wysokość wskaźnika powinna oscylować w granicach 1-2.
[49] Optymalnie wskaźnik ten powinien wynosić 1 lub więcej.
[50] Akceptowalna wielkość to maksimum 0,6-0,8.
[51] Generalnie korzystna jest sytuacja, gdy wskaźnik ten kształtuje się na poziomie powyżej 1 z tendencją wzrostową.
[52] Zarządzenie Nr 11/2018 z dnia 17 maja 2018 r. Wcześniej obowiązywały uregulowania wewnętrzne z 2015 r.
[53] Postępowanie ujęto w rejestrze zamówień publicznych, gdyż to Instytut zapewniała środki finansowe na jego realizację.

poddano dokumentację trzech postępowań o najwyższych wartościach, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego[54].

W skontrolowanych postępowaniach o zamówienia publiczne Instytut prawidłowo stosował przepisy ustawy Pzp a zawarte w wyniku przeprowadzenia tych postępowań umowy były zgodne co do treści z ofertami wybranych wykonawców.
(akta kontroli str. 211 - 922)

2.10. Nadzór nad działalnością Instytutu.

W okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia przeprowadził w Instytucie jedną kontrolę[55]. Instytut nie otrzymał dotychczas wystąpienia pokontrolnego[56]. Wcześniej, Minister Zdrowia przeprowadził w NIL kontrolę w dniach 2 stycznia – 17 lutego 2017 r. Kontrolą objęto wówczas wybrane aspekty funkcjonowania jednostki, w szczególności w zakresie: podstawowej działalności określonej w art. 2 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych, gospodarowania środkami finansowymi, polityki kadrowej i wynagrodzeń, realizacji umów w ramach Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków oraz zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wyniku poprzedniej kontroli Ministerstwa Zdrowia[57]. Otrzymane wystąpienie pokontrolne było omawiane na posiedzeniu Rady Naukowej[58]. Dyrektor Instytutu udzieliła odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne w ustawowym terminie, informując o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków oraz o podjętych działaniach. W celu realizacji zaleceń pokontrolnych Instytut opracował program restrukturyzacji, zgodnie z którym przewidywano zwiększenie potencjału naukowego, wzrost umiędzynarodowienia prowadzonych badań, a także podniesienie efektywności naukowej zatrudnionych pracowników. W projekcie przewidziano m.in. utworzenie nowych laboratoriów, przekształcenie dwóch laboratoriów w ośrodki referencyjne, zatrudnienie nowych pracowników, adaptację i doposażenie pomieszczeń, a także wprowadzenie innowacyjnego systemu ewaluacji pracowników naukowych. Koszt realizacji przedsięwzięcia wyniósł 1 567,3 tys. zł i został sfinansowany z dotacji celowej przyznanej przez Ministra Nauki. Program restrukturyzacji Instytutu został zrealizowany w latach 2018 – 2019.

W latach 2018 – 2020 (I połowa) Instytut nie był oceniany przez Ministra Nauki na podstawie art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o instytutach. Ostatnia kontrola Instytutu przez Ministra Nauki, miała miejsce 26 maja 2004 r. i dotyczyła działalności statutowej.

Na podstawie decyzji Ministra Nauki z 27 kwietnia 2018 r. Instytutowi przyznano kategorię naukową A[59]. (akta kontroli str. 923 - 1031)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Roczne plany finansowy Instytutu na 2018 r. nie zostały ustalone z odpowiednim wyprzedzeniem umożliwiającym ich obowiązywanie od początku roku. Instytut dokonywał więc wydatków i zaciągał zobowiązania w pierwszych miesiącach poszczególnych lat objętych kontrolą w sytuacji, gdy stosownie do art. 18 ust. 10

---

[54] Postępowania 19/NIL/ZZ-SP/18 (SFE hybryda ekstrakcji), 20/NIL/ZZ-SP/18 (sekwencjonowanie), 1/NIL/ZZ-SP/20 (sekwencjonowanie).
[55] Kontrola została przeprowadzona w dniach od 9 marca do 10 czerwca 2020 r.
[56] Wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, tj. 4 września 2020 r.
[57] Kontrola została przeprowadzona w dniach od 2 stycznia do 17 lutego 2017 r.
[58] Posiedzenie Rady Naukowej w dniu 19 grudnia 2017 r.
[59] W związku z decyzję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 kwietnia 2018 r., kategoria naukowa Instytutu została podwyższona z „B" na kategorię „A". Nastąpiło to po złożeniu przez Instytut wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej kategorii naukowej przyznanej wcześniej na podstawie decyzji Nr 357/KAT/2017 z dnia 15 listopada 2017 r., którą ostatecznie Minister Nauki uchylił.

ustawy o instytutach badawczych podstawą gospodarowania środkami jest roczny plan finansowy.

(akta kontroli str. 5 - 41)

2. Do dnia zakończenia kontroli niewykorzystana na restrukturyzację kwota dotacji w wysokości 29 891,70 zł nie została zwrócona Ministrowi Nauki.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych do dnia zakończenia kontroli Instytut nie otrzymał stanowiska Ministra ws. oceny raportu końcowego oraz informacji dotyczących zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku. Jednocześnie zgodnie z art. 168 ust. 3 przywołanej ustawy od kwot dotacji zwróconych po terminie nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu dotacji.

(akta kontroli str. 1258 – 1320, 1474-1479)

3. Po zakończeniu programu restrukturyzacji system wynagradzania i premiowania kadry naukowej, zintegrowany z systemem ewaluacji Instytutu, nie był kontynuowany.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych przyczyną nieutrzymania systemu wynagradzania i premiowania kadry naukowej był brak środków finansowych na kontynuowanie tego zadania.

W ocenie NIK system wynagradzania i premiowania kadry naukowej, zintegrowany z systemem ewaluacji Instytutu, jako jeden z elementów restrukturyzacji, powinien na trwale wspierać współzawodnictwo w celu poprawy aktywizacji pracowników naukowych wypracowujących wysoki IF publikacji.

(akta kontroli str. 1258 – 1320, 1483-1484)

OCENA CZĄSTKOWA

Działalność prowadzona przez Instytut zapewniła jego płynność finansową. Przeprowadzone działania restrukturyzacyjne oraz aktywność Instytutu ukierunkowana na pozyskiwanie dodatkowych środków na działalność statutową zaowocowały uzyskaniem przez NIL za rok 2018 i 2019 dodatnich wyników finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wyraźny spadek przychodów z działalności badawczo-rozwojowej Instytutu w 2019 r. Przychody te były o 27% niższe niż rok wcześniej. Spadek przychodów tłumaczono zmianami organizacyjnymi związanymi m.in. z powołaniem spółki InnoNIL i koniecznością dostosowania się kontrahentów do nowych uwarunkowań. W ocenie NIK niezbędne jest dokonanie pogłębionej analizy przyczyn tego zjawiska, m.in.w odniesieniu do rozliczeń finansowych pomiędzy Insytutem a nowo tworzonymi podmiotami i kontrahentami zewnętrznymi.

Przy udzielaniu zamówień publicznych Instytut przestrzegał regulacji wewnętrznych i przepisów ustawy Pzp. Instytut nie dokonał zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej na restrukturyzację w kwocie 29 891,70 zł, co było niezgodne z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Po zakończeniu programu restrukturyzacji, nie utrzymano wprowadzonego systemu wynagradzania i premiowania kadry naukowej, co NIK ocenia jako działanie niecelowe.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowywanie rocznych planów finansowych Instytutu w terminach umożliwiających ich realizację z początkiem roku, którego dotyczą.
2. Zwrot niewykorzystanej części dotacji celowej na restrukturyzację przyznanej na podstawie decyzji Ministra Nauki nr 201364/E-576/R/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. wraz z odsetkami.
3. Kontynuowanie, wprowadzonego w wyniku programu restrukturyzacji, systemu wynagradzania i premiowania kadry naukowej zintegrowanego z systemem ewaluacji Instytutu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 22 września 2020 r.

Kontrolerzy
Danuta Nosal
doradca ekonomiczny

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zdrowia
Dyrektor
Piotr Wasilewski

podpis