



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 27 października 2010 r.

Tekst ujednolicony

**Pan
Piotr Z.Brewczyński
Dyrektor
Instytutu Medycyny Pracy
i Zdrowia Środowiskowego
w Sosnowcu**

LKA-4112-06-01/2009/S/09/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Instytucie Medycyny Pracy i Zdrowia Środowiskowego w Sosnowcu (zwanym dalej „Instytutem” lub „IMPiZŚ”) w zakresie wybranych obszarów gospodarki finansowej w latach 2006–2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 3 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Instytutu w skontrolowanych obszarach gospodarki finansowej, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Jednocześnie NIK ocenia negatywnie kształtowanie warunków zatrudnienia i wynagradzania pracowników Instytutu oraz zaciąganie zobowiązań w jego imieniu.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny i ustalenia kontroli:

1. W zakresie sytuacji ekonomicznej Instytutu:

Sytuacja ekonomiczna Instytutu w okresie objętym kontrolą uległa poprawie. W latach 2006-2008 Instytut osiągał zyski wynoszące odpowiednio: 1.665,3 tys. zł,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

156,9 tys. zł i 10,1 tys. zł, podczas gdy w latach 2002-2005 ponosił corocznie stratę, która wynosiła średnio 1.186,6 tys. zł². W 2009 r. IMPiZŚ poniósł stratę w wysokości 1.520,7 tys. zł, której główną przyczyną było nadwykonanie świadczeń zdrowotnych o wartości 1.233,0 tys. zł (niezrefundowanych przez NFZ) i utworzenie rezerw w kwocie 208,7 tys. zł na prawdopodobne zobowiązania z tytułu wyroków sądowych. Sytuację ekonomiczną IMPiZŚ poprawiło, zdaniem NIK, wyeliminowanie przez nowe kierownictwo Instytutu niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków na wynagrodzenia, w tym zwłaszcza bezosobowe. W latach 2002-2005 na wynagrodzenia wydano łącznie 27,8 mln zł, w tym 7,9 mln zł na wynagrodzenia bezosobowe (przy średnim zatrudnieniu wynoszącym 206 etatów), podczas gdy w latach 2006-2009 – odpowiednio: 22,7 mln zł i 0,7 mln zł (średnie zatrudnienie - 174 etaty).

O poprawiającym się stanie finansowym Instytutu w tym okresie świadczą również: wysoki poziom wskaźników płynności finansowej, niski poziom wskaźników zadłużenia, poprawne wskaźniki rentowności, a także zmniejszająca się wartość zobowiązań wymagalnych (od 588,0 i 1.034,5 tys. zł na koniec 2005 i 2006 r. do 87,6 tys. zł na koniec 2009 r.). Mimo to, w latach 2006-2009 Instytut zapłacił odsetki od zobowiązań w łącznej wysokości 411,7 tys. zł, przy czym ich większą część (323,3 tys. zł) stanowiły odsetki związane z niewypłaconymi w terminie świadczeniami z tytułu Zakładowego Funduszu Nagród za lata 2002–2005³.

NIK zwraca jednak uwagę na strukturę przychodów ze sprzedaży produktów Instytutu, jako jednostki badawczo-rozwojowej, do której zadań - określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. *o jednostkach badawczo-rozwojowych*⁴ (zwanej dalej „ustawą o jbr”) - należało przede wszystkim prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. W strukturze tej dominowały przychody z działalności medycznej, które stanowiły prawie dwie trzecie przychodów Instytutu oraz przychody z dotacji na działalność statutową, które stanowiły czwartą część przychodów, a relatywnie niewielkie były przychody z działalności badawczej, naukowej i szkoleniowej (łącznie tylko ok. 10 %, tj. ok. 1 mln zł rocznie).

² Uwzględniając stwierdzone przez biegłego rewidenta zawyżenie straty za 2005 r. Średnia wysokość straty w latach 2002-2005 liczona bez tego zawyżenia wynosiła 732,4 tys. zł.

³ W I połowie 2009 r. Minister Zdrowia, po kontroli przeprowadzonej w Instytucie, zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez niewykonanie zobowiązań Instytutu w okresie od 2007 r. do I półrocza 2008 r., którego skutkiem była zapłata odsetek, kar i opłat. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor IMPiZŚ zwrócił uwagę, że znaczną część środków zgromadzonych w kasie i rachunkach bankowych Instytutu stanowiły środki dotacji celowych, które należało wykorzystać zgodnie z ich przeznaczeniem.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.

Podstawą gospodarki IMPiZŚ były plany rzeczowo-finansowe, które sporządzano w terminach i układach określonych przez Ministerstwo Zdrowia. Plany te ustalano jednak bez ich uprzedniego zaopiniowania przez Radę Naukową Instytutu, co było niezgodne z art. 13 ust. 5 ustawy o *jbr*⁵. Ponadto, w planach działalności naukowej IMPiZŚ na lata 2006-2009, stanowiących część planów rzeczowo-finansowych, nie zamieszczono informacji o planowanych przychodach i/lub kosztach wszystkich realizowanych zadań oraz które z nich posiadają zapewnione źródło finansowania, a które nie mają. Odpowiedzialność za te nieprawidłowości ponosi b. Dyrektor Instytutu, który ww. plany ustalał oraz Rada Naukowa IMPiZŚ, do której zadań ustawowych należało ich opiniowanie.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że w Instytucie nie utworzono ponownie zakładowego funduszu nagród, po jego likwidacji dokonanej w następstwie wypowiedzenia zakładowego układu zbiorowego pracy, co było wymagane art. 15 ust. 2a ustawy o *jbr*.

2. W zakresie zatrudnienia i wynagrodzenia w Instytucie:

Stosowane w Instytucie zasady wynagradzania i premiowania znacząco różnicowały wysokość tych świadczeń dla pracowników administracyjno-ekonomicznych i pozostałych grup pracowników, w tym zwłaszcza pracowników naukowo-badawczych. Średnie miesięczne wynagrodzenie (razem z premiami) w grupie pracowników administracyjno-ekonomicznych⁶, w okresie objętym kontrolą, wynosiło 3,7 tys. zł i było wyższe od wynagrodzenia pracowników naukowo-badawczych, inżynieryjno-technicznych i obsługi technicznej (które wynosiło 2,0 tys. zł) średnio o 91,4 %, a od wynagrodzenia pracowników służby zdrowia (2,7 tys. zł) średnio o 38,3 %⁷. Zdaniem NIK, kształtując wynagrodzenia różnych grup pracowników jednostek badawczo-rozwojowych, należy mieć na uwadze, iż do zadań tych jednostek – stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o *jbr* - należy w szczególności prowadzenie badań i prac rozwojowych. Relatywnie niskie, w stosunku do pracowników administracyjno-ekonomicznych, wynagrodzenie pracowników naukowo-badawczych może, w ocenie NIK, negatywnie wpływać na ich zainteresowanie efektywną pracą w Instytucie.

⁵ Rada Naukowa Instytutu nie zaopiniowała także sprawozdania dyrektora z wykonania zadań IMPiZŚ w 2007 r., co było wymagane art. 24 ust. 2 pkt 5 ustawy o *jbr*, a sprawozdanie za 2006 r. zaopiniowała dopiero w grudniu 2007 r.

⁶ Bez administracji Szpitala oraz wyliczone wg wzoru: roczna kwota wynagrodzeń osobowych w danej grupie/liczba etatów w tej grupie pracowników wg stanu na koniec roku/12 miesięcy.

⁷ Z kolei, średnia roczna wysokość premii uznaniowych pracowników administracyjno-ekonomicznych (bez administracji Szpitala) – bez premii Dyrektora IMPiZŚ oraz wyliczona wg wzoru: roczna kwota premii uznaniowych wypłaconych pracownikom IMPiZŚ w danej grupie/liczba etatów w tej grupie pracowników wg stanu na koniec roku - w latach 2007-2009 wynosiła 4,9 tys. zł i była wyższa od wysokości tych premii w grupie pracowników naukowo-badawczych, inżynieryjno-technicznych i obsługi technicznej (która wynosiła tylko 0,7 tys. zł) aż o 717,3 %, a w grupie pracowników służby zdrowia (zaledwie 0,4 tys. zł) - aż o 1.367,2 %.

W okresie objętym kontrolą Instytut tylko od 10 stycznia do 15 października 2009 r. spełniał warunki kadrowe niezbędne do nadawania stopnia naukowego doktora nauk medycznych w zakresie medycyny, określone w art. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*⁸, natomiast w pozostałym okresie (aż do zakończenia kontroli NIK) Instytut ich nie spełniał⁹. Do czasu rozpoczęcia kontroli Dyrektor Instytutu nie zawiadomił o powyższym Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów¹⁰, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 8 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej, b. Dyrektor Instytutu, w piśmie z 3 grudnia 2008 r. do Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, wymienił aż 9 osób zaliczanych do minimum kadrowego, w tym dwie osoby, które nie spełniały warunków określonych w ustawie. Niezależnie od braku ww. zawiadomienia, stosownie do art. 8 ust. 2 ww. ustawy, uprawnienie Instytutu do nadawania stopnia doktora uległo zawieszeniu z mocy prawa. W okresie objętym kontrolą, Instytut nadał stopień doktora nauk medycznych w zakresie medycyny jednej osobie¹¹.

NIK zwraca również uwagę na zmniejszający się w tym okresie potencjał naukowy Instytutu. Świadczą o tym, m.in.: nadanie stopnia naukowego doktora tylko jednej osobie, zawieszenie prawa do nadawania tego stopnia z powodu niespełnienia warunków do korzystania z tego uprawnienia, obniżenie kategorii Instytutu (z 3 na 2) przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i związane z tym ograniczenie środków finansowych na działalność statutową IMPiZŚ, a także zmniejszenie liczby pracowników posiadających tytuł lub stopień naukowy (z 36 w 2005 r. do 29 w 2009 r.).

3. W zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń kierownictwa i wybranych pracowników Instytutu:

NIK negatywnie ocenia warunki zatrudnienia i wynagrodzenia b. Dyrektora Instytutu (E.A.) jako pracownika. Ocenę tę uzasadniają następujące nieprawidłowości:

- Instytut niezasadnie wypłacił E.A. 64.310,4 zł (w sierpniu 2009 r.) z tytułu wynagrodzenia za okres wypowiedzenia stosunku pracy na stanowisku Dyrektora IMPiZŚ, po jego odwołaniu z tego stanowiska przez Ministra Zdrowia. W odwołaniu tym nie podano jego

⁸ Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.

⁹ Do określonego w art. 6 ww. ustawy minimum Instytutowi brakowało, w różnych podokresach okresu objętego kontrolą, od 1 - 4 osób posiadających tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego w dziedzinie nauk medycznych, w tym od 0 - 1 osoby reprezentującej medycynę, jako dyscyplinę naukową.

¹⁰ Dopiero w trakcie kontroli Dyrektor Instytutu, poinformowany przez kontrolera, iż IMPiZŚ nie spełnia warunków do nadawania stopnia naukowego doktora, zawiadomił Centralną Komisję o aktualnym stanie kadrowym w zakresie spełniania tych warunków.

¹¹ Uchwałę o nadaniu tego stopnia podjęto, gdy Instytut spełniał ww. warunki kadrowe, ale poprzedzające ten etap czynności przewodu doktorskiego prowadzono, gdy Instytut tych warunków nie spełniał, a uprawnienie do nadawania stopnia było zawieszone.

trybu ani uzasadnienia, a Instytut potraktował je jako równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, o którym mowa w art. 70 § 2 kodeksu pracy, i skutkujące prawem do wynagrodzenia w okresie odwołania. Tymczasem sąd pracy, rozpatrując złożony w sierpniu 2009 r. pozew E.A. o odszkodowanie za niezgodne z prawem odwołanie, uznał to odwołanie za równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, z przyczyn, o których mowa w art. 52 kodeksu pracy oraz zasądził od Instytutu, na rzecz powoda, odszkodowanie w wysokości jego 3-miesięcznego wynagrodzenia (46.764 zł). Wyrok uprawomocnił się w lutym 2010 r., ale do zakończenia kontroli NIK Instytut go nie wykonał, uzasadniając to brakiem środków na spłatę tego zobowiązania¹². Obliczając ww. wynagrodzenie za okres wypowiedzenia (od sierpnia do listopada 2009 r.) Kierownik IMPiZŚ i Pełnomocnik Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych uwzględnili w nim – wbrew obowiązującym przepisom¹³ - premie uznaniowe wypłacone E.A. w I połowie 2009 r., które nie powinny być uwzględnione przy obliczaniu tego wynagrodzenia (wydatki z tytułu nieprawidłowego naliczenia wyniosły 18.365,2 zł i stanowiły część wypłaconego wynagrodzenia);

- Nowopowołany Kierownik Instytutu dopuścił do niewykorzystania przez E.A. 36 dni urlopu wypoczynkowego, w okresie trwającego prawie 4 miesiące wypowiedzenia stosunku pracy na stanowisku Dyrektora IMPiZŚ, w związku z czym wypłacono 27.457,92 zł ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, co należy uznać za niecelowe i niegospodarne. Zgodnie bowiem z art. 167¹ kodeksu pracy¹⁴ E.A. był zobowiązany wykorzystać w tym okresie przysługujący mu urlop. Ponadto, ekwiwalent ten wypłacono już na początku września 2009 r., tj. prawie 3 miesiące przed zakończeniem okresu wypowiedzenia, podczas gdy w tym czasie Instytut zatrudniał E.A. na dwóch

¹² NIK zwraca uwagę na nieuzasadniony pośpiech w działaniu Kierownika Instytutu (P.B.) i Pełnomocnika ds. Ekonomiczno-Finansowych (K.K.), którzy już 6 sierpnia 2009 r., tj. 3 dni po otrzymaniu prośby E.A. o wypłatę wynagrodzenia za okres wypowiedzenia, zdecydowali o jego wypłacie, a także, iż w postępowaniu sądowym Instytut ani nie podnosił istotnego dla okoliczności sprawy faktu wypłacenia E.A. tego wynagrodzenia, ani nie odwołał się od niekorzystnego wyroku, co doprowadziło do niebezpieczeństwa powstania niepowetowanej szkody w mieniu Instytutu. Niebezpieczeństwo to polegało na wypłaceniu E.A. dwóch wykluczających się wzajemnie świadczeń związanych z jego odwołaniem z funkcji Dyrektora, tj. zarówno odszkodowania za niezgodne z prawem odwołanie, jak i wynagrodzenia za okres wypowiedzenia stosunku pracy na tym stanowisku.

¹³ § 14 i § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 ze zm.) w związku z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. Nr 62, poz. 289 ze zm.).

¹⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

innych stanowiskach i wypłacał mu z tego tytułu wysokie wynagrodzenia¹⁵. Obliczając ww. ekwiwalent, Kierownik IMPiZŚ i ww. Pełnomocnik niezasadnie uwzględnili premie uznaniowe wypłacone E.A. w I połowie 2009 r., co było niezgodne z zasadami naliczania ekwiwalentów, określonymi w ww. rozporządzeniu w sprawie *szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego* (wydatki z tytułu nieprawidłowego naliczenia wyniosły 7.845,12 zł i stanowiły część wypłaconego ekwiwalentu);

- E.A. został powołany na stanowisko Kierownika Zakładu Polityki Zdrowotnej (ZPZ) - Pełnomocnika Dyrektora IMPiZŚ ds. Szkoleń (w wymiarze pełnego etatu), bez uprzedniego zaopiniowania przez Radę Naukową Instytutu, czego wymaga art. 24 ust. 2 pkt 8 ustawy o *jbr* i § 6 ust. 7 Statutu Instytutu. Rada nie zaopiniowała także utworzenia w strukturze organizacyjnej Instytutu ww. Zakładu, do czego zobowiązywał art. 24 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 4 ust. 4 ustawy o *jbr*¹⁶;
- Powierając stanowisko lekarza naczelnego Dyrektorowi Instytutu (na podstawie odrębnej umowy o pracę i za odrębnym wynagrodzeniem), dopuszczono do sytuacji, w której E.A. był w I połowie 2009 r. jednocześnie przełożonym i podwładnym Z-cy Dyrektora ds. Medycznych, a jako podwładny, w I kwartale 2009 r., otrzymywał wynagrodzenie wyższe (uwzględniając czas pracy) o 750 - 2.600 zł, niż jego przełożony;
- W umowie o pracę E.A. na stanowisku lekarza naczelnego (w brzmieniu obowiązującym od 1 lutego 2008 r.) ujęto premię stałą, jako składnik wynagrodzenia, mimo że nie przewidywał jej obowiązujący w Instytucie regulamin wynagradzania, który – stosownie do przepisów art. 77² kodeksu pracy – powinien określać warunki wynagradzania w IMPiZŚ. W umowie tej przewidziano również dodatek funkcyjny, mimo że stanowiska lekarza naczelnego nie wymieniono w rozporządzeniu w sprawie *zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej*¹⁷ wśród stanowisk, na których dodatek ten przysługiwał. W ten sposób, niezgodnie z regulaminem wynagradzania, do końca 2009 r. wypłacono łącznie 52,6 tys. zł, w tym 23,7 tys. zł z tytułu premii i 28,9 tys. zł z tytułu dodatku;

¹⁵ W dniu 3 sierpnia 2009 r. nowopowołany Kierownik IMPiZŚ zawarł z E.A. umowę o pracę na stanowisku Kierownika Zakładu Polityki Zdrowotnej – Pełnomocnika Dyrektora IMPiZŚ ds. Szkoleń, a także zmienił, znacząco zwiększając wynagrodzenie, umowę o pracę na stanowisku lekarza naczelnego Szpitala.

¹⁶ Rada nie zaopiniowała również kandydatury K.S.-S. na stanowisko Z-cy Dyrektora ds. Medycznych i I Z-cy Dyrektora, co było wymagane art. 24 ust. 2 pkt ustawy o *jbr*. Odpowiedzialność za te nieprawidłowości ponosi także b. Dyrektor Instytutu, który – według zeznań b. Przewodniczącego Rady - nie przedkładał jej wniosków o zaopiniowanie powyższych zmian i kandydatur.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie *zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej* (Dz. U. Nr 52, poz. 543 ze zm.). Odwołanie do tego rozporządzenia zawierał obowiązujący w IMPiZŚ regulamin wynagradzania.

- W umowach o pracę na stanowisku lekarza naczelnego i Kierownika ZPZ – Pełnomocnika ds. Szkoleń dr. E.A. przyznano dodatek za stopień naukowy w wysokości 900 zł na pierwszym i 1.300 zł na drugim z ww. stanowisk (wg stanu na koniec 2009 r.), podczas gdy wysokość takich dodatków wynosiła w Instytucie zaledwie 100 lub 200 zł¹⁸;
- Wynagrodzenie E.A., jako Kierownika ZPZ – Pełnomocnika ds. Szkoleń, w końcu 2009 r. wynosiło 11,7 tys. zł i było, w okresie objętym kontrolą, aż 3,5-krotnie wyższe od średniego wynagrodzenia kierowników innych zakładów naukowych działających w IMPiZŚ, a warunki umów o pracę na tym stanowisku ustalono niezgodnie z regulaminem wynagradzania, tj. bez określenia stanowiska (asystent, adiunkt, docent - doktor habilitowany lub profesor) i z wynagrodzeniem bliskim maksymalnej wysokości wynagrodzenia profesora lub docenta – doktora habilitowanego, choć E.A. nie posiadał takiego tytułu lub stopnia (posiadał stopień doktora);
- Od października 2007 r. do końca 2008 r. E.A. był zatrudniony w Instytucie na dwóch stanowiskach w łącznym wymiarze czasu pracy 1½ etatu (z wynagrodzeniem miesięcznym równym na koniec 2008 r. 14,1 tys. zł bez premii przyznawanej przez Ministra Zdrowia i wynoszącej średnio 3 tys. zł na miesiąc), od stycznia do sierpnia 2009 r. – na trzech stanowiskach w wymiarze 2½ etatu (z wynagrodzeniem, wg stanu na koniec tego okresu, 25,9 tys. zł bez ww. premii, przy czym 8,8 tys. zł nie wypłacano)¹⁹, a od sierpnia 2009 r. do zakończenia kontroli – na dwóch stanowiskach w wymiarze 1½ etatu (z wynagrodzeniem 21,8 tys. zł na miesiąc). W ocenie NIK wynagrodzenia E.A. były nieadekwatnie wysokie w stosunku do wykonanych przez niego zadań i wynagrodzeń innych pracowników Instytutu, w tym zajmujących porównywalne stanowiska (średnie miesięczne wynagrodzenie w Instytucie wynosiło w okresie objętym kontrolą ok. 3 tys. zł, a średnie wynagrodzenie kierowników pozostałych zakładów naukowych – 2,8 tys. zł).

Odpowiedzialność za nieprawidłowości związane z zatrudnieniem i wynagrodzeniem E.A. na stanowiskach lekarza naczelnego i Kierownika ZPZ, w tym jego preferencyjne traktowanie, ponoszą przede wszystkim: Pan Dyrektor i b. Z-ca Dyrektora Instytutu ds. Administracyjnych, którzy w imieniu Instytutu zawierali umowy o pracę na tych

¹⁸ Z trzema wyjątkami: Z-cy Dyrektora ds. Medycznych - 1.200 zł (od 2009 r.), starszego asystenta w Przychodni Chorób Zawodowych - 400 zł i Kierownika Zakładu Diagnostyki Laboratoryjnej - 246,8 zł.

¹⁹ W dniu 29.12.2008 r. Instytut, reprezentowany przez Pełnomocnika ds. Ekonomiczno-Finansowych i Restrukturyzacji IMPiZŚ, zawarł z E.A. umowę o pracę na stanowisku Kierownika ZPZ – Pełnomocnika ds. Szkoleń z wynagrodzeniem wynoszącym 8,8 tys. zł, a następnie nie wypłacał z tytułu realizacji tej umowy wynagrodzenia, mimo że stosownie do art. 84 kodeksu pracy pracownik nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia ani przenieść tego prawa na inną osobę.

stanowiskach, a także Pełnomocnik ds. Ekonomiczno-Finansowych i b. Z-ca Dyrektora ds. Działalności Naukowej.

W trakcie kontroli stwierdzono także inne nieprawidłowości związane z zatrudnieniem i wynagrodzeniem pracowników Instytutu, a mianowicie:

- w latach 2008-2010 w skład Rady Naukowej IMPiZŚ wchodziło dwóch pracowników, którzy nie spełniali warunków określonych w art. 25 ust. 1 ustawy *o jbr*; pierwsza z tych osób (A.K., specjalista, inżynier w Zakładzie Toksykologii Genetycznej) nie spełniała warunków do końca I kwartału 2009 r., gdyż była pracownikiem inżynieryjno-technicznym, a druga (K.K., Pełnomocnik Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych i Restrukturyzacji Instytutu, tj. pracownik administracyjno-techniczny) – o rok dłużej²⁰; odpowiedzialność za tę nieprawidłowość ponoszą członkowie komisji wyborczej, powołanej do przeprowadzenia wyborów do Rady w 2008 r., która dopuściła do udziału w nich osoby niespełniające ww. warunków, a następnie przyznała im mandaty członków Rady;
- b. Dyrektor IMPiZŚ rozwiązał stosunek pracy z członkiem Rady Naukowej Instytutu, będącym jednocześnie jego pracownikiem, bez wymaganej, art. 27 ust. 1 ustawy *o jbr*, zgody tej Rady;
- b. Dyrektor Instytutu ustalił wynagrodzenia zasadnicze dwóch pracowników (B.P. - Kierownika Administracji i Koordynatora ds. Przebudowy i Modernizacji IMPiZŚ, a także A.S. - starszego specjalisty ds. płac i zasobów ludzkich) niezgodnie z obowiązującym w Instytucie regulaminem wynagradzania; miesięczne wynagrodzenie pierwszej z ww. osób wynosiło 4 tys. zł od 2 stycznia 2009 r. i 5,5 tys. zł od 1 kwietnia 2009 r., a drugiej - 3,7 tys. zł od 1 kwietnia 2009 r, podczas gdy zgodnie z regulaminem wynagrodzenia te nie powinny przekraczać odpowiednio: 3,5 tys. zł i 3,2 tys. zł;
- w „Regulaminie wynagradzania w IMPiZŚ, w części nauka i administracja”, nie określono pomimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 77² kodeksu pracy - warunków wynagradzania pełnomocników Dyrektora Instytutu, a także nie przewidziano dodatków za stopień naukowy, które wypłacano niektórym pracownikom zatrudnionym w tej części Instytutu.

²⁰ Dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 1 kwietnia 2010 r.) Dyrektor Instytutu, poinformowany przez kontrolera o tej nieprawidłowości, rozszerzył zakres obowiązków ww. Pełnomocnika o stanowisko pracownika badawczo-technicznego w Zakładzie Polityki Zdrowotnej. Dokonał tego jednak, zdaniem NIK, z naruszeniem obowiązujących przepisów, gdyż kwalifikacji K.K. nie zaopiniowała Rada Naukowa Instytutu, co było wymagane art. 24 ust. 2 pkt 9 ustawy *o jbr*, a także w celu dostosowania warunków jego zatrudnienia do wymogów członkostwa w Radzie.

4. W zakresie gospodarowania środkami na wynagrodzenia bezosobowe:

NIK pozytywnie ocenia znaczące ograniczenie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe i ich przystosowanie do faktycznych potrzeb Instytutu. Wydatki te, w okresie objętym kontrolą, wynosiły średnio 169,5 tys. zł na rok, podczas gdy w latach 2002-2005 aż 1.962,9 tys. zł rocznie. Przyczyniło się do tego ustanowienie przez b. Dyrektora IMPiZŚ i konsekwentne przestrzeganie zasady niezawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Instytutu, a po zaleceniu Ministra Zdrowia z maja 2009 r. – także z członkami rodzin osób zarządzających IMPiZŚ²¹.

Badanie 103 umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi, zawartych przez Instytut w latach 2006-2009, na które wydatkowano łącznie 238,1 tys. zł²², wykazało następujące nieprawidłowości i uchybienia:

- niegospodarnie wydano 2 tys. zł na wynagrodzenie zleceniobiorcy umowy (A.A.), której przedmiotem było przygotowanie i prowadzenie szkoleń z zakresu nauk społecznych, mimo że szkoleń tych nie przygotowano, ani nie przeprowadzono (umowę zawarł ówczesny Z-ca Dyrektora IMPiZŚ – W.J., a jej wykonanie potwierdził, niezgodnie ze stanem faktycznym, ówczesny kierownik Zakładu Czynników Społecznych – M.G.);
- w umowie dot. tłumaczenia dokumentacji programu ENHIS 2 – zawartej, w imieniu Instytutu, przez b. Z-cę Dyrektora (W.J.) - nierzetelnie określono zakres zlecenia (nie wskazano ani ilości stron, ani dokumentów, które należało przetłumaczyć), a ustalone w niej i wypłacone zleceniobiorcy (A.A.) wynagrodzenie było nieadekwatnie wysokie w stosunku do wykonanej w ramach tej umowy pracy; za przetłumaczenie, z języka angielskiego na język polski, 8 stron tekstu zapłacono 2 tys. zł, tj. 250 zł za stronę;
- w umowach związanych z ochroną informacji niejawnych (zawieranych w imieniu IMPiZŚ przez Dyrektora i b. Dyrektora) nierzetelnie określono zlecone zadania; jako jedno z trzech zadań wskazano prowadzenie kancelarii tajnej, podczas gdy w okresie objętym kontrolą taka kancelaria w Instytucie nie istniała.

NIK negatywnie ocenia dokonywanie czynności prawnych w imieniu Instytutu, w tym zaciąganie zobowiązań wynikających z zawieranych umów. W okresie objętym kontrolą Instytut kontynuował - negatywnie ocenione po poprzedniej kontroli NIK - jednoosobowe

²¹ Instytut zaprzestał w lutym 2009 r. współpracy, na podstawie umów cywilnoprawnych, z synem ówczesnego Dyrektora, który w latach 2007-2009 otrzymał z tytułu tej współpracy 38,7 tys. zł (najwięcej ze wszystkich zleceniobiorców Instytutu w tym okresie). W październiku 2009 r. Instytut zatrudnił syna b. Dyrektora na podstawie umowy o pracę.

²² Łącznie w latach 2006-2009 Instytut zawarł 340 takich umów, a z tytułu ich realizacji wydatkował 677,9 tys. zł.

dokonywanie czynności skutkujących zobowiązaniami Instytutu o wartości przekraczającej 5 tys. zł, mimo iż zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych*²³ w związku z art. 76 ustawy *o jbr* czynności te wymagały współdziałania co najmniej dwóch upoważnionych osób. Prawie wszystkie skontrolowane umowy o wartości przekraczającej 5 tys. zł zawierała tylko jedna osoba, zwykle Dyrektor Instytutu (tylko jedną umowę, dotyczącą badania sprawozdania finansowego, zawarto w sposób prawidłowy). Łączna kwota zobowiązań zaciągniętych jednoosobowo, tj. z naruszeniem obowiązujących Instytut przepisów, wyniosła co najmniej 3.909,4 tys. zł, z czego b. Dyrektor (E.A.) zaciągnął zobowiązania na kwotę co najmniej 3.647,4 tys. zł, Dyrektor IMPiZŚ (P.B.) – nie mniej niż 132,7 tys. zł, Pełnomocnik ds. Ekonomiczno-Finansowych (K.K.) – co najmniej 129,3 tys. zł, a b. Z-ca Dyrektora ds. Administracyjnych (W.J.) – nie mniej niż 47,0 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że w opracowanym przez Instytut i zatwierdzonym przez Ministra Zdrowia Statucie IMPiZŚ znajdowało się, niezgodne z obowiązującymi przepisami postanowienie, że do dokonania czynności prawnych samodzielnie w imieniu Instytutu upoważniony jest dyrektor. Ponadto, udzielonych w latach 2006-2009 przez dyrektorów Instytutu pełnomocnictw, upoważniających do zaciągania zobowiązań, nie ujawniono w KRS, co było niezgodne z art. 51 ust. 3 ustawy *o przedsiębiorstwach państwowych* w związku z art. 76 ustawy *o jbr*.

5. W zakresie zagranicznych podróży służbowych pracowników Instytutu:

Z tytułu zagranicznych podróży służbowych w okresie objętym kontrolą Instytut wydał 401,2 tys. zł, w tym na podróże b. Dyrektora Instytutu (E.A.) – 67,8 tys. zł (16,9 %), a b. Z-cy Dyrektora ds. Działalności Naukowej (R.G.) – 87,1 tys. zł (21,7 %). Nie stwierdzono przypadków podróży niezwiązanych z działalnością IMPiZŚ ani finansowania z jego środków udziału w nich osób niebędących pracownikami Instytutu, w tym członków rodzin tych pracowników. Rozliczając koszty podróży, Instytut prawidłowo stosował przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r.²⁴.

Wątpliwości NIK budzi jednak celowość wspólnego udziału w konferencjach i kongresach naukowych zarówno b. Dyrektora (E.A.), jak i jego Z-cy ds. Działalności

²³ Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. z 2002 r. Nr 236, poz. 1991 ze zm.).

Naukowej (R.G.), co miało miejsce ośmiokrotnie w okresie objętym kontrolą²⁵. NIK zwraca także uwagę, iż Instytut wydatkował zbędnie 8,4 tys. zł na opłaty związane z planowanym udziałem ówczesnego Dyrektora Instytutu (E.A.) w trzech konferencjach naukowych, w których ostatecznie nie wziął udziału.

6. W zakresie zawierania i realizacji umów z dostawcami i wykonawcami:

Kontroli poddano udzielenie i realizację przez Instytut trzech zamówień publicznych o łącznej wartości 1.343,6 tys. zł brutto, co stanowiło 4,5 % ilości i 10,8 % wartości wszystkich zamówień o wartości powyżej 14 tys. EURO, udzielonych przez IMPiZŚ w latach 2006–2009. Postępowania o udzielenie dwóch ze skontrolowanych zamówień²⁶ przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁷ (zwanej dalej „ustawą PZP”), a w postępowaniu o udzielenie zamówienia na remont i modernizację dachu budynku Instytutu stwierdzono, m.in. następujące nieprawidłowości:

- umowę o wartości 192.243,57 zł zawarto z firmą, której oferta – stosownie do art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP – powinna zostać odrzucona, jako niezgodna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia; oferta ta nie zawierała bowiem wymaganego specyfikacją aktualnego odpisu z właściwego rejestru albo zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej potwierdzającego, że profil działalności oferenta odpowiada przedmiotowi zamówienia (oferty pozostałych wykonawców odrzucono z powodu niezgodności ze specyfikacją w innych zakresach)²⁸; odpowiedzialność za tę nieprawidłowość ponoszą: ówczesny Dyrektor (E.A.), który ww. umowę zawarł oraz członkowie komisji przetargowej (z P.K. jako przewodniczącym), która prowadziła to postępowanie i wybrała najkorzystniejszą ofertę; w ocenie NIK, naruszenie w powyższy sposób art. 7 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy PZP miało wpływ na wynik postępowania, gdyż postępowanie to powinno zostać unieważnione, stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, ponieważ nie złożono oferty niepodlegającej odrzuceniu; w związku z powyższym, zdaniem NIK, wypełniono w ten sposób dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 4

²⁵ Na polecenie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Dyrektor Instytutu wprowadził, w maju 2009 r., zasadę udziału w zagranicznych wyjazdach służbowych tylko jednej osoby z kierownictwa Instytutu.

²⁶ Na dostawę gazów chemicznych i przemysłowych o wartości umownej 466,5 tys. zł oraz na dostawę chromatografu gazowego z wyposażeniem o wartości umownej 688,1 tys. zł.

²⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

²⁸ Firma ta przedstawiła w dniu składania ofert, tj. 22 listopada 2007 r., odpis zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej z 19 października 2006 r., który nie obejmował przedmiotu zamówienia, czyli wykonywania konstrukcji i pokryć dachowych (45.22.Z zgodnie z PKD). Po wezwaniu do uzupełnienia oferty firma ta przedłożyła natomiast zaświadczenie z 28 listopada 2007 r., z którego wynikało, że 23 listopada 2007 r., tj. dzień po upływie terminu składania ofert, rozszerzono działalność tej firmy o cały zakres budownictwa (dz. 45 PKD).

ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*²⁹;

- termin zakończenia prac remontowych, ustalony w umowie na 7 maja 2008 r., przedłużono dopiero 62 dni po jego upływie (stosowny aneks podpisano 9 lipca, przedłużając ten termin do 10 lipca 2008 r.).

W zawartych umowach prawidłowo zabezpieczono interesy Instytutu na wypadek nienależytego wykonania zleconych czynności, a w trakcie ich realizacji egzekwowano kary za takie wykonanie.

NIK ocenia negatywnie istotne ograniczenie konkurencji przy zlecaniu, w latach 2008–2009, opieki lekarskiej nad pacjentami Szpitala Instytutu po godzinach ordynacji i dyżurów w Zakładzie Diagnostyki Laboratoryjnej. Zawarcie wszystkich czterech umów z NZOZ „ELVIMED” poprzedzono wprowadzeniem konkursu ofert, wymagany art. 35 a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. *o zakładach opieki zdrowotnej*³⁰, ale ogłoszeń o tych konkursach nie zamieszczono na łamach prasy codziennej (w trzech z czterech konkursów), ani na tablicy ogłoszeń w siedzibie właściwego organu samorządu medycznego (we wszystkich czterech konkursach), co było wymagane przepisami § 6 rozporządzenia w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne³¹ (ogłoszenia zamieszczono jedynie w siedzibie IMPiZŚ). W rezultacie w trzech konkursach ofertę złożył tylko NZOZ „ELVIMED”, a w czwartym – NZOZ „ELVIMED” i dwie indywidualne praktyki lekarskie. Główną odpowiedzialność za tę nieprawidłowość ponoszą członkowie komisji konkursowych, które przeprowadzały te konkursy.

Stwierdzono ponadto, że przez prawie rok (od 12 lutego 2008 r. do 4 lutego 2009 r.) NZOZ „ELVIMED”, udzielając świadczeń zdrowotnych w powyższym zakresie, nie był ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy udzielaniu tych świadczeń, co było wymagane art. 35 ust. 6 ustawy *o zakładach opieki zdrowotnej* oraz art. 136 b ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*³². Mimo to, Dyrektor Instytutu nie skorzystał z określonego w umowach (i przewidzianego w § 19 pkt 12 ww. rozporządzenia w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne) prawa do ich rozwiązania bez wypowiedzenia w takiej sytuacji.

²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

³¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz. U. Nr 93, poz. 592 ze zm.).

³² Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

NIK nie zgłasza natomiast zastrzeżeń do gospodarności zlecenia ww. świadczeń zdrowotnych podmiotowi zewnętrznemu.

7. W zakresie wykonania wniosków pokontrolnych NIK:

Spośród 14 wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez NIK po przeprowadzonej na przełomie lat 2005-2006 kontroli gospodarowania wynagrodzeniami bezosobowymi, Instytut zrealizował jedenaście. Dwóch wniosków nie zrealizowano, w tym wniosku o prawidłowe opracowywanie planów rzeczowo-finansowych oraz zaciąganie zobowiązań w sposób zgodny z zasadami reprezentacji jednostek badawczo-rozwojowych (oceny i ustalenia w tym zakresie przedstawiono odpowiednio w pkt. 1 i 5 niniejszego wystąpienia). W sposób częściowy wykonano natomiast wniosek o zapewnienie skuteczności kontroli funkcjonalnej.

W zakresie spraw organizacyjnych NIK pozytywnie ocenia opracowanie nowego Statutu IMPiZŚ, który zatwierdził Minister Zdrowia w 2008 r. Statut ten był zgodny z regulaminem organizacyjnym Instytutu, który, stosownie do przepisów art. 4 ust. 4 ustawy *o jbr* i § 11 ust. 1 Statutu IMPiZŚ, powinien określać strukturę organizacyjną jednostki badawczo-rozwojowej. Stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości:

- w regulaminie nie przewidziano ani stanowiska Pełnomocnika Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych i Restrukturyzacji Instytutu, które od lutego 2008 r. zajmował K.K., ani stanowiska I Z-cy Dyrektora IMPiZŚ, które od stycznia 2009 r. zajmowała K.S.-S.;
- w obowiązującym do zakończenia kontroli regulaminie, jako jednostkę organizacyjną Instytutu wymieniono Ośrodek Współpracujący z WHO, choć Instytut nie pełnił tej funkcji już od 2006 r.

W zakresie kontroli funkcjonalnej stwierdzono przypadek nieskutecznej kontroli polegający na nierzetelnym potwierdzeniu wykonania zadań określonych w umowie dotyczącej szkoleń z zakresu nauk społecznych.

NIK zwraca również uwagę, że wykonując wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia zasadności zajmowania stanowisk przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości, Instytut rozwiązał, w trybie art. 52 kodeksu pracy, umowy o pracę z pięcioma pracownikami w sposób skutkujący koniecznością wypłaty tym osobom odszkodowań w łącznej wysokości 42,1 tys. zł (wraz z opłatami sądowymi i kosztami zastępstwa procesowego) za niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Ustalanie planów finansowych Instytutu po ich uprzednim zaopiniowaniu przez Radę Naukową IMPiZŚ.**
- 2. Niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do odzyskania środków wypłaconych w nadmiernej wysokości z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany przez b. Dyrektora Instytutu urlop wypoczynkowy.**
- 3. Dostosowanie warunków pracy i wynagrodzenia wszystkich pracowników IMPiZŚ, w tym b. Dyrektora, do obowiązującego regulaminu wynagradzania, a także wyeliminowanie przypadków preferencyjnego traktowania pracowników.**
- 4. Wyeliminowanie przypadków wynagradzania za niewykonane umowy cywilnoprawne lub w wysokości nieadekwatnej do wykonanej pracy, a także zapewnienie skutecznej kontroli funkcjonalnej, w tym nad realizacją umów o pracę i umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi.**
- 5. Zapewnienie efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na zagraniczne podróże służbowe pracowników IMPiZŚ.**
- 6. Zapewnienie uczciwej konkurencji i równego traktowania przy zlecaniu robót budowlanych i usług medycznych, a także egzekwowanie od ich wykonawców ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.**
- 7. Prowadzenie polityki kadrowej, w tym rozwiązywanie umów o pracę, w sposób niepowodujący ponoszenia przez Instytut zbędnych kosztów.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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