



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.441.28.2025

Warszawa, 19 marca 2025 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący: Iwona Sekuła	– doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
Członkowie: Tomasz Bolek	– doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
Magdalena Klucznik	– doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
protokolant: Sylvia Dąbrowska-Felisiak	– starszy specjalista w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 14 marca 2025 r., w trybie art. 61 ust. 1 oraz art. 61a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji do wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 stycznia 2025 r. (KZD.411.3.1.2025), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji² kontrolą nr I/24/002/KZD pn. „Funkcjonowanie Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji”:

1) uwzględnił w części:

- a) **zastrzeżenie 7. odnoszące się do nieprawidłowości w zakresie ustalenia odpisu dla Agencji na 2024 r. w kwocie 82 310,0 tys. zł bez uwzględnienia poniesionych kosztów w ubiegłych latach i sytuacji finansowej tej jednostki, w szczególności wysokości funduszu zapasowego – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym na str. 3, w wierszu 8 od góry, wyraz: „niecelowo” zastąpił wyrazem: „nierzetelnie”,**
- b) **zastrzeżenie 8. odnoszące się do nieprawidłowości w zakresie niewystąpienia do ministra właściwego do spraw zdrowia**

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dalej: Agencja, AOTMiT.

w 2024 r. o wydanie zgody na zmianę planu finansowego, pomimo że wykonanie planu w dwóch pozycjach było niskie – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym na str. 31:

- w wierszu 6 od góry, po wyrazie: „zarządczych” wstawił przecinek oraz fragment o treści: „co było działaniem nierzetelnym”,**
 - w wierszach 7-10 od góry, fragment rozpoczynający się od wyrazów: „Niepodjęcie działań” i kończący się wyrazami: „z przytoczonymi przepisami” zastąpił fragmentem o treści: „Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 7 pkt 1 ustawy o finansach publicznych”,**
- c) zastrzeżenie 10. odnoszące się do wniosku pokontrolnego o wprowadzanie do zawieranych umów postanowień mających na celu zabezpieczenie interesów Agencji – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym na str. 44, w wierszu 5 od dołu, po wyrazie: „Agencji” wstawił wyrazy: „w odniesieniu do ich okresu wypowiedzenia”,**
- d) zastrzeżenie 11. odnoszące się do wniosku pokontrolnego o rozwiązanie umowy dotyczącej usług przewozu taksówkami – i w związku z tym w wystąpieniu pokontrolnym na str. 44, wnioskowi pokontrolnemu 9. nadał brzmienie: „Korzystanie z usług taksówkarskich wyłącznie w celach związanych z zadaniami ustawowymi Agencji.”,**

2) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Zdrowia³ przeprowadziła w Agencji kontrolę nr I/24/002/KZD pn. „Funkcjonowanie Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 stycznia 2025 r., do którego w piśmie z dnia 12 lutego 2025 r. Prezes Agencji⁴ zgłosił 13 zastrzeżeń.

Zastrzeżenie 1. odnosiło się do negatywnej oceny ogólnej kontrolowanej działalności⁵.

W **zastrzeżeniu** Prezes stwierdził, że w 2024 r. oraz 2025 r. podjęto szereg działań naprawczych, które zostały również opisane w wystąpieniu pokontrolnym oraz wskazane przez Agencję w piśmie zawierającym zastrzeżenia i powinny skutkować wykreśleniem znacznej części wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Ponadto wniósł o podkreślenie w wystąpieniu pokontrolnym, że większość nieprawidłowości miała miejsce przede wszystkim w okresie do 2023 r. oraz, że w okresie kadencji obecnego Prezesa zostały podjęte skuteczne działania naprawcze w zakresie funkcjonowania Agencji.

³ Dalej: NIK.

⁴ Dalej: Prezes lub zgłaszający zastrzeżenia.

⁵ Sekcja „Ocena ogólna”, str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

Dodatkowo zgłaszający zastrzeżenia wniósł o wskazanie w wystąpieniu pokontrolnym, że nieliczne nieprawidłowości, które miały miejsce w 2024 r. były konsekwencją naruszeń (działań i zaniechań) mających miejsce w 2023 r. i w latach poprzednich – w okresie działania poprzedniego kierownictwa Agencji. Dotyczyło to np. działań poprzedniego Prezesa w zakresie wysokości odpisu dla Agencji zaproponowanego na 2024 r. (który to odpis, tak jak i plan finansowy, był przygotowywany w 2023 r.), czy niezatrudnienia głównego księgowego. W 2024 r. dokonano przeglądu prawidłowości wewnętrznych regulacji Agencji oraz procedur (także pod kątem zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa) i przygotowano 71 zarządzeń Prezesa Agencji – w poprzednich latach notowano znacznie mniejszą ich liczbę (27 w 2021 r., 14 w 2022 r. i 21 w 2023 r.). Powyższy fakt – w ocenie zgłaszającego zastrzeżenia – stanowi dowód poważnej ofensywy we wskazanym zakresie naprawczym. Wiele z tych zarządzeń miało na celu usprawnienie procedur obowiązujących w Agencji czy określenie sposobu postępowania w przypadku obszarów, które wymagały uregulowania. Czynności te były podejmowane sukcesywnie i przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania AOTMiT i wyeliminowania uchybień występujących w okresie kierowania Agencją przez poprzedniego Prezesa. W dalszym ciągu prowadzone są procesy związane z usprawnianiem działania Agencji w szczególności w obszarze finansowym. Mając powyższe na uwadze, Prezes wniósł o zmianę oceny ogólnej z negatywnej na pozytywną z zastrzeżeniami.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Z uwagi na zakwestionowanie istoty oceny ogólnej kontrolowanej działalności, kluczowym zagadnieniem przy rozstrzygnięciu przedmiotowego zastrzeżenia jest kwestia sposobu konstrukcji, charakteru oraz istoty oceny ogólnej, zawartej w wystąpieniu pokontrolnym NIK.

Zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o NIK postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 tej ustawy. Ocena kontrolowanej działalności, stosownie do art. 53 ustawy o NIK, formułowana jest w wystąpieniu pokontrolnym adresowanym do kierownika jednostki kontrolowanej, w której NIK przeprowadziła kontrolę. Przepis ten zawiera obligatoryjne elementy, jakie muszą zostać zawarte w treści wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z dyspozycją ust. 1 pkt 4 tego artykułu, wystąpienie pokontrolne zawiera m.in. zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne. Ocena ogólna działalności kontrolowanej jednostki z istoty rzeczy ma charakter podsumowujący wyniki kontroli, stanowiąc syntezę ustaleń i nieprawidłowości opisanych w wystąpieniu pokontrolnym – odnoszących się do zadań realizowanych przez kontrolowanego w okresie objętym kontrolą (zagadnień objętych zakresem podmiotowym i przedmiotowym oraz temporalnym kontroli).

Przechodząc na grunt przedmiotowego postępowania podkreślić należy, że negatywna ocena ogólna oraz jej uzasadnienie wynikają z dokonanych podczas kontroli ustaleń, w tym ze stwierdzonych nieprawidłowości oraz ocen częściowych. Przesłankę do modyfikacji lub uzupełnienia oceny ogólnej mogłoby stanowić uwzględnienie w całości bądź w części zastrzeżeń dotyczących poszczególnych ustaleń, które zgodnie z przyjętymi w programie kontroli kryteriami

decydowałyby o jej ostatecznym kształcie. W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z taką sytuacją.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w zastrzeżeniu Prezes wniósł o modyfikację oceny ogólnej zawartej w wystąpieniu pokontrolnym na ocenę pozytywną z zastrzeżeniami. Ocena ogólna zawarta w wystąpieniu pokontrolnym dotyczy kontrolowanej działalności – w danym przypadku zapewnienia warunków organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację zadań ustawowych AOTMiT, zakresu i efektów prowadzonej działalności ustawowej oraz prowadzenia gospodarki finansowej, w tym wykorzystywania środków publicznych. Jest więc konkluzją ustaleń dokonanych w toku kontroli, a opisanych w dalszej części wystąpienia.

Jak wskazano w przypisie nr 4 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego, NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. Ocena pozytywna jest formułowana w sytuacji, gdy w działalności jednostki kontrolowanej nie stwierdzono nieprawidłowości albo stwierdzono jedynie drobne nieprawidłowości o charakterze formalnym. Ocena negatywna jest formułowana w przypadku, gdy wystąpią nieprawidłowości zasadnicze, których waga była duża i wpłynęły one w sposób istotny na obszar objęty kontrolą. W sytuacji, gdy nie można sformułować oceny pozytywnej ani negatywnej, formułowana jest ocena opisowa⁶. Nie przewidziano więc oceny pozytywnej z zastrzeżeniami, o którą wnioskował Prezes w zastrzeżeniu. W danej sytuacji sformułowano ocenę negatywną uznając, że w trakcie kontroli przeprowadzonej w Agencji ustalono istotne nieprawidłowości, mające wpływ na kontrolowaną działalność świadczące o tym, że w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2024 r. występował niewystarczający nadzór i kontrola nad organizacją Agencji oraz prowadzeniem jej gospodarki finansowej⁷.

Zespół Orzekający zauważa, że w uzasadnieniu oceny ogólnej wskazano na działania podjęte jeszcze w trakcie kontroli NIK, a poprawiające efektywność działalności kontrolowanej jednostki, tj. zatrudnienie głównego księgowego, ustanowienie mechanizmów kontrolnych dotyczących przyznawania pracownikom dodatków specjalnych, funkcyjnych czy kierowniczych. Zauważono również wdrożenie mechanizmów w zakresie zarządzania funduszem nagród i doprecyzowanie przesłanek umożliwiających przyznanie nagrody lub odmowę jej udzielenia. W wystąpieniu wskazano dodatkowo, że Agencja – na ogół – terminowo realizowała zadania ustawowe, w tym wykonywane na zlecenie Ministra Zdrowia⁸. Dlatego – w ocenie Zespołu Orzekającego – nie ma konieczności powielania w wystąpieniu pokontrolnym powyższych informacji. Ponadto – co do działań podjętych przez Prezesa celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości – odniesiono się do nich w dalszej części niniejszej uchwały.

Zespół Orzekający nie widzi również potrzeby wskazywania w ocenie kontrolowanej działalności, kto za nie odpowiada, ponieważ w myśl art. 53 ust.1 pkt 4 ustawy o NIK tego rodzaju informacje należy zamieścić w opisie nieprawidłowości. W opisach nieprawidłowości, sformułowanych w sekcji wystąpienia pokontrolnego „Stwierdzone nieprawidłowości”, określono czas, kiedy występowało dane naruszenie, a na str. 2 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Kierownik jednostki

⁶ B. Skwarka „Ocena kontrolowanej działalności” (w:) „Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej”, pod red. nauk. E. Jarzęckiej-Siwik, Warszawa 2018, str. 219.

⁷ Vide: str. 3 wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Por. str. 3-4 wystąpienia pokontrolnego.

kontrolowanej” przywołano imiona i nazwiska osób kierujących Agencją wraz ze wskazaniem okresu, kiedy pełnili funkcje kierownicze.

Z tych wszystkich względów Zespół Orzekający uznał, że prawidłowo sformułowano przedmiotową ocenę ogólną kontrolowanej działalności, która odnosi się do całego okresu objętego kontrolą. Dlatego Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 2. odnosiło się do nieprawidłowości w zakresie nie w pełni rzetelnego przygotowania się do wdrożenia systemu teleinformatycznego pn. „System Monitorowania Kosztów Leczenia”⁹, gdyż na etapie projektowania nie przewidziano uwarunkowań prawnych określonych w art. 31lc ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁰ w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia¹¹, co uniemożliwiało przetwarzanie danych ekspertów w module „e-Obsługa ekspercka”¹². Z powyższą nieprawidłowością związany jest fragment opisu stanu faktycznego¹³ oraz uzasadnienia oceny ogólnej¹⁴.

W **zastrzeżeniu** Prezes wniósł o dodanie w wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnień Agencji przekazanych podczas kontroli (także w innych fragmentach opisu stanu faktycznego), tj., że „Głównym celem modułu pn. >>e-Obsługa ekspercka<< jest wspieranie procesu budowy bazy ekspertów z różnych dziedzin, takich jak: medycyna, finanse czy ekonomia, którzy swoją wysoko specjalistyczną wiedzą mogliby wesprzeć realizację procesów taryfikacji świadczeń, które są ustawowym zadaniem Agencji. Specjaliści zaproszeni do współpracy lub wyrażający chęć współpracy z Agencją mogą rejestrować się w systemie za pomocą prostych narzędzi elektronicznych. Proces rejestracji obejmuje m.in.:

- wypełnienie formularzy zgłoszeniowych,
- elektroniczny sposób procedowania formalności związanych z nawiązaniem współpracy.

Moduł zapewnia mechanizmy ułatwiające komunikację między AOTMiT a ekspertami zewnętrznymi. Dzięki niemu eksperci mogą:

- zgłaszać swoją chęć współpracy,
- przechodzić przez proces rejestracji,
- wypełniać wymagane dokumenty elektronicznie.

Jednym z podstawowych zadań ekspertów jest ocena przypisanych im przypadków klinicznych i dokonywanie korekt w miejscach, w których jest to niezbędne. Ekspertka korekta danych przekazanych przez świadczeniodawców, po ich wcześniejszej weryfikacji przez analityków Agencji, jest kluczowa dla precyzyjnego określenia taryf świadczeń zdrowotnych.

Kluczowym elementem modułu jest dostęp do indywidualnego konta eksperta, które umożliwia:

- bieżące zarządzanie powierzonymi zadaniami,
- weryfikację przydzielonych zadań,
- realizację formalności administracyjnych w sposób zdalny.

⁹ Dalej również: SMOKL.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm., dalej: ustawa o świadczeniach.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2465, ze zm.

¹² Sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 5. na str. 13 wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 9-10 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Sekcja „Uzasadnienie oceny ogólnej”, str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

Aktualnie, ze względu na obowiązujące przepisy prawne oraz konieczność oczekiwania na zatwierdzenie wnioskowanych przez Agencję zmian legislacyjnych przez Ministerstwo Zdrowia, moduł >>e-Obługa ekspercka<< umożliwia automatyzację powyższych zadań w odniesieniu do Konsultantów Krajowych Ministerstwa Zdrowia. Szczegółowa lista tych konsultantów jest dostępna publicznie na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia pod adresem: <https://www.gov.pl/web/zdrowie/konsultanci-krajowi>. Dane te zostały wprowadzone do modułu, w systemie jest aktualnie zarejestrowanych 80 Konsultantów Krajowych.

Po wdrożeniu odpowiednich zmian prawnych, wszystkie opisane funkcjonalności modułu będą dostępne dla szerszego grona ekspertów, niezależnie od ich przynależności do grupy Konsultantów Krajowych. Dzięki temu moduł >>e-Obługa ekspercka<< stanie się uniwersalnym narzędziem wspierającym specjalistów z różnych dziedzin, którzy zgłoszą chęć współpracy z AOTMiT.

Należy podkreślić, że oczekiwanie na wdrożenie modułu >>e-Obługa ekspercka<< w pełnym zakresie, spowodowane oczekiwaniem na dokonanie zmian w przepisach prawa, nie czyni systemu SMOKL pozbawionym funkcjonalności. Jest ona jedynie czasowo ograniczona z uwagi na niedające się przewidzieć opóźnienia niewynikłe z winy Agencji. Moduł ten jest jednak wykorzystywany, co już zostało wskazane wyżej. Można zatem wnioskować, że obecnie funkcjonujące ograniczenia prawne nie wpływają na trudności w realizacji zadań ustawowych Agencji, natomiast nie pozwalają na całkowitą automatyzację procesu współpracy ze wszystkimi ekspertami.”

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zespół Orzekający zauważa, że Prezes w zastrzeżeniu nie zakwestionował stwierdzonej w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie nie w pełni rzetelnego przygotowania wdrożenia systemu teleinformatycznego SMOKL, gdyż nie wzięto pod uwagę, na etapie projektowania tego systemu, uwarunkowań prawnych określonych w art. 31lc ust. 2 ustawy o świadczeniach w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia. Wnioskował natomiast o uzupełnienie wyjaśnień przytoczonych na str. 13 wystąpienia pokontrolnego o argumenty podniesione przez niego w zastrzeżeniu.

W ocenie Zespołu Orzekającego powyższe zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie. Argumenty podnoszone przez Prezesa zostały bowiem wskazane już w opisie przedmiotowej nieprawidłowości jako podsumowanie wyjaśnień złożonych na etapie prowadzenia czynności kontrolnych w Agencji. Zespół Orzekający potraktował natomiast powyższe jako dodatkowe wyjaśnienia przyczyn stwierdzonej na etapie postępowania kontrolnego nieprawidłowości. Z tego względu Zespół Orzekający uznał, że nie mają one wpływu na stwierdzony stan nieprawidłowy i ocenę z niego wynikającą. Dlatego Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 3. odnosiło się do fragmentu opisu stanu faktycznego w brzmieniu: „Ponadto nie uregulowano sposobu dokumentowania i przechowywania informacji zawierających opis zidentyfikowanego pozaustawowego konfliktu interesów. NIK zwróciła uwagę na potrzebę rejestrowania przyczyny zgłaszanych potencjalnych pozaustawowych konfliktów interesów przez członków RP w celu możliwości odtworzenia tej przyczyny w przyszłości, w przypadku powstania konfliktów prawnych”¹⁵.

¹⁵ Sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 19 wystąpienia pokontrolnego.

W **zastrzeżeniu** Prezes poinformował, że szczegółowe informacje dotyczące pozaustawowych konfliktów interesów, zgłaszanych przez członków Rady Przejrzystości podczas posiedzeń, zostaną odnotowane w oddzielnym pliku, którego treść będzie zatwierdzana przez zgłaszających konflikt członków Rady Przejrzystości. Dane te nie zostaną szczegółowo opisane w protokole z uwagi na fakt, że niejednokrotnie zgłaszane konflikty dotyczą nie bezpośrednio członka Rady, lecz członków jego rodziny lub partnera, z którym pozostają we wspólnym pożyciu. Ponadto protokoły są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji, a AOTMiT nie ma upoważnienia do upubliczniania tego typu danych. Z tego powodu Prezes wniósł o odnotowanie w wystąpieniu pokontrolnym podjętych działań w celu naprawy ww. uchybień.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Przedmiotowy fragment, do którego Prezes zgłosił zastrzeżenie, dotyczy stwierdzonego w trakcie kontroli stanu faktycznego, tj. że nie uregulowano w Agencji sposobu dokumentowania i przechowywania informacji zawierających opis zidentyfikowanego pozaustawowego konfliktu interesów członków Rady Przejrzystości. W powyższej sprawie Prezes, w piśmie z dnia 9 grudnia 2024 r., wyjaśniał, że „Rada Przejrzystości, w trosce o transparentność swoich działań, zawsze dbała o zgłaszanie na początku każdego posiedzenia pozaustawowych konfliktów interesów z okresu jednego roku poprzedzającego dzień posiedzenia. Zgłaszane konflikty dotyczyły zarówno członków Rady, jak i członków ich rodzin. (...) Dostrzegając potrzebę efektywnego zarządzania przez prowadzących posiedzenia, Dział Obsługi Rad sporządził tymczasowe zestawienie aktywnych (tzn. z ostatniego roku, zgodnie z ustaleniem Rady) potencjalnych konfliktów interesów zgłaszanych przez członków Rady Przejrzystości – członkowie Rady proszeni byli o aktualizację tych danych. Zestawienie było dostępne dla prowadzących posiedzenia i miało pomagać w wyznaczeniu członków prowadzących poszczególne tematy na posiedzeniu. (...) Obecnie zestawienie takie nie jest prowadzone. Z uwagi na brak możliwości precyzyjnego zdefiniowania sytuacji tworzących potencjalny konflikt interesów, członkowie Rady w przypadku podejrzenia zaistnienia takich okoliczności mogą je zgłaszać po przydzieleniu tematu lub na początku posiedzenia.”¹⁶

Prezes w zastrzeżeniu wskazał natomiast, że informacje dotyczące pozaustawowych konfliktów interesów, zgłaszane przez członków Rady Przejrzystości podczas posiedzeń, będą odnotowywane w oddzielnym pliku, którego treść będzie zatwierdzana przez zgłaszających te konflikty. Zgłaszający zastrzeżenia nie zakwestionował więc ustalenia faktycznego wskazanego w wystąpieniu pokontrolnym, lecz poinformował o działaniach, jakie mają być podjęte w powyższym zakresie. Informacja ta została przekazana po skierowaniu wystąpienia pokontrolnego do Prezesa Agencji pozostaje więc bez wpływu na treść tego dokumentu. Dlatego też tę część pisma z zastrzeżeniami należy zatem traktować jako informacje o realizacji wniosku pokontrolnego. Z tego względu Zespół Orzekający nie znalazł podstaw do zmiany przedmiotowego fragmentu wystąpienia pokontrolnego i oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 4. odnosiło się do nieprawidłowości w zakresie nie sporządzania rocznego planu zatrudnienia, w tym z uwzględnieniem potrzeb kadrowych dla każdej komórki organizacyjnej

¹⁶ Str. 1828-1831 akt kontroli.

i samodzielnych stanowisk pracy¹⁷. Z powyższą nieprawidłowością związany jest fragment opisu stanu faktycznego¹⁸ oraz oceny cząstkowej¹⁹.

W **zastrzeżeniu** Prezes poinformował, że przygotowano plan zatrudnienia na 2025 r., który załączono do pisma zawierającego zastrzeżenia (załącznik nr 1). Z tego względu Prezes wniósł o odnotowanie w wystąpieniu pokontrolnym powyższej informacji.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zespół Orzekający zauważa, że Prezes w zastrzeżeniu nie zakwestionował faktu, iż w AOTMiT nie sporządzano rocznego planu zatrudnienia, w tym z uwzględnieniem potrzeb kadrowych dla każdej komórki organizacyjnej i samodzielnych stanowisk pracy, lecz poinformował o opracowaniu takiego planu na 2025 r. Faktycznie, do pisma zawierającego zastrzeżenia, załączono pismo Prezesa z dnia 11 lutego 2025 r., z treści którego wynika zatwierdzenie planu zatrudnienia z podziałem na poszczególne komórki organizacyjne AOTMiT. Natomiast powyższe zatwierdzenie nastąpiło już po podpisaniu wystąpienia pokontrolnego (w dniu 23 stycznia 2025 r.). Ponadto w opisie przedmiotowej nieprawidłowości wskazano, że Agencja podjęła działania w celu opracowania planu zatrudnienia na 2025 r. – co wynika z wyjaśnień Prezesa złożonych w trakcie kontroli (pismo z dnia 5 grudnia 2024 r.²⁰).

Z tych wszystkich względów Zespół Orzekający uznał, że prawidłowo sformułowano opis przedmiotowej nieprawidłowości, gdyż na dzień zakończenia czynności kontrolnych oraz podpisania wystąpienia pokontrolnego, plan zatrudnienia na 2025 r. nie został opracowany, lecz podjęto prace nad jego opracowaniem. Informacje zawarte w tej części pisma z zastrzeżeniami należy zatem traktować jako informacje o realizacji wniosku pokontrolnego. Dlatego Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 5. odnosiło się do fragmentu opisu stanu faktycznego, w którym wskazano na niepełny skład Rady Przejrzystości oraz Rady do spraw Taryfikacji²¹.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że powołanie członków Rady Przejrzystości i Rady do spraw Taryfikacji do składu tych Rad dokonywane jest przez ministra właściwego do spraw zdrowia, i Agencja nie ma wpływu na skład osobowy tych Rad. Powoływanie i odwoływanie członków obydwu Rad stanowi wyłączną kompetencję tego ministra. Niepełny skład Rad nie wpływał na możliwość ich funkcjonowania i prawidłowego realizowania powierzonych im zadań, gdyż nie oddziaływał na osiągnięcie kworum wymaganego do podejmowania decyzji (w przypadku Rady Przejrzystości – 14 osób podczas posiedzeń pełnego składu i siedem osób podczas posiedzeń Zespołu, a w przypadku Rady do spraw Taryfikacji – pięć osób). Jeżeli byłoby takie zagrożenie – jak poinformował zgłaszający zastrzeżenia – zwróciłby się do Ministra Zdrowia o podjęcie działań mających na celu przywrócenie możliwości efektywnej pracy Rad. W związku z powyższym Prezes wniósł o odnotowanie w wystąpieniu pokontrolnym przedmiotowej informacji.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Według ustalonego w trakcie kontroli stanu faktycznego, zarówno Rada Przejrzystości jak i Rada do spraw Taryfikacji, w latach 2021-2024 (do 30 czerwca) nie miała pełnego składu, o którym mowa

¹⁷ Sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 2. na str. 10-11 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 6 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Sekcja „Ocena cząstkowa”, str. 13 wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Str. 4659-4661 akt kontroli.

²¹ Sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 15 wystąpienia pokontrolnego.

odpowiednio w art. 31s ust. 2 oraz art. 31sa ust. 1 ustawy o świadczeniach. Powyższe informacje zostały zamieszczone w wystąpieniu pokontrolnym jako ustalony stan faktyczny, z zaznaczeniem, że niepełny skład obu Rad nie miał wpływu na ich bieżącą działalność²². Dlatego Zespół Orzekający nie uwzględnił zastrzeżenia w części odnoszącej się do uzupełnienia wystąpienia pokontrolnego o informacje, iż niepełny skład nie oddziaływał na funkcjonowanie i prawidłową realizację zadań tych Rad, gdyż – jak wyżej wskazano – taka informacja znajduje się już w wystąpieniu.

Zespół Orzekający nie uwzględnił również zastrzeżenia w części odnoszącej się do informacji, że członków obydwu Rad powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zdrowia. Powyższa informacja znajduje się już w wystąpieniu pokontrolnym (przypisy nr 33 i 34 na str. 15 wystąpienia). Dlatego – w ocenie Zespołu Orzekającego – nie ma potrzeby powielania powyższej informacji.

Zastrzeżenie 6. odnosiło się do nieprawidłowości w zakresie ponoszenia przez Agencję kosztów najmu pomieszczeń biurowych dla Zespołu Zamiejscowego do spraw Analitycznych w Szczecinie w łącznej wysokości █████ zł za okres od 18 października 2021 r. do 12 czerwca 2022 r., pomimo że w ww. okresie Zespół ten nie realizował swoich zadań a pomieszczenia nie były użytkowane, co oceniono jako działanie niegospodarne²³. Z powyższą nieprawidłowością związany jest fragment opisu stanu faktycznego²⁴.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że w trakcie kontroli NIK przekazane zostały wyjaśnienia o działaniach podejmowanych w okresie od 18 października 2021 r. do 12 czerwca 2022 r., które były niezbędne do rozpoczęcia działania Zespołu Zamiejscowego do spraw Analitycznych w Szczecinie, tj. prowadzenie rekrutacji pracowników do Zespołu, przygotowanie lokalu do potrzeb pracowników, zapewnienie sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy przez przyszłych pracowników. Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że nie było możliwe wykorzystanie w pełni lokalu ww. Zespołu od pierwszego dnia najmu. Niezbędne było podjęcie ww. czynności w celu zapewnienia wykonywania zadań przez przedmiotowy Zespół Zamiejscowy. W związku z powyższym Prezes wniósł o odnotowanie w wystąpieniu pokontrolnym tej informacji.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zespół Orzekający zauważa, że na potwierdzenie wskazanych w zastrzeżeniu przez Prezesa działań podejmowanych w okresie od 18 października 2021 r. do 12 czerwca 2022 r. odnośnie rozpoczęcia działania Zespołu Zamiejscowego do spraw Analitycznych w Szczecinie, tj. prowadzenia rekrutacji, przygotowania lokalu do potrzeb pracowników, czy zapewnienia niezbędnego sprzętu, nie przedstawiono żadnych dokumentów. Wyjaśnienia składane w trakcie kontroli, przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym²⁵, przeczą natomiast temu, co podnosił w zastrzeżeniu Prezes. Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Oceny Technologii Medycznych, w którego ramach wydzielony został przedmiotowy Zespół Zamiejscowy w Szczecinie wynika, że nie miał wiedzy na temat najmu lokalu w Szczecinie, a wniosek o nabór został przygotowany zgodnie z ustną dyspozycją byłego Prezesa. Natomiast Dyrektor Biura Kadr Agencji stwierdził, że skoordynowanie rekrutacji z zawarciem umowy najmu nie było możliwe, ponieważ nie miał wiedzy o zawarciu tej umowy. Powyższych wyjaśnień nie podważył Prezes w zastrzeżeniu.

²² Por. str. 15 wystąpienia pokontrolnego.

²³ Sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 18. na str. 41 wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ Sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 28 wystąpienia pokontrolnego.

²⁵ Por. str. 41 wystąpienia pokontrolnego.

Zespół Orzekający dodatkowo zauważa, że z protokołu zdawczo-odbiorczego najmowanych pomieszczeń wynika, że były one wyposażone w szafki i biurka²⁶. Była więc możliwość, aby od dnia rozpoczęcia najmu pracownicy mogli w nich wykonywać pracę.

Z tych wszystkich względów Zespół Orzekający uznał, że prawidłowo sformułowano przedmiotową nieprawidłowość, tj. że w okresie od 18 października 2021 r. do 12 czerwca 2022 r. Agencja ponosiła koszty najmu pomieszczeń biurowych w Szczecinie przy ul. Klonowica 50 w wysokości [REDACTED] zł, pomimo że Zespół Zamiejscowy do spraw Analitycznych w Szczecinie nie realizował zadań, a wynajmowane pomieszczenia nie były użytkowane. Dlatego Zespół Orzekający postanowił oddalić zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 7.²⁷ odnosiło się do nieprawidłowości w zakresie ustalenia odpisu dla Agencji na 2024 r. w kwocie 82 310,0 tys. zł bez uwzględnienia poniesionych kosztów w ubiegłych latach i sytuacji finansowej tej jednostki, w szczególności wysokości funduszu zapasowego, który w czasie ustalania odpisu (13 lipca 2023 r.) wynosił 32 332,6 tys. zł oraz kwoty wolnych środków w wysokości 70 054,8 tys. zł. Na koniec 2023 r. Agencja wykazała zysk netto w kwocie 50 394,9 tys. zł. Ubieganie się o odpis, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym²⁸. Z powyższą nieprawidłowością związany jest fragment opisu stanu faktycznego²⁹ oraz wniosek pokontrolny o ustalenie wysokości odpisu dla Agencji z uwzględnieniem jej rzeczywistej sytuacji finansowej oraz przesłanek wymienionych w ustawie o świadczeniach³⁰.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że ww. odpis zastąpił w 2017 r. dotację podmiotową przyznawaną na działalność Agencji zgodnie z ustawą o świadczeniach³¹. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk poselski nr 1319) wskazano cel zmiany sposobu finansowania AOTMiT i rolę, jaką po wejściu w życie projektowanych wówczas przepisów pełnić ma odpis dla Agencji, tj.: „W celu zapewnienia właściwego finansowania zadań ustawowych realizowanych przez Agencję, w tym związanych z wydawaniem rekomendacji w sprawie zmiany technologii medycznej stosowanej w ramach świadczenia gwarantowanego, konieczne było wprowadzenie zmian przepisów odnoszących się do finansowania zadań ustawowych Agencji. Odpis na taryfikację, z którego były pokrywane koszty związane z realizacją zadań dotyczących taryfikacji świadczeń, został zastąpiony odpisem dla Agencji, z którego będą pokrywane koszty wszystkich zadań ustawowych Agencji. Została również zlikwidowana dotacja podmiotowa, jaką Agencja otrzymywała od ministra właściwego do spraw zdrowia na realizację wskazanych w ustawie o świadczeniach zadań Agencji. W związku z tym zaproponowano zmianę w art. 31t ustawy o świadczeniach, który określa zasady finansowania zadań ustawowych Agencji. Tym samym po wejściu ustawy w życie, przychodami Agencji będą dotychczasowe przychody, tj. przychody z tytułu opłat za przygotowanie analiz weryfikacyjnych Agencji, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, darowizny i zapisy, przychody z lokat oraz inne przychody. Ponadto nowym przychodem

²⁶ Str. 6141-6145 akt kontroli.

²⁷ Pkt VII na str. 5-9, pkt X na str. 12-14 pisma zawierającego zastrzeżenia.

²⁸ Sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 1. na str. 30 wystąpienia pokontrolnego.

²⁹ Sekcja „Opis ustalonego stanu faktycznego”, str. 23 wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Sekcja „Wnioski”, pkt 2. na str. 44 wystąpienia pokontrolnego.

³¹ Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1200, ze zm.).

Agencji będzie odpis dla Agencji, który zastąpi dotychczasowy odpis na taryfikację i dotację podmiotową.”

Powyższe – zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia – oznacza, że odpis dla Agencji został ustanowiony jako podstawowe źródło przychodu i jest niezbędny do normalnego funkcjonowania Agencji. Zgodnie z art. 31t ust. 5 ustawy o świadczeniach, wysokość odpisu dla Agencji na dany rok jest ustalana przez Prezesa z uwzględnieniem:

- 1) wysokości kosztów Agencji określonych w jej planie finansowym w roku poprzednim oraz planu finansowego przewidywanego do wykonania w danym roku,
- 2) różnicy między planowaną a wykonaną wysokością kosztów Agencji w roku poprzedzającym o dwa lata dany rok,
- 3) projektu planu taryfikacji Agencji na dany rok,
- 4) przychodów Agencji z tytułu opłat za przygotowywanie analiz weryfikacyjnych Agencji w roku poprzedzającym o dwa lata dany rok,
- 5) wysokości funduszu zapasowego.

Zgodnie z ustawą o świadczeniach, przychody AOTMiT przeznacza się na pokrycie kosztów zadań Agencji, Rady Przejrzystości oraz Rady do spraw Taryfikacji w wysokości uwzględniającej możliwość realizacji kosztów ponad przychody, jednak nie więcej niż wysokość funduszu zapasowego. Agencja może dokonywać zakupu aktywów trwałych ze środków pochodzących z odpisu dla Agencji.

Natomiast zgodnie z art. 31u ust. 3 ww. ustawy, fundusz zapasowy Agencji tworzy się z zysku netto z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji lub pokrycie straty netto. Przepis ten zawiera jednoznaczną dyspozycję sposobu oraz cel wydatkowania środków funduszu zapasowego. Dodatkowo w art. 31t ust. 8 i 9 ustawy o świadczeniach, ustawodawca wskazuje tryb zadysponowania środkami funduszu. W ocenie Prezesa powyższe oznacza, że ustawa o świadczeniach wyczerpująco określa sposób i cel dysponowania funduszem zapasowym, a Agencja, nie może na zasadzie dowolności przekazać środków funduszu zapasowego wobec charakteru art. 31t ust. 3 ustawy o świadczeniach, stanowiącego *ius cogens*.

Dodatkowo zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że ustawa o świadczeniach stanowi, że jeżeli ze sprawozdania finansowego Agencji za dany rok zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zdrowia wynika, iż nie poniosła ona straty w danym roku, Prezes może wystąpić do ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wyrażenie zgody na wykorzystanie funduszu zapasowego na finansowanie inwestycji niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań ustawowych Agencji, w tym zakupu aktywów trwałych. Wykorzystanie funduszu zapasowego na finansowanie inwestycji wymaga wyodrębnienia ze środków obrotowych Agencji środków pieniężnych odpowiadających wysokości równowartości funduszu zapasowego przeznaczonej na ten cel, w sposób określony przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, i przekazania ich na odrębny rachunek bankowy, z którego Agencja będzie regulować zobowiązania powstałe w związku z realizacją inwestycji. Planowanie wysokości odpisu dla Agencji z uwzględnieniem wysokości funduszu zapasowego nie powinno więc skutkować powstaniem straty netto w budżecie AOTMiT. Fundusz zapasowy winien służyć możliwości sfinansowania inwestycji albo sfinansowaniu straty powstałej wskutek zdarzeń nieprzewidzianych w procesie planowania odpisu. Odmienna interpretacja – jak zauważył zgłaszający zastrzeżenia – służyłaby *de facto* wykorzystywaniu wysokości funduszu zapasowego do planowania odpisu poniżej kosztów działalności Agencji. Takie

zastosowanie art. 31t ust. 5 pkt 5 ustawy o świadczeniach stanowiłoby stosowanie *contra legem* ww. przepisu prawa. Niewnioskowanie o odpis, i tym samym generowanie straty w wyniku finansowym, stanowiłoby działanie na szkodę Agencji.

Prezes wskazał, że Agencja rozważa w najbliższych latach inwestycje służące poprawie jej funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych, w tym zakup nieruchomości na własną siedzibę, a także zakup oprogramowania AI. W świetle tych planów niezasadne byłoby planowanie straty w działalności AOTMiT celem wydatkowania funduszu zapasowego na jej pokrycie. Wskazał również, że objął nadzór nad działalnością jednostki w wyniku odwołania byłego Prezesa z dniem 13 listopada 2023 r. i nie miał wpływu na kształtowanie wysokości odpisu na 2024 r. W sprawie ustalenia wysokości odpisu dla Agencji na 2024 r. stwierdził, że jego wysokość w dużej mierze wynikała z zamiaru realizacji przez Agencję dużej liczby projektów rozwojowych w 2024 r. W 2023 r. AOTMiT rozpoczęła fazę koncepcyjną realizacji szeregu projektów rozwojowych mających na celu zidentyfikowanie i wytworzenie narzędzi służących szeroko pojętej efektywności i optymalizacji systemu ochrony zdrowia oraz narzędzi wspomagających i optymalizujących procesy wynikające z zadań ustawowych Agencji. Początkowo planowana była realizacja ponad 35 projektów w ramach trzech grup: SMoKL2, VHCM i BSOZ, jak wskazano w piśmie z dnia 8 sierpnia 2023 r. skierowanym do pana Macieja Miłkowskiego – ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia (załącznik nr 2 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Koszt realizacji tych projektów był znaczny i był jednym z komponentów kwoty odpisu, o który wnioskowała Agencja na 2024 r. Projekty te są dalej w realizacji, natomiast w fazie koncepcyjnej ich realizacji osoby odpowiedzialne za tworzone koncepcje wskazały, że w wielu z zaplanowanych projektów można zidentyfikować podobne obszary zainteresowania, co jest obserwacją, która była możliwa dopiero po rozpoczęciu tworzenia dokumentacji projektowej i na etapie jej recenzji przez zespół mający wgląd w komplet dokumentacji ze wszystkich projektów. W związku z tym, na początku 2024 r., kierując się potrzebą usprawnienia pracy i zaoszczędzenia środków zarówno finansowych, jak i nakładu pracy, stworzono nową koncepcję realizacji celów do jakich powołane były omawiane projekty. Praca nad nową strukturą projektową trwała do czerwca 2024 r., a w jej efekcie powołany został Program Badawczo-Rozwojowy AOTMiT na mocy zarządzenia nr 30/2024 Prezesa z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie Programu Badawczo-Rozwojowego w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 3 do pisma zawierającego zastrzeżenia). W ramach Programu B+R ustanowiono trzy projekty realizujące łącznie 15 produktów. Następnie kierownicy tych trzech projektów przygotowali przy wsparciu Zespołów Karty Projektów, które po analizie Komitetów Sterujących, zostały ostatecznie zatwierdzone do realizacji 15 stycznia 2025 r. Z uwagi na fakt, że konieczne było wykonanie opisanej wyżej pracy koncepcyjnej i organizacyjnej, jak stwierdził Prezes, samo wydatkowanie w projektach opóźniło się, jednakże nie stało się bezzasadne. Tym samym środki założone na realizację ww. projektów nie zostały wykorzystane w 2024 r. Według szacowania kierowników projektu obecnie realizacja całego Programu B+R będzie kosztowała między 25 mln zł a 35 mln zł w okresie ich realizacji (2025-2027).

Prezes podkreślił, że poziom ponoszonych kosztów, wynikających bezpośrednio z realizowanych zadań, nie rozkłada się równomiernie w trakcie roku i może podlegać zmianom zarówno w górę, jak i w dół. Jest to bezpośrednio związane ze specyfiką funkcjonowania Agencji jako instytucji realizującej zadania określone w ustawie o świadczeniach, w tym bieżące zlecenia Ministra Zdrowia.

Planowanie kosztów odbywa się w połowie roku na rok następny, a jego aktualizacja dokonywana jest pod koniec roku poprzedzającego lub na początku roku budżetowego. Wysokość planowanych kosztów stanowi wypadkową przewidywanych na dany rok zadań wynikających z przepisów ustawy o świadczeniach. Niemniej jednak, realizacja tych zadań może podlegać dynamicznym zmianom w związku z priorytetami Ministra Zdrowia w obszarze polityki zdrowotnej. Często skutkuje to koniecznością realizacji nowych, nieprzewidzianych wcześniej zadań oraz przesunięciem w czasie zadań już zaplanowanych. Dlatego koszty powiązane z zaplanowanymi, lecz odroczonymi zadaniami, mogą nie zostać poniesione w danym okresie roku, jednak mogą pojawić się w jego dalszej części, gdy przesunięte zadania wchodzi w fazę realizacji. W związku z tym dokonywanie korekt w planie finansowym, polegających na zmniejszaniu kosztów wyłącznie na podstawie ich niższej realizacji w określonym okresie roku, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której Agencja nie dysponowałaby wystarczającymi środkami na wykonanie swoich ustawowych obowiązków.

Prezes kolejny raz podkreślił, że wynik finansowy Agencji w danym roku jest wypadkową wielu czynników, w tym harmonogramu realizowanych zadań oraz decyzji Ministra Zdrowia w zakresie priorytetów polityki zdrowotnej. Nie jest on jednoznacznym wskaźnikiem przyszłych potrzeb finansowych Agencji, gdyż część zadań wymaga wieloletniego planowania i finansowania. Odpis stanowi kluczowe źródło finansowania bieżącej działalności i umożliwia efektywną realizację ustawowych obowiązków w perspektywie długoterminowej, wobec czego posiadanie funduszu zapasowego nie eliminuje konieczności wnioskowania o odpis. Fundusz zapasowy nie służy finansowaniu bieżącej działalności operacyjnej, lecz stanowi zabezpieczenie na przyszłe inwestycje lub nieprzewidziane wydatki. Środki zgromadzone w funduszu zapasowym mogą być wykorzystywane jedynie zgodnie z przepisami, co oznacza, że nie mogą one zastępować środków pochodzących z odpisu. Natomiast istotną przesłanką za wystąpieniem w 2023 r. o odpis w wysokości 82 310,0 tys. była kwestia kończącej się w 2024 r. umowy najmu budynku siedziby Agencji w Warszawie przy ulicy Przeskok 2. W związku z tym podjęto działania analityczne, mające na celu rozważenie alternatywnych rozwiązań dotyczących lokalizacji siedziby, w tym potencjalnego zakupu własnej nieruchomości. Przeprowadzono analizy rynku nieruchomości oraz oszacowano koszty związane z taką inwestycją. Dotychczasowa umowa najmu (nr 132A/11/2018) obowiązywała od 1 kwietnia 2019 r. przez okres 61 miesięcy. Początkowo ustalona stawka wynosiła [REDAKTED] zł netto za 1 m² powierzchni oraz [REDAKTED] zł netto za jedno miejsce parkingowe, przy czym kwoty te podlegały corocznej waloryzacji. W ostatnim miesiącu trwania umowy obowiązywała stawka [REDAKTED] zł netto za 1 m² oraz [REDAKTED] zł netto za jedno miejsce parkingowe, co generowało miesięczny koszt najmu na poziomie [REDAKTED] zł brutto. Umowa przewidywała również zwolnienia z czynszu do wysokości [REDAKTED] zł/m² w sześciu miesiącach jej trwania.

W związku z koniecznością podjęcia decyzji dotyczącej dalszego najmu lub zakupu własnej siedziby, Agencja we wrześniu 2023 r. rozpoczęła negocjacje z wynajmującym w sprawie warunków ewentualnej nowej umowy. Proces ten trwał do kwietnia 2024 r. Ostatecznie, wynegocjowanie znacznie korzystniejszych warunków najmu przesądziło o podjęciu decyzji o czasowym zawieszeniu planów zakupu nieruchomości.

W związku z powyższym Prezes wniósł o uwzględnienie w wystąpieniu pokontrolnym ww. informacji określających przyczyny ustalenia odpisu dla Agencji w 2024 r. na wysokim poziomie. Co do wniosku pokontrolnego o ustalenie wysokości odpisu dla Agencji, z uwzględnieniem jej rzeczywistej sytuacji finansowej oraz przesłanek wymienionych w ustawie o świadczeniach,

zgłaszający zastrzeżenia poinformował, że została przygotowana instrukcja w sprawie zasad ustalania wysokości odpisu dla Agencji, zgodna z przesłankami określonymi w art. 31t ust. 5 ustawy o świadczeniach, określająca metodykę ustalania odpisu, sposób konsultacji wysokości odpisu z komórkami organizacyjnymi Agencji, zatwierdzanie wysokości odpisu przez Prezesa (załącznik nr 5 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Tym samym zostały określone zasady ustalania odpisu dla Agencji z uwzględnieniem przesłanek ustawowych i rzeczywistej sytuacji finansowej Agencji. Prezes dodatkowo zauważył, w trakcie kontroli przedstawiono zasady, jakimi będzie kierować się Agencja przy ustalaniu wysokości odpisu z uwzględnieniem przesłanek ustawowych określonych w art. 31t ust. 5 ustawy o świadczeniach. Tym samym Agencja przy ustalaniu wysokości odpisu będzie brała pod uwagę również stan finansowy AOTMiT wynikający ze środków zgromadzonych na funduszu zapasowym Agencji.

Ponadto Prezes poinformował, że Agencja zawnioskowała do Ministra Zdrowia o zmianę art. 31t ust. 4 i 5 ustawy o świadczeniach, dotyczącego przesłanek ustawowych, jakie będą brane pod uwagę przy ustalaniu odpisu dla Agencji oraz w zakresie kosztów Agencji. Zgłoszona zmiana dotyczy wykreślenia planu taryfikacji, jako przesłanki którą bierze się pod uwagę przy ustalaniu odpisu oraz wykreślenia z katalogu kosztów Agencji kosztów pozyskiwania danych niezbędnych do ustalenia taryfy świadczeń. Kolejny raz podkreślił, że ustalanie odpisu dla Agencji w oparciu m.in. o plan taryfikacji na dany rok było zasadne przed wejściem w życie ustawy z 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw. Celem tego rozwiązania było zabezpieczenie środków finansowych na koszty pozyskiwania danych niezbędnych do ustalenia taryfy świadczeń. Wspomniana nowelizacja ustawy uchyliła obowiązek Agencji w zakresie płatności na rzecz świadczeniodawców za przygotowanie i przekazanie danych, nakładając jednocześnie na podmioty lecznicze obowiązek nieodpłatnego udostępniania tych informacji na wniosek Prezesa. W związku z tym uwzględnianie planu taryfikacji w określaniu wysokości odpisu dla Agencji stało się nieuzasadnione.

Obecnie ponoszone koszty związane z realizacją planu taryfikacji mają natomiast przede wszystkim charakter kosztów stałych, głównie wynagrodzeń pracowników. Projekt planu taryfikacji jest konstruowany w taki sposób, aby jego realizacja nie wymagała znacznego zwiększenia poziomu zatrudnienia. Dodatkowo, lecz nieznaczne koszty, obejmują wynagrodzenia członków Rady do spraw Taryfikacji oraz ewentualne honoraria ekspertów klinicznych. Wszystkie te wydatki są ujęte w corocznie tworzonemu planie finansowym Agencji.

Mając na uwadze powyższe, w celu dostosowania przepisów do aktualnego stanu faktycznego, Agencja wystąpiła do Ministra Zdrowia z wnioskiem o wprowadzenie następujących zmian do ustawy o świadczeniach (załącznik nr 6 do pisma zawierającego zastrzeżenia):

- wykreślenie z art. 31t ust. 4 pkt 4 ustawy o świadczeniach przepisu dotyczącego kosztów pozyskiwania danych niezbędnych do ustalenia taryfy świadczeń,
- wykreślenie z art. 31t ust. 5 pkt 3 ustawy o świadczeniach odniesienia do projektu planu taryfikacji Agencji na dany rok.

W związku z powyższym Prezes wniósł o uwzględnienie w wystąpieniu pokontrolnym ww. informacji oraz wykreślenie wniosku pokontrolnego 2. z uwagi na jego realizację.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Zespół Orzekający zauważył, że w zastrzeżeniu Prezes nie zakwestionował faktu, iż na 2024 r. ustalono odpis dla Agencji w kwocie 82 310 tys. zł bez uwzględnienia poniesionych kosztów

w latach ubiegłych i sytuacji finansowej AOTMiT, w szczególności wysokości jej funduszu zapasowego. Ponadto nie zgłoszono zastrzeżeń do nieprawidłowości odnoszącej się do niesporządzenia dokumentacji dotyczącej metodyki ustalenia ww. wysokości odpisu, co oceniono jako działanie nierzetelne³².

Należy podkreślić, że w przedmiotowej nieprawidłowości, wbrew argumentom podnoszonym przez Prezesa w zastrzeżeniu, nie zakwestionowano stosowania odpisu jako źródła przychodów dla Agencji ani faktu jego istnienia, lecz zakwestionowano ustalenie jego prawidłowej wysokości, co jest w kompetencji Prezesa. W trakcie kontroli stwierdzono bowiem, że fundusz zapasowy na dzień ustalenia odpisu (13 lipca 2023 r.) wynosił 32 332,6 tys. zł, a kwota wolnych środków wynosiła 70 054,8 tys. zł. Niewątpliwie na wysokość planowanego odpisu mogą mieć wpływ planowane inwestycje, niemniej jednak – w ocenie Zespołu Orzekającego – nie mogą być one jedynie na etapie koncepcji, lecz już być przygotowane do rozpoczęcia.

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego zastrzeżenia pozostaje natomiast fakt, iż odpis na 2024 r. ustalił były Prezes. Agencja – jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną – wykonuje swoje zadania nieustannie, bez względu na to, kto w danej chwili nią kieruje, zgodnie z tzw. domniemaniem ciągłości władzy. Argumenty zgłaszającego zastrzeżenia odnoszące się do planowanych w 2024 r. zadań, które – według niego – miały wpływ na ustalenie wysokości odpisu, Zespół Orzekający uznał natomiast jako dodatkowe wyjaśnienia, które nie mają wpływu na stwierdzoną nieprawidłowość oraz ocenę dokonaną przez NIK.

Co do argumentów podnoszonych w odniesieniu do wniosku pokontrolnego 2., Zespół Orzekający uznał je za informację o podjętych działaniach w celu wykonania tego wniosku, szczególnie w odniesieniu do przygotowania instrukcji w sprawie zasad ustalania wysokości odpisu dla Agencji, tj. za działania podjęte już po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce oraz podpisaniu wystąpienia pokontrolnego. Pozytywnie należy również ocenić działanie Prezesa polegające na wystąpieniu do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia (pismo z dnia 12 lutego 2025 r.) z wnioskiem o uwzględnienie w jednej z procedowanych przez Ministra Zdrowia zmian legislacyjnych kwestii ustalenia przesłanki odpisu dla Agencji oraz katalogu kosztów AOTMiT. Dlatego Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie w powyższym zakresie.

Zespół Orzekający natomiast uwzględnił zastrzeżenie co do kryterium kontrolnego, według którego oceniono ww. działanie, a wskazanego w uzasadnieniu oceny ogólnej na str. 3 wystąpienia pokontrolnego. Dane działanie zostało ocenione w stwierdzonej nieprawidłowości jako działanie nierzetelne, a nie – jak wskazano w uzasadnieniu oceny ogólnej – jako działanie niecelowe. Dlatego Zespół Orzekający postanowił dokonać odpowiedniej modyfikacji wystąpienia w sposób wskazany w sentencji uchwały.

Zastrzeżenie 8.³³ odnosiło się do nieprawidłowości w zakresie niewystąpienia w 2024 r. przez Prezesa do Ministra Zdrowia o wydanie zgody na zmianę planu finansowego, pomimo że wykonanie w niektórych pozycjach było na poziomie 18,8% (materiały i energia) i 36,1% (usługi obce), a wielomilionowe kwoty niewydatkowanych środków mogły świadczyć o niewłaściwej prognozie tego planu³⁴. Z powyższą nieprawidłowością związany jest fragment opisu stanu

³² Por. pkt 2. na str. 30 wystąpienia pokontrolnego.

³³ Pkt VIII-IX na str. 9-12 pisma zawierającego zastrzeżenia.

³⁴ Sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 3. na str. 30-31 wystąpienia pokontrolnego.

faktycznego³⁵, uzasadnienia oceny ogólnej³⁶ oraz wniosek pokontrolny o zapewnienie bieżącego dokonywania zmian w planie finansowym³⁷.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸ nie wynika obowiązek zmiany planu finansowego, a jedynie możliwość dokonania zmiany, jeśli zachodzi potrzeba przesunięcia pomiędzy poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów i kosztów. Dlatego – jego zdaniem – nie można stawiać zarzutu nielegalności działania w przypadku braku prawnego obowiązku dokonania zmiany planu finansowego. Zgłaszający zastrzeżenia podniósł, że za przygotowanie planu finansowego odpowiedzialna była osoba pełniąca obowiązki głównego księgowego. Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Według stanowiska doktryny i judykatury „Powierzenie nie uwalnia jednak kierownika od odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych. Nie oznacza ono bowiem pozbycia się przez kierownika własnych kompetencji, a więc o odpowiedzialności. Fakt powierzenia obowiązków pracownikowi może mieć jednak wpływ na odpowiedzialność kierownika. O ile bowiem zasadniczo kierownik odpowiada za prawidłowość wszelkich czynności związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi, o tyle w przypadku powierzenia obowiązków pracownikowi odpowiada za sprawowanie należytego nadzoru nad działaniami pracownika”³⁹. W AOTMiT nie istniała formalna procedura weryfikacji stopnia realizacji planu finansowego, a osoba pełniąca obowiązki głównego księgowego nie poinformowała Prezesa o konieczności zmiany planu, a następnie przebywała na zwolnieniu lekarskim. Prezes zauważył, że w momencie jego powołania (z dniem 28 marca 2024 r.), obowiązywał już plan finansowy na 2024 r. ustalony przez poprzedniego Prezesa. Standardem jest w przypadku objęcia stanowiska przez nowego Prezesa, aby miał on czas na zapoznanie się ze sprawami finansowo-księgowymi oraz organizacyjnymi jednostki oraz wdrożenie we wszystkie obowiązki, w tym konieczność nadzoru nad wszystkimi komórkami organizacyjnymi, na co potrzebny jest czas przynajmniej kilku miesięcy. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że po objęciu stanowiska, mimo cyklicznych spotkań z p.o. Dyrektora Biura Księgowości, nie był informowany o zaistnieniu przesłanek koniecznych do zmiany planu finansowego Agencji. Po rozpoczęciu zwolnienia lekarskiego przez p.o. głównego księgowego, pracownicy Biura Księgowości nadal nie przekazywali informacji dotyczących konieczności aktualizacji planu finansowego Agencji. W tym czasie, diagnozując sytuację w zakresie spraw finansowych jednostki jako wymagającą zmiany, zlecono dokonanie zmiany w Regulaminie Organizacyjnym Agencji, a następnie rozpisano nabór na stanowisko głównego księgowego zakończony zatrudnieniem głównej księgowej od dnia 2 grudnia 2024 r. Powyższe okoliczności faktyczne miały znaczący wpływ na niedokonanie w odpowiednim czasie zmian w planie finansowym Agencji. Dlatego – w opinii zgłaszającego zastrzeżenia – nie można mu przypisać winy

³⁵ Sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 23 wystąpienia pokontrolnego.

³⁶ Sekcja „Uzasadnienie oceny ogólnej”, str. 3 wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Sekcja „Wnioski”, pkt 1. na str. 44 wystąpienia pokontrolnego.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

³⁹ „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz” pod red. Z. Ofiarskiego, LEX/el. 2021, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r. (sygn. akt V SA/Wa 216/12), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 września 2014 r. (sygn. akt V SA/Wa 760/14, LEX nr 1596935), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2016 r. (sygn. akt I PK 242/15).

za brak zmian w planie finansowym w sytuacji, gdy zatrudniał on pracownika posiadającego odpowiednie, zgodnie z art. 54 ustawy o finansach publicznych, kwalifikacje, któremu powierzył obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki. Stanowisko konsultanta, a tym bardziej osoby wykonującej zadania głównego księgowego i pełniącego obowiązki dyrektora Biura Księgowości, to stanowiska samodzielne, niewymagające bieżącego, stałego nadzoru nad realizacją zadań zleconych pracownikowi je wykonującemu. O statusie stanowiska głównego księgowego świadczy chociażby treść art. 128 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁰, statującego stanowisko głównego księgowego wśród kadry zarządzającej zakładu pracy.

Z tych wszystkich względów, jak podkreślił Prezes, nie ma podstaw do stawiania mu zarzutu nielegalności zaniechania dokonania zmian w planie finansowym Agencji, a także dlatego, że okoliczności powodujących długotrwałą nieobecność osoby pełniącej obowiązki głównej księgowej, a także brak wystarczająco merytorycznego zastępstwa nie dało się wcześniej przewidzieć. Dodatkowo wskazał, że dopiero w grudniu 2024 r. udało się zrekrutować osobę na stanowisko głównego księgowego. Dlatego – jak podkreślił zgłaszający zastrzeżenia – nie można mu przypisać winy za brak zmiany planu finansowego, a na pewno celowego i bezpośredniego naruszenia przez Prezesa przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 7 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W zakresie wniosku pokontrolnego 1. Prezes poinformował, że zostało przez niego wydane zarządzenie nr 15/2025 z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie w monitoringu realizacji planów finansowych Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 4 do pisma zawierającego zastrzeżenia). W zarządzeniu tym określono procesy związane z weryfikowaniem stanu wydatków w poszczególnych pozycjach planu finansowego, częstotliwością dokonywania takiej weryfikacji, informowania o tym Prezesa i dyrektorów, składania propozycji przysunięć i zmian w planie finansowym do zatwierdzenia Prezesa a następnie do Ministra Zdrowia, będącego organem nadzoru nad Agencją. Przyjęte zarządzenie określa sposób, proces postępowania przy dokonywaniu bieżących zmian w planie finansowym Agencji i zapewni rzeczywistą kontrolę nad stopniem wykorzystania środków finansowych w poszczególnych pozycjach planu finansowego w trakcie roku budżetowego oraz ewentualną potrzebą dokonania zmian w planie finansowym. Ponadto Biuro Księgowości AOTMiT, w zakresie swoich obowiązków do przygotowania planu finansowego Agencji oraz późniejszej jego weryfikacji, podejmuje następujące działania:

- gromadzi wszystkie niezbędne dokumenty, takie jak budżet, faktury, umowy, raporty finansowe i wszelkie inne dokumenty związane z wydatkami,
- dokonuje analizy budżetu, tj. porównuje rzeczywiste wydatki z pozycjami w planie finansowym, identyfikuje wszelkie odchylenia, zarówno pozytywne, jak i negatywne,
- dokonuje kategoryzacji wydatków według głównych pozycji w planie finansowym Agencji.

Biuro Księgowości, a w jego imieniu główny księgowy, monitoruje więc i raportuje do Prezesa, dokonując analizy odchyłeń oraz formułując rekomendacje działań. Taka procedura funkcjonuje od stycznia 2025 r. Biuro Księgowości weryfikuje również zgodność wydatków z polityką finansową oraz przepisami prawa, a w razie potrzeby wdraża działania korygujące w planie finansowym Agencji.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.

Mając powyższe na uwadze, Prezes wniósł wykreślenie przedmiotowej nieprawidłowości oraz wniosku pokontrolnego oraz wskazanie w wystąpieniu pokontrolnym informacji o podjętych działaniach.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Przedmiotowa nieprawidłowość została sformułowana na podstawie ustalonego w trakcie kontroli stanu faktycznego, który nie został zakwestionowany przez Prezesa w zastrzeżeniu. Ustalono, że w 2024 r. nie wystąpiono do Ministra Zdrowia o wydanie zgody na zmianę planu finansowego, pomimo że w planie tym wykonanie kosztów w pozycji „Usługi obce” wyniosło 10 318 tys. zł (36,1% planu po zmianach), a w pozycji „Materiały i energia” wykonanie wyniosło 647,5 tys. zł (18,8% planu po zmianach). Zostało to ocenione przez NIK jako działanie świadczące o niewłaściwej prognozie planu w wymienionych pozycjach kosztów oraz o braku bieżących decyzji zarządczych oraz jako działanie nielegalne, naruszające art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 7 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Niewątpliwie dane działanie, tj. świadczące o niewłaściwym planowaniu ww. pozycji planu finansowego oraz o braku bieżących decyzji zarządczych, było działaniem nierzetelnym. Wyznacznik „rzetelny” ma wiele znaczeń, tj. wypełniający należycie swoje obowiązki, dotrzymujący zobowiązań, uczciwy, sumienny, solidny, godny zaufania, należyty, właściwy, dokładny, prawdziwy, autentyczny⁴¹. Badanie kontrolne pod względem rzetelności oznacza więc badanie, m.in. czy pracownicy i inne osoby odpowiedzialne za daną działalność w kontrolowanej jednostce wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie, we właściwym czasie i we właściwej formie, czy przestrzegano regulacji dotyczących funkcjonowania danej jednostki, w tym prowadzenia określonych spraw⁴².

Niewątpliwie nie jest to naruszenie przywołanych w opisie nieprawidłowości przepisów art. 30 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 30 ust. 7 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Wskazują one na możliwość dokonywania zmian w planach finansowych w zakresie przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków, w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków. Zmiany te wymagają zgody Ministra Zdrowia. W ww. przepisach jest więc wskazana możliwość zmiany planu. Dla rzetelnego więc działania zasadnym było bieżące monitorowanie wysokości ponoszonych kosztów/wydatków w poszczególnych pozycjach planu finansowego tak, aby na bieżąco podejmować działania zarządcze, tj. w razie konieczności dokonania jego zmian.

Na marginesie Zespół Orzekający zauważa, że w 2024 r. dwukrotnie Prezes występował do Ministra Zdrowia, na podstawie art. 31t ust. 1 ustawy o świadczeniach, o zmianę w planie finansowym Agencji⁴³, jednak zmiany te nie dotyczy przedmiotowych kwestii. Świadczy to o tym, że Prezes miał świadomość możliwości dokonania zmian w planie finansowym AOTMiT.

Co do odpowiedzialności głównej księgowej za daną sytuację należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴, kierownik jednostki, o ile odrębne

⁴¹ Por. J. Miodek, „Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli”, Kontrola Państwowa, wydanie specjalne 4/2002, str. 6.

⁴² Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, „Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli”, wyd. 4, Warszawa 2024, str. 62.

⁴³ Str. 8499-8503, 9623-9624 akt kontroli.

⁴⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ww. ustawy, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu. Z powyższego przepisu więc wynika, że – wbrew twierdzeniom podnoszonym przez Prezesa w zastrzeżeniu – ponosi on odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w tym w zakresie nadzoru, nawet w sytuacji, gdy obowiązki te zostaną powierzone np. innej osobie.

Dlatego Zespół Orzekający uznał, że prawidłowo zakwalifikowano opisane wyżej działania jako nieprawidłowość. Niemniej jednak – w ocenie Zespołu Orzekającego – w danym przypadku działanie to powinno być ocenione w punktu widzenia kryterium rzetelności, a nie legalności. W związku z powyższym Zespół Orzekający dokonał stosownych zmian wystąpienia pokontrolnego, w sposób wskazany w sentencji uchwały.

Co do wniosku pokontrolnego o zapewnienie bieżącego dokonywania zmian w planie finansowym, Zespół Orzekający zauważa, że – wskazane przez Prezesa w zastrzeżeniu zarządzenie nr 15/2025 w sprawie monitoringu realizacji planów finansowych Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 4 do pisma zawierającego zastrzeżenia) – zostało podpisane w dniu 12 lutego 2025 r., tj. po dacie zakończenia czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej i podpisania wystąpienia pokontrolnego (23 stycznia 2025 r.) i weszło w życie w dniu podpisania z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r. Jest to więc *de facto* informacja o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego, który był aktualny na dzień podpisania wystąpienia pokontrolnego. Dlatego Zespół Orzekający również w tym zakresie oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 9.⁴⁵ odnosiło się do wniosków pokontrolnych o treści:

- 1) „Wdrożenie skutecznych mechanizmów zapobiegających przyznawaniu nagród uznaniowych osobom określonym w art. 7 ustawy o wynagradzaniu.” (wniosek 3.),
- 2) „Niezwłoczne podjęcie decyzji o niewypłacaniu dodatku specjalnego dyrektorowi Biura Kadr z tytułu reprezentowania Agencji w kontaktach z organizacją związkową oraz zweryfikowanie wszystkich obecnie przyznanych dodatków specjalnych i kierowniczych pod kątem celowości dalszej ich wypłaty.” (wniosek 4.),
- 3) „Wprowadzenie zmian organizacyjnych w celu zmniejszenia kosztów dotyczących kierowania pracami zespołów zamiejscowych.” (wniosek 5.),
- 4) „Dokonanie oceny zawartych umów przez Agencję dotyczących kontynuacji najmu lokalu mieszkalnego w Warszawie i jego sprzętania, pod względem przydatności tego lokalu do realizacji zadań ustawowych.” (wniosek 6.),
- 5) „Dokonanie analizy zasadności odpłatnego najmu miejsc parkingowych w celu ograniczenia kosztów do poziomu niezbędnego dla zapewnienia realizacji zadań ustawowych.” (wniosek 8.),

⁴⁵ Pkt XI-XIV na str. 14-17, pkt XVI na str. 23-25, pkt XVIII na str. 26, pkt XX na str. 27-28, pkt XXII na str. 28-29 pisma zawierającego zastrzeżenia.

- 6) „Terminowe wypłacanie wynagrodzeń za realizację umów cywilnoprawnych.” (wniosek 10.),
- 7) „Rzetelne sporządzanie protokołów z posiedzeń Rady Przejrzystości.” (wniosek 12.),
- 8) „Ujmowanie w rocznym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej planowanych działań, które zostaną podjęte w celu poprawy jej funkcjonowania.” (wniosek 14.)⁴⁶.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że – w sprawie wniosku pokontrolnego 3. – od kilku lat nie było przypadku wypłacenia nagrody uznaniowej dla osoby określonej w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁴⁷. W stosunku do pracownika Agencji, będącego [REDAKTOWANE] któremu wypłacono bezpodstawnie nagrodę uznaniową, Agencja wystąpiła na drogę sądową o zwrot wypłaconych nagród uznaniowych, o czym informowano w trakcie kontroli. Przedmiotowe czynności zostały podjęte w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych określonych przez Ministra Zdrowia w związku z przeprowadzoną kontrolą. Dodatkowo w załączeniu do pisma zawierającego zastrzeżenia przedłożono zarządzenie nr 16/2025 Prezesa z dnia 2 lutego 2025 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 50/2016 Prezesa z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania, zasad zatrudniania oraz awansowania pracowników w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 7). W zarządzeniu tym, w Regulaminie wynagradzania, dodano przepis regulujący wprost zakaz przyznawania nagród osobom określonym w art. 2 ustawy o wynagradzaniu.

Co do wniosku pokontrolnego 4. Prezes poinformował, że dodatek specjalny został odebrany [REDAKTOWANE] (załącznik nr 8 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Ponadto wskazał, że dyrektorzy Agencji zostali zobowiązani do weryfikacji przyznanych podległym pracownikom dodatków pod względem celowości. Dodatki zostały również zweryfikowane przez pracowników Biura Kadr pod kątem ich zgodności z regulacjami wewnętrznymi Agencji – na potwierdzenie powyższego załączył e-maile skierowane w tym przedmiocie do dyrektorów i odpowiedzi dyrektorów oraz raport dotyczący analizy dodatków wraz z rekomendacjami dla Prezesa Agencji (załączniki nr 9-10). Z przedmiotowego raportu wynika, że kilka dodatków funkcyjnych zostało przyznanych z naruszeniem regulacji wewnętrznych, tj. zostały one przyznane konsultantom podczas, gdy w okresie ich przyznania nie było to dopuszczalne. Ponadto jeden z dodatków został uznany za niecelowy. W związku z wynikami raportu rekomendowano odebranie zakwestionowanych dodatków, co zostało zrobione (załącznik nr 11).

Zgłaszający zastrzeżenia wskazał – w kontekście wniosku pokontrolnego 5. – że przyjęto zarządzenie nr 13/2025 Prezesa z dnia 10 lutego 2025 r. w sprawie powołania zespołu do spraw weryfikacji struktury organizacyjnej Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 12 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Przedmiotowy zespół miał za zadanie dokonanie przeglądu obecnej struktury organizacyjnej Agencji, w tym działów i zespołów zamiejscowych funkcjonujących w Agencji i przedstawienie propozycji ewentualnych zmian w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań ustawowych AOTMiT. Zespół przedłożył Prezesowi rekomendację dotyczącą likwidacji stanowisk Zastępców Dyrektora do spraw Zespołów Zamiejscowych (w celu obniżenia kosztów funkcjonowania zespołów zamiejscowych), tj. Zastępcę Dyrektora do spraw Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych we Wrocławiu, Zastępcę Dyrektora do spraw Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych i metodyki oceny świadczeń w Krakowie, Zastępcę

⁴⁶ Sekcja „Wnioski”, str. 44-45 wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: ustawa o wynagradzaniu.

Dyrektora do spraw Zespołu Zamiejscowego do spraw programistyczno-statystycznych w Krakowie (załącznik nr 13 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Prezes wskazał, że przychylił się do rekomendacji wskazanej przez Zespół, z uwagi zaś na zmiany organizacyjne (regulaminu organizacyjnego) podjął decyzję o likwidacji ww. stanowisk pracy, co skutkować będzie wypowiedzeniem umów o pracę osobom zajmującym stanowiska Zastępcy Dyrektora do spraw Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych we Wrocławiu, Zastępcy Dyrektora do spraw Zespołu Zamiejscowego do spraw analitycznych i metodyki oceny świadczeń w Krakowie, Zastępcy Dyrektora do spraw Zespołu Zamiejscowego do spraw programistyczno-statystycznych w Krakowie. Dodatkowo w załączeniu do pisma zawierającego zastrzeżenia przedłożył trzy projekty wypowiedzeń umów o pracę, które miały być wysłane do pracowników (załącznik nr 14) oraz zarządzenie nr 17/2025 Prezesa z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 42/2018 Prezesa z dnia 10 lipca 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 15). W zarządzeniu tym wprowadzono przepisy o likwidacji stanowisk zastępców dyrektora do spraw Zespołów Zamiejscowych. Ponadto Zespół przedłożył Prezesowi rekomendację dotyczącą likwidacji Działu Metodyki Oceny Świadczeń w Wydziale Świadczeń Opieki Zdrowotnej i przekazanie zadań przedmiotowego działu do Działu Programów Strategicznych w Wydziale Świadczeń Opieki Zdrowotnej. Tym samym zadania likwidowanego działu, w którym zatrudnieni są pracownicy wykonujący zadania w Krakowie, zostały przeniesione do innego funkcjonującego już działu. Taka zmiana organizacyjna – zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia – umożliwi zaoszczędzenie kosztów związanych z kierowaniem zespołów zamiejscowych, gdyż docelowa planowana liczba kierowników będzie mniejsza niż w przypadku dalszego funkcjonowania przedmiotowego działu. W załączeniu do pisma zawierającego zastrzeżenia przekazał również raport ww. Zespołu (załącznik nr 13).

Odnosnie wniosku pokontrolnego 6. Prezes poinformował, że opracowano nową analizę – „Analiza najmu mieszkania służbowego”, z której wynika, iż koszty hotelowe będą przewyższać koszt najmu mieszkania służbowego. Powyższe sugeruje, że wynajem mieszkania służbowego może być bardziej ekonomiczny, szczególnie w dłuższym okresie czasu. Ponadto w analizie przedstawiono argumenty przemawiające za celowością dalszego najmu mieszkania służbowego przez Agencję (załącznik nr 16 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Zgodnie z § 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej⁴⁸, z tytułu podróży krajowej oraz podróży zagranicznej, odbywanej w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę, pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegów. Tym samym Agencja w przypadku delegacji służbowych pracowników mających określone miejsce wykonywania pracy w zespołach zamiejscowych, tj. poza Warszawą, zobowiązana byłaby do dokonywania zwrotu kosztów noclegu w hotelach. Posiadanie przez AOTMiT wynajmowanego mieszkania służbowego umożliwia zapewnienie tym pracownikom miejsca noclegowego bez konieczności zwrotu kosztów noclegu w hotelach.

Co do wniosku pokontrolnego 8. Prezes poinformował, że przygotowano nową analizę – „Analiza dot. miejsc parkingowych w Warszawie”, z której wynika, że koszty najmu miejsc parkingowych poza siedzibą AOTMiT mogą przewyższać lub być porównywalne do kosztów najmu miejsc

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2190.

parkingowych w siedzibie Agencji. Wynajem miejsc parkingowych w siedzibie Agencji może być więc bardziej ekonomiczny albo neutralny ekonomicznie. W przedmiotowej analizie wskazano argumenty przemawiające za dalszym najmowaniem miejsc parkingowych przez Agencję (załącznik nr 17 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Dodatkowo zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że po zapoznaniu się z wynikami kontroli NIK, Agencja zamierza zwiększyć stopień wykorzystania miejsc poprzez wdrożenie zasad uwzględniających rotację i dostęp do parkingu dla większej liczby pracowników AOTMiT. Wydział Informatyki założył próbnie konto w aplikacji <https://hotdesks.pl/> w celu dokonania testów związanych z rezerwacją miejsc parkingowych. Obecnie konto działa w trybie Free (dwa stanowiska samochodowe). Ponadto rozważane są trzy opcje związane z dalszym korzystaniem z miejsc parkingowych, tj. opcja 1 – miejsca parkingowe udostępnione będą pracownikom rotacyjnie z wykorzystaniem systemem rezerwacji, opcja 2 – partycypacja ryczałtowa w kosztach poszczególnych pracowników, do których są przypisane z imienia i nazwiska miejsca parkingowe, opcja 3 – miejsca parkingowe udostępnione będą pracownikom rotacyjnie z wykorzystaniem systemu rezerwacji i pracownicy będą partycypowali w kosztach proporcjonalnie do liczby dni, w których będą korzystali z miejsc parkingowych. Prezes podkreślił, że przedmiotowe miejsca parkingowe służą pracownikom Agencji do realizacji zadań ustawowych. Dokonano wycinkowej analizy, z której wynika, że w przeciągu ostatnich czterech miesięcy odbyło się 212 spotkań/konferencji w których brali udział Prezes, Zastępca Prezesa, dyrektorzy, kierownicy, mecenasi i inni pracownicy Agencji. W 35 spotkaniach/konferencjach brał udział Prezes, w 37 spotkaniach/konferencjach – Zastępca Prezesa, a w dziesięciu spotkaniach/konferencjach – wspólnie Prezes i Zastępca Prezesa. W pozostałych 150 spotkaniach/konferencjach uczestniczyli dyrektorzy, kierownicy i inni pracownicy Agencji. W wielu spotkaniach brało udział nawet pięciu – sześciu uczestników co sprawia, że logistycznie należy mieć zapewniony transport więcej niż jednym samochodem. Ponadto spotkania/konferencje odbywają się często w godzinach popołudniowych. Tym samym – zdaniem Prezesa – zasadnym jest, aby uczestnik po pracy pojechał bezpośrednio na konferencje swoim prywatnym samochodem i mógł wrócić nim po wydarzeniu do domu, bez konieczności oczekiwania na zamówiony transport. Zdarza się również, że tego typu spotkania odbywają się w godzinach porannych gdzie uczestnicy po zakończonym spotkaniu przyjeżdżają bezpośrednio do biura swoim prywatnym samochodem. Komfort posiadania zabezpieczonego miejsca parkingowego sprawia, że pracownicy mogą o każdej porze przyjechać do siedziby i będą mieli miejsce do zaparkowania, aby nie tracić czasu na poszukiwanie wolnego miejsca w okolicy. Dodatkowo zgłaszający zastrzeżenia zwrócił uwagę, że pracownicy AOTMiT w przypadku, gdy odbywają podróż służbową do zespołów zamiejscowych, także korzystają z miejsc parkingowych, gdyż dojeżdżają samochodem prywatnym do siedziby głównej a następnie przesiadają się w pociąg. Tym samym także w ten sposób realizując zadania statutowe i ustawowe przy pomocy najętych miejsc parkingowych. Na potwierdzenie powyższego Prezes załączył do pisma zawierającego zastrzeżenia wykaz dotyczący udziału w spotkaniach/konferencjach służących realizacji zadań ustawowych Agencji, w których pracownicy udali się samochodem prywatnym. Wykaz ten ma charakter przykładowy i nie obejmuje wszystkich spotkań/konferencji, na które pracownicy udawali się samochodem prywatnym (załącznik nr 18).

Ponadto zgłaszający zastrzeżenia poinformował, że wystąpiono do zarządcy budynku ASTORIA, w którym mieści się siedziba Agencji w Warszawie z zapytaniem, czy wynajmujący wyrazi zgodę na zrezygnowanie z miejsc parkingowych. W odpowiedzi na zapytanie uzyskano odpowiedź, że

„rezygnacja z miejsc parkingowych wiązałaby się z koniecznością aneksowania naszej umowy najmu również w zakresie cen najmu powierzchni biurowej. Warunkiem utrzymania wynegocjowanych stawek jest utrzymanie całości, zgodnie z dotychczasową umową. Ze względów logistycznych zawsze przypisywane są miejsca parkingowe do umowy” (załącznik nr 19 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Dlatego rezygnacja z miejsc parkingowych przełożyłaby się na wzrost ceny najmu powierzchni biurowej, co skutkowałoby brakiem oszczędności z tytułu rezygnacji z miejsc parkingowych, przy jednoczesnej utracie tych miejsc. Taka decyzja zdaniem Agencji nie byłaby uzasadniona ekonomicznie, a także celowościowo.

W zakresie wniosku pokontrolnego 10. Prezes poinformował, że przypadki opóźnień w wypłacaniu wynagrodzeń dotyczą przede wszystkim 2023 r. i lat wcześniejszych. W 2024 r. wprowadzono zarządzenie nr 7/2024 z dnia 6 lutego 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia 31/2020 Prezesa z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu udzielania w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji zamówień, których całkowita wartość nie przekracza kwoty 130 000 zł oraz Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Regulaminu pracy komisji przetargowej oraz wzoru wniosków. W zarządzeniu tym wprowadzono komórkę nadzorującą realizację umów, w tym regulacje mające na celu m.in. usprawnienie nadzoru nad wypłatą wynagrodzeń. Po wprowadzeniu przedmiotowego zarządzenia wynagrodzenia są w AOTMiT wypłacane w terminie (załącznik nr 22 do pisma zawierającego zastrzeżenia). W celu przyspieszenia procedowania faktur, a tym samym wcześniejszej możliwości zapłaty – jak poinformował Prezes – wprowadzono zmianę zarządzenia nr 18/2025 Prezesa z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 59/2017 Prezesa w sprawie ustanowienia Zakładowej Instrukcji Obiegu Dokumentów Księgowych oraz Zakładowego Schematu Obiegu Dowodów Księgowych (załącznik nr 23 do pisma zawierającego zastrzeżenia). Przedmiotowa zmiana wprowadza w pełni elektroniczny obieg i akceptację faktur oraz innych dokumentów koniecznych do dokonania płatności, tym samym skracając znacznie czas od momentu wpływu faktury, do czasu jej akceptacji przez Prezesa i płatności. Spowoduje to, iż zostanie znacznie więcej czasu na czynności techniczne i zwyczajowy 21-dniowy termin na zapłatę faktury będzie w końcu wystarczający, co pozwoli wyeliminować ryzyko opóźnień w płatnościach.

Odnosnie wniosku pokontrolnego 12. Prezes poinformował, że projekty protokołów Rady Przejrzystości powstają podczas jej posiedzeń i od razu po ich zakończeniu są wysyłane do prowadzącego dane posiedzenie członka Rady, którego zadaniem jest zaakceptowanie bądź zmodyfikowanie treści oraz podpisanie dokumentu. Taki system (wprowadzony przez Radę II kadencji i kontynuowany przez Radę III kadencji) nie daje gwarancji uniknięcia błędów ludzkich powstających podczas pisania protokołów, a związanych z presją czasu i możliwym rozproszeniem uwagi wynikającym z różnych sytuacji, na które pracownicy Działu Obsługi Rad muszą reagować w trakcie posiedzeń. W odpowiedzi na wykryte podczas kontroli błędne zapisy w niektórych protokołach, pracownicy Działu Obsługi Rad w Biurze Prezesa wprowadzili zmiany w systemie sporządzania projektów protokołów, tj. jest on weryfikowany przez drugiego pracownika Działu i wysyłany do podpisu prowadzącego dzień lub dwa po posiedzeniu Rady, którego dotyczy. Taki sposób postępowania – zdaniem Prezesa – wyeliminuje ewentualne błędy jakie mogą zdarzać się w protokołach.

Natomiast w kwestii wniosku pokontrolnego 14. zgłaszający zastrzeżenia poinformował, że Agencja w najnowszym rocznym oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej ujęła informacje o planowanych

działań, które zostaną podjęte w celu poprawy jej funkcjonowania – na potwierdzenie powyższego załączył do pisma zawierającego zastrzeżenia oświadczenie o stanie kontroli zarządczej zawierające informację o planowanych działaniach, które zostaną podjęte w celu poprawy jej funkcjonowania (załącznik nr 28).

W związku z powyższym Prezes wniósł o uwzględnienie w wystąpieniu pokontrolnym informacji o podjętych działaniach naprawczych oraz o wykreślenie przedmiotowych wniosków pokontrolnych.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zespół Orzekający zauważył, że powyższe informacje i dowody, przekazane przez Prezesa w zastrzeżeniu w odniesieniu do konkretnych ww. wniosków pokontrolnych, są faktycznie informacją o działaniach podjętych przez Agencję w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zgłaszający zastrzeżenia nie zakwestionował stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości i zasadności związanych z nimi wniosków, wskazał natomiast podjęte w celu ich realizacji działania, w tym np. podpisanie odpowiednich zarządzeń, aby w przyszłości uniknąć działań nieprawidłowych. Nie są więc to zastrzeżenia, lecz – w ocenie Zespołu Orzekającego – mają one charakter informacji o podjętych działaniach po zakończeniu czynności kontrolnych i przekazaniu wystąpienia pokontrolnego, zawierającego wyniki kontroli według ustaleń dokonanych do dnia 23 stycznia 2025 r. W związku z powyższym – w ocenie Zespołu Orzekającego – wnioski pokontrolne 3., 4., 5., 6., 8., 10., 12. i 14., w momencie zakończenia czynności kontrolnych i podpisania wystąpienia pokontrolnego (23 stycznia 2025 r.), były aktualne. Dlatego Zespół Orzekający nie znalazł podstaw do zmiany treści wystąpienia pokontrolnego w zakresie ww. wniosków. W związku z powyższym Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 10.⁴⁹ odnosiło się do wniosku pokontrolnego o wprowadzenie do zawieranych umów postanowień mających na celu zabezpieczenie interesów Agencji⁵⁰.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że przygotowywane umowy zabezpieczają w sposób należyty interes AOTMiT, gdyż są przygotowywane i zawierane zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. W odniesieniu do najmu zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵¹. Ogólne normy dotyczące najmu zawiera art. 673 § 2 KC. Natomiast art. 673 § 3 KC odnosi się do sytuacji, w której czas trwania najmu jest oznaczony. Wtedy zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem w przypadkach określonych w umowie. Praktyka rynkowa oraz wykładnia ww. norm, w ocenie Prezesa, obligują przedsiębiorców wynajmujących np. lokal biurowy czy magazynowy, do kalkulacji przed zawarciem umowy, co jest bardziej dla nich korzystne: zawarcie umowy na czas oznaczony czy nieoznaczony. Wydaje się, że bardziej trwałym stosunkiem prawnym (dla każdej ze stron) jest zawarcie umowy najmu na czas oznaczony. Dzięki temu każda ze stron będzie mogła wypowiedzieć umowę tylko w przypadkach enumeratywnie wymienionych w umowie. Z tego też względu, zarówno w interesie najemcy jak wynajmującego, leży szczegółowe określenie zdarzeń, w których mogą oni umowę wypowiedzieć. Jeżeli strony nie określą takich zdarzeń, umowa *de facto* będzie niemożliwa do rozwiązania, a strona będzie związana jej postanowieniami do czasu, na który umowa najmu

⁴⁹ Pkt XV na str. 17-23 pisma zawierającego zastrzeżenia.

⁵⁰ Sekcja „Wnioski”, pkt 7. na str. 44 wystąpienia pokontrolnego.

⁵¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm., dalej: KC.

została zawarta. Nie można zapomnieć o pozytywnych aspektach umowy najmu zawartej na czas oznaczony, bowiem w takiej sytuacji najemca ma pewność, że do czasu zakończenia obowiązywania umowy, będzie mógł korzystać z lokalu, niezależnie od stosunków łączących go z wynajmującym. Z drugiej strony interesy wynajmującego są również zabezpieczone, gdyż najemca nie będzie mógł w dowolnym momencie wypowiedzieć umowy, a w związku z tym będzie płacił czynsz do czasu, w którym umowa z mocy jej postanowień wygasa.

Mając na względzie powyższą analizę, jak poinformował Prezes, porównano stan prawny z realiami rynkowymi w obszarze nieruchomości biurowych na terenie Warszawy i Krakowa. Publikacja Property Journal z dnia 22 października 2024 r.⁵² potwierdza, że Warszawa notuje systematyczny wzrost zainteresowania powierzchniami biurowymi. Rośnie popyt na umowy pre-lease, czyli umowy najmu powierzchni, które jeszcze nie zostały oddane do użytku. Liczba niewynajętych miejsc biurowych w centrum Warszawy utrzymuje się na poziomie poniżej 10% i spada. Biorąc powyższe pod uwagę, Agencja działając w realiach rynkowych i zgodnie z przepisami prawa, jak podkreślił Prezes, wynegocjowała warunki najmu, które nie odbiegają od standardów i są korzystne dla zamawiającego. Obecnie wynegocjowane warunki najmu w Warszawie są znacznie korzystniejsze niż poprzednio, a dodatkowo wynegocjowano niższą cenę niż poprzednio. Nadto w bezpieczny i partnerski sposób zabezpieczają interes stron.

Na potwierdzenie powyższego zgłaszający zastrzeżenia przywołał uzasadnienie legislacyjne ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵³ oraz „Politykę zakupową państwa”, gdzie zamawiający są zobligowani do partnerskiego realizowania zamówień publicznych poprzez zawieranie umów rynkowych. Zakazane są klauzule abuzywne, w tym brak określenia minimalnego zakresu zamówienia i nadmiarowa odpowiedzialność wykonawcy. Nadto art. 17 ustawy Pzp wymaga od zamawiających dążenia do efektywności kosztowej. Zatem próba zawarcia przez Agencję umowy najmu w sposób daleki od standardów rynkowych i norm KC oraz ustawy Pzp spowodowałoby nieuzasadniony wzrost kosztów, wzrost ryzyka sporu sądowego w przypadku wypowiedzenia umowy, albo brak możliwości podpisania kontraktu z uwagi na opór właścicieli nieruchomości. Kolejny raz Prezes podkreślił, że Agencja kierowała się interesem własnym, w tym potencjalnymi kosztami i terminami przeniesienia w inne miejsce. Takie zadanie logistyczne wymaga określonych terminów. Jeśli AOTMiT zabezpieczyła te terminy w umowie, dbając o własny interes, to nie mogła odmówić właścicielowi budynku, by on również zabezpieczył termin wypowiedzenia adekwatny do przedmiotu umowy. Znalezienie nowego klienta i dostosowanie biura do jego potrzeb jest podobnie czasochłonnym i kosztownym procesem, co zmiana adresu przez Agencję. W praktyce rynkowej szacuje się, że w zależności do wielkości biura i granulacji potrzeb klienta, proces zawarcia nowej umowy i dostosowania powierzchni trwa od trzech do nawet sześciu miesięcy od dnia opuszczenia lokalu przez poprzedniego klienta.

Agencja uwzględniła podaż rynkową i dynamikę w obszarze zawieranych umów najmu w centrum Warszawy i Krakowa. Analiza rynku nie pozwala żadnemu klientowi, w tym również AOTMiT, na stawianie wymagań nadmiernie rygorystycznych, umożliwiających np. szybkie wypowiedzenie

⁵² Link: Nieruchomości komercyjne. Raport: 5 pozytywnych trendów na warszawskim rynku biurowym – Rynek nieruchomości, inwestycje, nieruchomości komercyjne, nieruchomości inwestycyjne, raporty, finanse, architektura – PROPERTYJOURNAL.pl.

⁵³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: ustawa Pzp.

[REDACTED]

Wynajmujący w ramach prowadzonych z Agencją negocjacji warunków najmu, nie wyraził zgody na zamieszczenie w niej klauzuli umownej dotyczącej możliwości wypowiedzenia umowy w innych przypadkach, niż określone w umowie z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Wynajmujący argumentował przedmiotową kwestię faktem, że w celu dostosowania pomieszczeń na potrzeby zapytania ofertowego i zaferowania przedmiotu najmu zgodnego z wymaganiami Agencji, musi ponieść wydatki z tym związane i nie może dopuścić do sytuacji, że poniesione z tego tytułu koszty nie zostaną zrekompensowane w postaci dochodów z tytułu umowy najmu, właśnie na przykład w sytuacji wcześniejszego wypowiedzenia nieuzasadnionego okolicznościami biznesowymi. Na uwadze należy mieć również to, że identyczne warunki rozwiązywania umowy najmu obowiązywały w umowie najmu zawartej w 2018 r. przez Agencję dotyczącej tego samego lokalu w budynku ASTORIA.

Ponadto umowa najmu dotyczy siedziby głównej Agencji w Warszawie, a nie siedzib zespołów zamiejscowych, które mogą być w każdym czasie likwidowane przez Prezesa. Brak potrzeby posiadania siedziby głównej przez Agencję, zaistniałby jedynie w przypadku likwidacji AOTMiT w drodze zmiany przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Agencja od wielu lat otrzymuje dodatkowe zadania ustawowe i rozwija swoją działalność, jako instytucja kluczowa w systemie ochrony zdrowia. Tym samym nie ma żadnych planów jej likwidacji, lecz są plany przyznania Agencji kolejnych nowych zadań ustawowych związanych z prowadzeniem wspólnych ocen klinicznych na poziomie Unii Europejskiej oraz wydawaniu analiz w związku z restrukturyzacją szpitali. Nawet przy założeniu likwidacji AOTMiT, proces ten byłby wieloletni, a jej zadania ustawowe musiałyby zostać przejęte przez inny organ, który potrzebowałby siedziby dla pracowników do realizacji przedmiotowych zadań i de facto tych samych pracowników, którzy mają już stosowną wiedzę i doświadczenie. Dlatego zaistnienie innych, niż określone w umowie najmu, powodów rozwiązania przez najemcę umowy najmu z zachowaniem okresu wypowiedzenia, w szczególności z powodu likwidacji Agencji, jest mało prawdopodobne – stąd oceniono jako małe ryzyko brak przedmiotowej klauzuli w umowie. Z kolei w przypadku zaistnienia siły wyższej (*vis maior*), np. działań wojennych, skutkujących niemożliwością wywiązania się jednej ze stron umowy z jej warunków, wówczas zastosowanie będą miały przepisy KC w tym zakresie. Strony umowy najmu mogą zawrzeć w każdym czasie porozumienie określające zasady rozwiązania umowy, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby.

Prezes wskazał w zastrzeżeniu, że zgodnie z art. 673 § 3 KC, jeżeli czas trwania najmu jest oznaczony, zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem w wypadkach określonych w umowie. Umowy najmu zawarte na czas określony, co do zasady, nie podlegają wcześniejszemu rozwiązaniu w drodze wypowiedzenia, w przeciwieństwie do umów najmu zawartych na czas nieokreślony. Wyjątkiem jest zamieszczenie w umowach najmu klauzuli umownej określającej warunki jej wcześniejszego wypowiedzenia. Zgodnie z powszechnymi

standardami obowiązującymi obecnie na rynku najmu nieruchomości umowy najmu zawierane na czas określony nie zawierają co do zasady klauzul umownych dotyczących możliwości ich wcześniejszego wypowiedzenia. Wynajmujący nie wyrażają zazwyczaj zgody na zamieszczenie w umowie najmu na czas określony przedmiotowych klauzul umownych z uwagi na fakt muszą mieć zapewnione stałe przychody z tytułu najmu przez określony w umowie czas najmu, pokrywające koszty kredytów udzielonych na wybudowanie nieruchomości oraz na pokrywające koszty poniesione przez wynajmującego na dostosowanie wynajmowanego lokalu do potrzeb najemcy. Ponadto w zakresie rozwiązywania umów, odstąpienia od umów mają zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym KC oraz postępowania cywilnego.

Dlatego zgłaszający zastrzeżenia nie zgodził się z wnioskiem pokontrolnym dotyczącym wprowadzenia do zawieranych umów postanowień mających na celu zabezpieczenie interesów Agencji. Jego zdaniem, powyższy wniosek pokontrolny brzmi tak, jakby AOTMiT w ogóle nie stosowała żadnych zabezpieczeń w żadnych umowach, z czy się nie zgodził. Jak już wyżej wykazano w zakresie badanej umowy najmu w Warszawie, zastosowano szereg klauzul zabezpieczających nie tylko możliwość wypowiedzenia ale też zabezpieczających bieżące korzystanie z nieruchomości, w tym warunki serwisu, czasy reakcji, wykonanie zastępcze itd. Także w szeregu innych umów Agencja praktykuje stosowne postanowienia umowne adekwatne do ryzyka i przedmiotu umowy. Odnośnie zaś do badanej umowy najmu nr 77/12/2021 z dnia 23 grudnia 2021 r. oraz umowy nr 63/08/2022 z dnia 19 sierpnia 2022 r. dotyczących siedzib Agencji w Krakowie Prezes wskazał, że zgodnie z art. 673 § 3 KC, jeżeli czas trwania najmu jest oznaczony, zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem w wypadkach określonych w umowie. Tym samym według KC, umowy najmu zawarte na czas określony, co do zasady nie podlegają wcześniejszemu rozwiązaniu w drodze wypowiedzenia, w przeciwieństwie do umów najmu zawartych na czas nieokreślony. Wyjątkiem jest zamieszczenie w umowach najmu klauzuli umownej określającej warunki jej wcześniejszego wypowiedzenia. Zgodnie z powszechnymi standardami obowiązującymi obecnie na rynku najmu nieruchomości umowy najmu zawierane na czas określony nie zawierają co do zasady klauzul umownych dotyczących możliwości ich wcześniejszego wypowiedzenia. Wynajmujący nie wyrażają zazwyczaj zgody na zamieszczenie w umowie najmu na czas określony przedmiotowych klauzul umownych z uwagi na fakt muszą mieć zapewnione stałe przychody z tytułu najmu przez określony w umowie czas najmu, pokrywające koszty kredytów udzielonych na wybudowanie nieruchomości oraz na pokrywające koszty poniesione przez wynajmującego na dostosowanie wynajmowanego lokalu do potrzeb najemcy. Tym samym za sukces należy uznać, iż udało się wynegocjować możliwość wcześniejszego wypowiedzenia pomimo, że przepisy prawa stanowiące podstawę takich umów wskazują, że umowy te są terminowe bez możliwości co do zasady wcześniejszego wypowiedzenia. Praktyka rynku przy tak dużych nieruchomościach wskazuje, że wynajmujący bardzo rzadko zgadzają się na jakiegokolwiek odstępstwa.

W umowach najmu w zakresie ich wypowiedzenia zawarto postanowienia, iż [REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE].

Wynajmujący początkowo nie wyrażał zgody na zawarcie w umowach najmu jakichkolwiek klauzul umownych dotyczących możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umów. W wyniku negocjacji wynajmujący zgodził się na zamieszczenie w umowach najmu klauzuli umownej dotyczącej [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]. Wynajmujący w ramach prowadzonych z AOTMiT negocjacji warunków najmu, nie wyraził zgody na zamieszczenie w umowach najmu klauzuli umownej dotyczącej możliwości wypowiedzenia umowy w krótszym okresie wypowiedzenia [REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]. Najemca nie wyraził również zgody na zamieszczenie w umowach najmu klauzuli umownej dotyczącej możliwości wypowiedzenia umowy w innych przypadkach niż określone w umowach.

W kwestii umowy najmu nr 63/08/2022 z 19 sierpnia 2022 r. zawartą z MIDA S.A. z siedzibą w Krakowie (przedmiotem najmu był lokal LU 15) Prezes wyjaśnił, że § 11 ust. 7 umowy, w którym zawarto postanowienie, że [REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] – jest to prawnie możliwe na kanwie łącznej interpretacji wszystkich przepisów. Tym samym przedmiotowa klauzula umowna w żaden sposób nie wpływa negatywnie na możliwość rozwiązania przez AOTMiT za wypowiedzeniem umów najmu lokali będących siedzibą zespołów zamiejscowych w Krakowie. Nie byłoby zasadne pozostawienie w Krakowie samodzielnego funkcjonującego Zespołu zamiejscowego ds. analitycznych i metodyki oceny świadczeń, Zespołu zamiejscowego do spraw programistyczno-statystycznych lub Zespołu zamiejscowego do spraw taryfikacji, gdyż byłoby to niewspółmierne kosztowo do efektów pracy, jaki byłby następstwem pozostawionego zespołu zamiejscowego. Tym samym jeżeli byłby likwidowany to tylko cały Zespół Zamiejscowy w Krakowie.

Mając powyższe na uwadze, Prezes wniósł o wykreślenie przedmiotowego wniosku pokontrolnego, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku wniósł o dokonanie zmiany tego wniosku poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Wprowadzanie do zawieranych umów dotyczących najmu postanowień dotyczących wypowiedzenia tych umów mających na celu zabezpieczenie interesów Agencji z uwzględnieniem realiów rynkowych”. Zgłaszający zastrzeżenia uzasadnił powyższy wniosek tym, że wątpliwości NIK dotyczące klauzul umownych w umowach zawieranych przez Agencję dotyczyły wyłącznie klauzul umownych dotyczących możliwości wypowiedzenia umów najmu, a nie innego rodzaju umów. Wniosek pokontrolny został skonstruowany w taki sposób, że dotyczy on wszystkich umów, co może sugerować, że w innych umowach interes Agencję nie został zabezpieczony w sposób prawidłowy. Dodatkowo zaproponował, aby przy przygotowywaniu umów zabezpieczających interes Agencji brać pod uwagę realia rynkowe, w tym dotyczące przede wszystkim wcześniejszego rozwiązywania umów najmu lokali.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Na wstępie Zespół Orzekający zauważa, że – wbrew twierdzeniom podnoszonym w zastrzeżeniu – nieprawidłowość, do której odnosi się przedmiotowy wniosek pokontrolny, wskazuje na dwie umowy najmu, zawierające niekorzystne dla Agencji zapisy, dotyczące najmu lokali w Krakowie przy Placu Na Groblach 5. Nie odnosiła się więc do umowy najmu lokali w Warszawie.

W zastrzeżeniu Prezes nie zakwestionował ustalonego w trakcie kontroli stanu faktycznego, tj. że w umowie nr 77/12/2021 z dnia 23 grudnia 2021 r. oraz nr 63/08/2022 z dnia 15 listopada 2022 r. postanowiono, iż [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]⁵⁵ Powyższe działanie zostało ocenione jako działanie nierzetelne, a nie jako działanie nielegalne, naruszające przepisy prawa. Badanie kontrolne pod względem rzetelności oznacza więc badanie, m.in. czy pracownicy i inne osoby odpowiedzialne za daną działalność w kontrolowanej jednostce wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie, we właściwym czasie i we właściwej formie, czy przestrzegano regulacji dotyczących funkcjonowania danej jednostki, w tym prowadzenia określonych spraw.

Niewątpliwie postanowienia umów są wcześniej negocjowane przez strony. Niemniej jednak nie oznacza to, że Agencja – jako wynajmujący – powinna zgadzać się na takie ich brzmienie, które będzie dla niej niekorzystne, w tym w szczególności w zakresie ponoszenia dodatkowych kosztów. Należy podkreślić, że AOTMiT – jako państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną – jest finansowana ze środków publicznych. Przy wydatkowaniu środków powinna się więc kierować zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych, w szczególności w art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z zdanych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Oznacza to, że wydatek będzie traktowany jako⁵⁶:

- celowy, jeżeli jego poniesienie jest niezbędne do wykonania zadania publicznego,
- oszczędny, jeżeli jest możliwe obniżenie wydatków koniecznych na realizację zadania z zastrzeżeniem granicy, w której przełożyłoby się to na spadek jakości działalności,
- skuteczny poprzez optymalny dobór środków i metod do realizacji konkretnego celu,
- efektywny, gdy uzyska się najlepsze wyniki w związku z ponoszonymi nakładami.

W związku z powyższym każdy wydatek powinien być przemyślany, a umowy, których stroną jest Agencja, powinny być tak skonstruowane, aby nie powodować m.in. skutków negatywnych w finansach podmiotu kontrolowanego. Dlatego Zespół Orzekający potraktował argumenty podnoszone przez Prezesa w zastrzeżeniu, jako dodatkowe wyjaśnienia, które nie mają wpływu na ocenę dokonaną przez NIK stwierdzonego w trakcie kontroli stanu faktycznego. Dlatego w tym zakresie Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zespół Orzekający uwzględnił natomiast zastrzeżenie w części odnoszącej się do treści sformułowanego wniosku pokontrolnego. Stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK, wystąpienie pokontrolne zawiera m.in. ustalone nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres, skutki i osoby za nie odpowiedzialne oraz uwagi i wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości. Dlatego wniosek musi odnosić się wprost do stwierdzonych w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości i wskazywać kierunki lub sposoby ich usunięcia, tj. nie może więc być wniosku bez stwierdzonej

⁵⁵ Por. str. 35 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁶ Por. „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy” pod red. H. Dzwonkowskiego, G. Gołębiowskiego, Wyd. Sejmowe 2014, LEX/el., komentarz do art. 44 ustawy o finansach publicznych.

nieprawidłowości⁵⁷. Wnioski pokontrolne są zatem konsekwencją stwierdzonych nieprawidłowości. Obowiązek ten należy rozumieć w ten sposób, że jeżeli w wystąpieniu pokontrolnym zostaną wskazane ustalone w trakcie kontroli nieprawidłowości, to kontroler winien jest przedstawić wnioski w sprawie ich usunięcia, o ile pozostają one nadal aktualne i możliwe jest podjęcie działań naprawczych. Możliwe jest również sformułowanie wniosku pokontrolnego „na przyszłość”, tj. takiego, który w przyszłości wykluczy podobne działania nieprawidłowe. W danym przypadku nieprawidłowość odnosi się do zapisów dwóch umów najmu lokali w Krakowie, które dotyczą okresu wypowiedzenia tych umów. Nie zakwestionowano więc innych postanowień tych umów. W związku z powyższym Zespół Orzekający postanowił zmodyfikować wniosek pokontrolny w sposób wskazany w sentencji uchwały.

Zastrzeżenie 11.⁵⁸ odnosiło się do wniosku pokontrolnego o rozwiązanie umowy dotyczącej usług przewozu taksówkami⁵⁹.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że rozwiązanie umowy na usługi z iTAXI jest niezasadne. Agencja przeprowadziła analizę korzystania z usług iTAXI, które zostały zamówione w ostatnim okresie, z której wynika, że w niemal każdym przypadku usługi iTAXI były wykorzystywane w celach służbowych związanych z realizacją zadań ustawowych Agencji. Przedmiotową analizę załączono do pisma zawierającego zastrzeżenia (załącznik nr 20).

W celu wyeliminowania pojedynczych (stwierdzonych w trakcie kontroli) przypadków, gdy cel korzystania z usług iTAXI nie był znany albo nie dotyczył on wprost zadań ustawowych Agencji lub pracowników AOTMiT, przyjęto instrukcję korzystania z usług z taksówek, którą załączono do pisma zawierającego zastrzeżenia (załącznik nr 21).

Zgłaszający zastrzeżenia zwrócił również uwagę, że zgodnie z § 2 pkt 2 lit. a, b i d rozporządzenia w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, z tytułu podróży krajowej oraz podróży zagranicznej, odbywanej w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę, pracownikowi przysługują: zwrot kosztów przejazdów, dojazdów środkami komunikacji miejscowej, i innych niezbędnych udokumentowanych wydatków, określonych lub uznanych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb. Tym samym Agencja w przypadku pracowników wykonujących zadania ustawowe w ramach krajowej podróży służbowej zobowiązana byłaby do dokonywania zwrotu kosztów przejazdów oraz kosztów dojazdów środkami komunikacji miejscowej. W ocenie Prezesa, umożliwienie przez Agencję pracownikom korzystania z usług iTAXI przy realizacji zadań ustawowych, zapewnia tym pracownikom dojazd do miejsca wykonywania zadań ustawowych bez konieczności zwrotu kosztów dojazdu, a tym samym dodatkowych wniosków, rozliczeń i obsługi administracyjnej takiego procesu.

W związku z powyższym Prezes wniósł o uwzględnienie w wystąpieniu pokontrolnym informacji o podjętych działaniach naprawczych oraz o wykreślenie przedmiotowego wniosku pokontrolnego. Natomiast w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku, wniósł o dokonanie zmiany tego wniosku

⁵⁷ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, „Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli”, wyd. 4, Warszawa 2024, str. 259-260.

⁵⁸ Pkt XVII na str. 25-26 pisma zawierającego zastrzeżenia.

⁵⁹ Sekcja „Wnioski”, pkt 9. na str. 44 wystąpienia pokontrolnego.

poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Korzystanie z usług taksówkarskich wyłącznie w celach związanych z zadaniami ustawowymi Agencji”.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK, wystąpienie pokontrolne zawiera m.in. ustalone nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres, skutki i osoby za nie odpowiedzialne oraz uwagi i wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości. Dlatego wniosek musi odnosić się wprost do stwierdzonych w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości i wskazywać kierunki lub sposoby ich usunięcia. Nie może więc być wniosku bez stwierdzonej nieprawidłowości. Wnioski pokontrolne są zatem konsekwencją stwierdzonych nieprawidłowości, tj. jeżeli w wystąpieniu pokontrolnym zostaną wskazane ustalone w trakcie kontroli nieprawidłowości, to kontroler winien jest przedstawić wnioski w sprawie ich usunięcia, o ile pozostają one nadal aktualne i możliwe jest podjęcie działań naprawczych. Możliwe jest również sformułowanie wniosku pokontrolnego „na przyszłość”, tj. takiego, który w przyszłości wykluczy podobne działania nieprawidłowe. Skoro jest więc sformułowana nieprawidłowość w zakresie wydatkowania niecelowo kwoty ogółem 1513,19 zł z tytułu przejazdów taksówkami (do i z miejsca zamieszkania niektórych pracowników, a także w trakcie podróży służbowych) z miejsca zamieszkania⁶⁰, powinien być również sformułowany wniosek pokontrolny mający na celu jej usunięcie. Dlatego Zespół Orzekający nie uwzględnił zastrzeżenia w części odnoszącej się do jego usunięcia, jak również w zakresie uzupełnienia wystąpienia pokontrolnego o informację o podjętych przez Agencję działaniach mających na celu usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.

Niemniej jednak przedmiotowy wniosek pokontrolny o rozwiązanie umowy dotyczącej usług przewozu taksówkami – w ocenie Zespołu Orzekającego – nie odnosi się w sposób adekwatny do ww. sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości. Nie zakwestionowano więc w danej nieprawidłowości zasadności zawarcia umowy na usługi taksówkowe, lecz sposób jej wykonania. W związku z powyższym, oraz biorąc pod uwagę wskazany wyżej art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, Zespół Orzekający uznał, że zasadnym jest zmiana przedmiotowego wniosku pokontrolnego w sposób zaproponowany przez Prezesa w zastrzeżeniu. Dlatego Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Zastrzeżenie 12.⁶¹ odnosiło się do wniosku pokontrolnego o ponoszenie tylko niezbędnych i zgodnych z prawem kosztów dotyczących działalności Rady Przejrzystości i Rady do spraw Taryfikacji⁶².

W **zastrzeżeniu** Prezes poinformował, że od wielu miesięcy nie są już pokrywane koszty noclegu oraz koszty wyżywienia dla członków Rad. Agencja zaprzestała pokrywania tych kosztów w związku z wytycznymi Ministerstwa Zdrowia w tym zakresie. W 2024 r. wprowadzono zarządzenie nr 27/2024 z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 30/2015 Prezesa z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu wynagradzania, zwrotu kosztów przejazdu i noclegu w hotelu przez członków Rady Przejrzystości, zarządzenie nr 28/2024 z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 31/2015 Prezesa z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu wynagradzania, zwrotu kosztów przejazdu i noclegu w hotelu przez członków Rady do spraw

⁶⁰ Por. pkt 19. na str. 42 wystąpienia pokontrolnego.

⁶¹ Pkt XIX na str. 26-27 pisma zawierającego zastrzeżenia.

⁶² Sekcja „Wnioski”, pkt 11. na str. 45 wystąpienia pokontrolnego.

Taryfikacji oraz zarządzenie nr 29/2024 z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 55/2017 Prezesa z dnia 3 października 2017 r. w sprawie Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz organizacji podróży służbowych pracowników Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. W zarządzeniach tych wykreślono przepisy dotyczące pokrywania kosztów dotyczących działalności Rady Przejrzystości oraz Rady do spraw Taryfikacji, które zostały zakwestionowane (załączniki nr 24-26 do pisma zawierającego zastrzeżenia).

Zmiany wprowadzone w zarządzeniach wynikały z korespondencji prowadzonej przez Agencję z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym oraz Ministerstwem Zdrowia i zostały wprowadzone jeszcze przed rozpoczęciem kontroli przez NIK. Od tego czasu Agencja pokrywa członkom Rad wyłącznie koszty wynagrodzeń oraz koszty poniesione w związku z dojazdem na posiedzenie Rady oraz z powrotem z posiedzenia Rady. Dlatego – jak zauważył zgłaszający zastrzeżenia – przedmiotowy wniosek pokontrolny jest nieaktualny, gdyż został już dawno zrealizowany.

W związku z powyższym Prezes wniósł o uwzględnienie w wystąpieniu pokontrolnym informacji o podjętych ww. działaniach naprawczych oraz o wykreślenie przedmiotowego wniosku pokontrolnego.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Wniosek pokontrolny o ponoszenie tylko niezbędnych i zgodnych z prawem kosztów dotyczących działalności Rady Przejrzystości i Rady do spraw Taryfikacji, który został przez Prezesa zakwestionowany w zastrzeżeniu, został sformułowany w odniesieniu do nieprawidłowości w zakresie sfinansowania przez Agencję wydatków na⁶³:

- a) wyżywienie i noclegi podczas wszystkich posiedzeń i warsztatów obu Rad zorganizowanych poza siedzibą Agencji oraz jednego w siedzibie AOTMiT (w okresie od września 2021 r. do września 2023 r.),
- b) wyżywienie podczas posiedzeń obu Rad zorganizowanych w siedzibie Agencji (w okresie od maja 2021 r. do marca 2024 r.),
- c) koszty wynajmu sali oraz mebli podczas organizacji posiedzenia Rady Przejrzystości we Wrocławiu w dniach 18-19 września 2022 r.

Finansowanie ww. kosztów oceniono jako niezgodne z art. 31s ust. 5 pkt 2 oraz art. 31sa pkt 17 ust. 2 ustawy o świadczeniach, zgodnie z którymi Agencja może członkom obu Rad dokonać zwrotu tylko kosztów przejazdu w wysokości i na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy. Powyższe ustalenia faktyczne nie zostały zakwestionowane w zastrzeżeniu przez Prezesa, który wskazał, że przedmiotowy wniosek pokontrolny został zrealizowany przed rozpoczęciem kontroli NIK. Na potwierdzenie powyższego przedstawił zmiany zarządzeń odnoszących się do finansowania kosztów przejazdu i noclegu dla członków Rady Przejrzystości i Rady do spraw Taryfikacji, tj.:

- a) zarządzenie nr 27/2024 Prezesa z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 30/2015 Prezesa z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu wynagradzania, zwrotu kosztów przejazdu i noclegu w hotelu przez członków Rady Przejrzystości (załącznik nr 24 do pisma zawierającego zastrzeżenia);
- b) zarządzenie nr 28/2024 Prezesa z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 31/2015 Prezesa z dnia 2 stycznia 2015 r. w sprawie sposobu wynagradzania, zwrotu

⁶³ Por. pkt 21. na str. 42-43 wystąpienia pokontrolnego.

kosztów przejazdu i noclegu w hotelu przez członków Rady do spraw Taryfikacji (załącznik nr 26);

- c) zarządzenie nr 29/2024 Prezesa z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 55/2017 Prezesa z dnia 3 października 2017 r. w sprawie Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz organizacji podróży służbowych pracowników Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 25).

Zespół Orzekający zauważa, że powyższe zarządzenia zmieniające zostały już wskazane na str. 43 wystąpienia pokontrolnego, w przypisie nr 116. W związku z powyższym nie ma potrzeby zamieszczać tej informacji ponownie.

Natomiast co do aktualności przedmiotowego wniosku pokontrolnego należy stwierdzić, że – w ocenie Zespołu Orzekającego – jest on nadal aktualny. Wymienione wyżej zarządzenia zmieniające usuwały niektóre zapisy zarządzeń, tj.:

- a) zarządzenie nr 27/2024 uchyliło § 4 i § 4b zarządzenia nr 30/2015, tj. postanowienia dotyczące zwrotu kosztów noclegów członkom Rady Przejrzystości;
- b) zarządzenie nr 28/2024 uchyliło § 4 i § 4b zarządzenia nr 31/2015, tj. postanowienia dotyczące zwrotu kosztów noclegów członkom Rady do spraw Taryfikacji ;
- c) zarządzenie nr 29/2024 uchyliło ust. 3 i 4 w § 11 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz organizacji podróży służbowych pracowników Agencji (zarządzenie nr 55/2017) , tj. postanowienia dotyczące maksymalnej wysokości zwrotu za nocleg obu członkom Rad⁶⁴.

Pominięto więc pozostałe koszty finansowane członkom obu Rad przez Agencję, wskazane w nieprawidłowości na str. 42-43 wystąpienia pokontrolnego.

Tak więc przedmiotowy wniosek pokontrolny jest konsekwencją stwierdzonej nieprawidłowości. Mając powyższe na uwadze Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 13.⁶⁵ odnosiło się do wniosku pokontrolnego w sprawie wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych o stanie należności i wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)⁶⁶.

W **zastrzeżeniu** Prezes wskazał, że z wniosku pokontrolnego należy wykreślić fragment dotyczący wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), gdyż w trakcie kontroli wykryto jedynie jedną nieprawidłowość w tym zakresie. W ocenie zgłaszającego zastrzeżenia, nie można wnioskować z pojedynczego przypadku uchybienia, że w Agencji nie ma wdrożonych skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dodatkowo Prezes poinformował, że w Biurze Księgowości zostały wdrożone od stycznia 2025 r. nowe zasady dotyczące rzetelnego sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych o stanie należności i wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Każdorazowo dokumenty/sprawozdania/raporty

⁶⁴ Str. 1351-1410 akt kontroli.

⁶⁵ Pkt XXI na str. 28 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁶ Sekcja „Wnioski”, pkt 13. na str. 45 wystąpienia pokontrolnego.

przygotowuje merytorycznie odpowiedziany pracownik Biura Księgowości, po czym sprawdza je i zatwierdza Główny Księgowy.

Na potwierdzenie powyższego, załączył do pisma zawierającego zastrzeżenia zarządzenie nr 19/2025 Prezesa z dnia 12 lutego 2025 w sprawie zmiany zarządzenia nr 2/2019 Prezesa w sprawie wytycznych dotyczących sprawozdawczości Biura Księgowości Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (załącznik nr 27). W zarządzeniu tym określono mechanizmy zapewniające rzetelne sporządzanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych o stanie należności i wybranych aktywów finansowych (Rb-N).

W związku z powyższym Prezes wniósł o uwzględnienie w wystąpieniu pokontrolnym informacji o podjętych ww. działaniach naprawczych oraz o wykreślenie przedmiotowego wniosku pokontrolnego. Natomiast w przypadku nieuwzględnienia ww. wniosku, wniósł o dokonanie jego zmiany poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Wdrożenie skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych o stanie należności i wybranych aktywów finansowych (Rb-N).”

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Jak już wyżej wskazano, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK, wystąpienie pokontrolne zawiera m.in. ustalone nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres, skutki i osoby za nie odpowiedzialne oraz uwagi i wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości. Wniosek pokontrolny, do którego zastrzeżenie wniósł Prezes, odnosi się do wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych o stanie należności i wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Powyższy wniosek jest konsekwencją stwierdzonych w trakcie kontroli dwóch nieprawidłowości, dotyczących tego, że:

- a) w sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za III kwartał 2023 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), nie ujęto należności w kwocie 4500,00 zł stanowiącej kaucję wpłaconą 8 września 2023 r. przez Agencję (najemcę) wynajmującemu – stosownie do postanowień umowy Nr 46/09/2023 dotyczącej najmu lokalu mieszkalnego w Warszawie (nieprawidłowość 9. na str. 34 wystąpienia pokontrolnego),
- b) w części A sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za II kwartał 2023 r. nie ujęto żadnych zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego, pomimo iż płatność za fakturę VAT nr FV 189/2023 z 2 czerwca 2023 r. w kwocie 7 739,16 zł, z terminem płatności 20 czerwca 2023 r. nie została zrealizowana w ww. okresie, czym naruszono § 1 ust. 1 załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁷. Stosownie do tego przepisu, w części A sprawozdania Rb-Z należy wykazać wartość nominalną zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych na koniec danego okresu sprawozdawczego według tytułów dłużnych (układ przedmiotowy) oraz według grup wierzycieli (układ podmiotowy). Przedmiotowe sprawozdanie nie przedstawiające rzeczywistego stanu zobowiązań Agencji w dniu 14 lipca 2023 r. zostało przekazane Ministrowi Zdrowia (nieprawidłowość 17. na str. 40-41 wystąpienia pokontrolnego).

⁶⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

W zastrzeżeniu Prezes nie zakwestionował powyższych ustaleń, lecz wskazał, że w przypadku Rb-Z był to jednostkowy przypadek i dlatego wnioskował o usunięcie tej nieprawidłowości. Zespół Orzekający zauważa, że w przypadku ww. sprawozdania, naruszono przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Nastąpiło więc naruszenie prawa.

Co do wskazanego w zastrzeżeniu zarządzenia nr 19/2025 (załącznik nr 27 do pisma zawierającego zastrzeżenia) należy wskazać, że przedmiotowe zarządzenie zostało podpisane w dniu 12 lutego 2025 r., tj. po dacie podpisania wystąpienia pokontrolnego (23 stycznia 2025 r.), i weszło w życie z dniem podpisania. W związku z powyższym Zespół Orzekający uznał, że kierownik jednostki kontrolowanej poinformował o sposobie wykonania przedmiotowego wniosku pokontrolnego oraz, że na dzień podpisania wystąpienia wniosek ten był nadal aktualny. W związku z powyższym Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały odwołanie nie przysługuje.

Tomasz Bolek
(podpisano elektronicznie)

Iwona Sekuła
(podpisano elektronicznie)

Magdalena Klucznik
(podpisano elektronicznie)