



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.006.01.2022  
P/22/045

Warszawa, 14 lutego 2023 r.

**Pan  
Radosław Sierpiński  
Prezes  
Agencji Badań Medycznych.**

Stosownie do art. 61b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), przesyłam tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego z dnia 31 października 2022 r., po kontroli: P/22/045 – *Funkcjonowanie Agencji Badań Medycznych.*

Do ujednoczonego tekstu wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

p.o. DYREKTORA  
Departamentu Zdrowia  
M. Stolarczyk  
Marcin Stolarczyk





## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.006.01.2022

Pan  
Radosław Sierpiński  
Prezes  
Agencji Badań Medycznych  
ul. Moniuszki 1A  
00-014 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr KPK-KPO.443.208.2022  
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 7 lutego 2023 r.

*P/22/045 – Funkcjonowanie Agencji Badań Medycznych*

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Agencja Badań Medycznych (dalej: „ABM” lub „Agencja”), ul. Moniuszki 1A, 00-014 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Sierpiński, Prezes od 12 czerwca 2021 r. <sup>1</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Czauderna <sup>2</sup> , Prezes od 1 października do 10 grudnia 2019 r. Radosław Sierpiński, p.o. Prezes od 22 marca 2019 r. do 30 września 2019 r. oraz od 11 grudnia 2019 r. do 11 czerwca 2021 r. <sup>3</sup> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-9)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających prawidłowe planowanie i finansowanie badań naukowych, prac rozwojowych oraz projektów.</li><li>2. Prowadzenie własnej działalności badawczo-rozwojowej oraz zadań związanych z udzielaniem grantów podmiotom, a także rezultaty tej działalności.</li><li>3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad działalnością badawczo-rozwojową oraz realizowanymi projektami.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do 21 października)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Grzegorz Wiczorek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KZD/45/2022 z 4 lipca 2022 r.</li><li>2. Agnieszka Mroziak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KZD/44/2022 z 27 czerwca 2022 r.</li><li>3. Magdalena Odachowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KZD/43/2022 z 27 czerwca 2022 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 10-15)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	<p>W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w Agencji Badań Medycznych nie w pełni zapewniono warunki organizacyjne umożliwiające prawidłowe planowanie i finansowanie działalności badawczej w obszarze ochrony zdrowia.</p> <p>Utworzona i funkcjonująca struktura organizacyjna oraz potencjał kadrowy ABM, pozwalały wprawdzie na planowanie i realizację zadań ustawowych, w tym przygotowywanie rocznych planów działalności i postępowań konkursowych</p>
--------------	--

<sup>1</sup> Powołany przez Ministra Zdrowia Adama Niedzielskiego.

<sup>2</sup> Powołany przez Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego.

<sup>3</sup> Pełnienie obowiązków Prezesa Agencji powierzył Minister Zdrowia Łukasz Szumowski.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.



o dofinansowywanie projektów badawczych, a także płynną dystrybucję środków finansowych do beneficjentów. Niemniej Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że niepowoływanie w okresie od 6 czerwca 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych żadnego z trzech zastępców Prezesa może skutkować tym, że nadzór nad wspieraniem działalności innowacyjnej w ochronie zdrowia, szczególnie przy uwzględnieniu wysokości środków finansowych będących w dyspozycji ABM, będzie niewystarczający. Zastrzeżenia NIK odnosiły się również do niesprecyzowania w regulaminie organizacyjnym Agencji wszystkich ustawowych zadań oraz wskazania w nim komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia niewystarczającą aktywność Agencji w prowadzeniu własnych badań naukowych i prac rozwojowych, pomimo zapewnienia źródła finansowania - od 2019 r., w formie dotacji celowej, a dodatkowo - od 2020 r., w postaci odpisu ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. W okresie objętym kontrolą zostało przeprowadzone tylko jedno badanie własne (na zlecenie Ministra Zdrowia), które dotyczyło opracowania szczepionki na wirusa SARS-CoV-2 oraz wsparcia prac badawczych, w celu poszukiwania skutecznej terapii. Badanie to nie przyniosło jednak wymiernych korzyści i zastosowania wyników w praktyce.

Obszarem aktywności Agencji była organizacja konkursów, na podstawie których wybierano beneficjentów i sprawnie finansowano realizację projektów badawczych, w szczególności dotyczących niekomercyjnych badań klinicznych. Przy wyborze beneficjentów, korzystających z dofinansowania prac badawczych, przestrzegano obowiązujących procedur, zachowując przy tym zasady przejrzystości i jawności postępowań konkursowych. Projekty badawcze, w większości były w trakcie realizacji, wobec tego nie uzyskano nowych rozwiązań systemowych w ochronie zdrowia. Prowadzona przez Agencję ewaluacja finansowanych badań, nie obejmowała korzyści finansowych dla budżetu państwa i systemu ochrony zdrowia.

Wdrożony w ABM, w 2019 r. system teleinformatyczny, w celu obsługi procesu konkursowego od momentu złożenia wniosków o dofinansowanie do etapu rozliczania umów i wymiany korespondencji, nie spełniał w 2022 r. swojej ustawowej funkcji, pomimo rokrocznie wydatkowanych środków finansowych na ten cel. System umożliwiał wyłącznie składanie przez podmioty wniosków konkursowych o dofinansowanie projektów oraz dokonywanie oceny merytorycznej tych wniosków przez ABM. Natomiast nie zaprojektowano i nie wdrożono funkcji dokonywania oceny formalnej tych wniosków i obiegu korespondencji oraz nie wdrożono funkcji rozliczania umów z beneficjentami.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, iż funkcjonujące mechanizmy kontrolne nie ograniczały ryzyka podwójnego dofinansowywania tych samych lub bardzo podobnych w założeniach, projektów badawczych.

W ocenie NIK, prawidłowo funkcjonował system nadzoru oraz kontroli pod względem organizacji i realizacji kontroli u beneficjentów projektów badawczych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

Obszar

#### 1. Zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających prawidłowe planowanie i finansowanie badań naukowych, prac rozwojowych oraz projektów

Opis stanu faktycznego

Stosownie do § 6 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Agencji<sup>7</sup>, prowadzenie spraw dotyczących organizacji dofinansowania badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu oraz projektów wyłonionych w drodze konkursu, a także kontrola tych projektów były we właściwości Wydziału Nauki i Finansowania Projektów (dalej: „WNI FP”). Wydział ten realizował również zadania związane z badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi dotyczącymi metod zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej będącej przyczyną wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii<sup>8</sup>. Zadania te, prowadzone były w trybie pozakonkursowym, ale w regulaminie organizacyjnym nie została wskazana komórka organizacyjna bezpośrednio odpowiedzialna za ich realizację. WNI FP zajmował się także zadaniami związanymi z eksperymentami badawczymi, ale również w tym przypadku, w regulaminie nie określono tych zadań.

W regulaminie<sup>9</sup> nie wyznaczono również komórki organizacyjnej odpowiedzialnej bezpośrednio za wykonywanie zadań dotyczących wydawania opinii i ekspertyz w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu na rzecz organów administracji publicznej i innych podmiotów. W rzeczywistości, przygotowaniem opinii i ekspertyz zajmowały się: WNI FP, Wydział Innowacji i Rozwoju Biotechnologii oraz Centrum Rozwoju Badań Klinicznych. Natomiast Wydział Analiz Systemowych i Badań Własnych został wskazany, na podstawie § 8 ust. 1 i 2 regulaminu w zakresie inicjowania, opracowywania oraz nadzoru nad realizacją własnej działalności badawczo-rozwojowej. Szczegółowy opis nieprawidłowości dotyczących kwestii organizacyjnych przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 464-534, 593-598, 875-897)

Minister Zdrowia, stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Agencji Badań Medycznych<sup>10</sup>, powołał w 2021 r., na sześć lat Prezesa Agencji. Zgodnie z art. 5 ust. 4 tej ustawy, zastępców Prezesa w liczbie nie większej niż trzech powołuje Prezes Agencji w drodze konkursu. Na podstawie § 4 ust. 3 pkt 1-3 statutu ABM<sup>11</sup>, Prezes Agencji zarządza tą jednostką przy pomocy zastępcy Prezesa do spraw medycznych; zastępcy Prezesa do spraw finansowania badań oraz zastępcy Prezesa do spraw analiz i badań własnych.

W latach 2019-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), w ABM nie został powołany zastępca Prezesa do spraw analiz i badań własnych. W okresie od 7 listopada do 10 grudnia 2019 r. obsadzone było stanowisko zastępcy Prezesa do spraw medycznych oraz od 7 listopada 2019 r. do 31 lipca 2021 r. i następnie

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 32 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 13 czerwca 2022 r. zmieniającego zarządzenie nr 10/2022 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Agencji Badań Medycznych, dalej: „regulamin organizacyjny”.

<sup>8</sup> Od 2020 r. działalność ustawowa Agencji w tym zakresie została rozszerzona na podstawie art. 14 ustawy z dnia 28 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 567, ze zm.).

<sup>9</sup> Obowiązującym od 5 maja 2021 r. do 13 września 2022 r.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 451, dalej: „ustawa o ABM”.

<sup>11</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie nadania statutu Agencji Badań Medycznych (M.P. poz. 98, ze zm.), dalej: „statut ABM”.



od 31 stycznia 2022 r. do 5 czerwca 2022 r., stanowisko zastępcy Prezesa do spraw finansowania badań. Prezes Agencji, 24 sierpnia 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK, ogłosił nabór na stanowisko zastępcy Prezesa do spraw finansowania badań, ale do zakończenia czynności kontrolnych proces rekrutacji nie został zakończony.

Prezes Agencji wyjaśnił, że: *liczba trzech Zastępców jest liczbą maksymalną, która powinna być adekwatna do liczby i przedmiotu zadań realizowanych przez Agencję, stanu zatrudnienia w Agencji, potrzeb kompetencyjnych itp. a więc wynikać z merytorycznych i ekonomicznych przesłanek.* Wyjaśnił także, że: *aktualne zasoby kompetencyjne i kadrowe Agencji pozwalają na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Agencji i sprawowanie nad nią nadzoru jednoosobowo przez Prezesa Agencji. Niemniej jednak obsadzenie stanowiska Zastępcy Prezesa ds. finansowania badań uznałem za celowe i uzasadnione, i w zamierzeniu powinno to zapewnić możliwość sprawowania jeszcze pełniejszego nadzoru najwyższego kierownictwa nad całokształtem działalności Agencji.*

(akta kontroli str. 593-597, 1694, 1698-1700, 1703-1704, 3396)

Zatrudnienie ogółem<sup>12</sup>, na koniec czerwca 2022 r. wyniosło 108,3 etatów (110 osób) i było wyższe w porównaniu do stanu zatrudnienia na koniec 2021 r. o 16,9 etatów (o 18,5%) i na koniec 2020 r. o 52,8 etatów (o 95,1%). Najwyższy wzrost stanu zatrudnienia na dzień 30 czerwca 2022 r., w porównaniu do stanu zatrudnienia na koniec 2020 r., nastąpił w WNI FP - o 24,5 etatów, tj. o 128,9%. Przyczyną zwiększenia tego stanu zatrudnienia były m.in. wyższa liczba postępowań konkursowych (z trzech w 2020 r. do siedmiu w 2022 r.) oraz nowe zadania dotyczące informatyzacji i automatyzacji procesów związanych z modyfikacją systemu teleinformatycznego.

Udział etatów pracowników merytorycznych wykonujących zadania ustawowe Agencji w strukturze zatrudnienia ogółem wynosił: na koniec 2020 r. 66,9%; na koniec 2021 r. 66,2%; na 30 czerwca 2022 r. 67,8%, a pracowników administracyjnych odpowiednio: 33,1%; 33,8%; 32,2%.

W 2018 r., w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o ABM szacunkowo określono, że w kolejnych latach koszty utrzymania Agencji wzrosną proporcjonalnie do zwiększającego się stanu zatrudnienia (maksymalnie 100 osób), jednak wyliczenia te nie miały charakteru ostatecznego ze względu na możliwość realizowania przez Agencję w przyszłości projektów finansowanych lub współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz finansowanych z innych źródeł. Szacowano również, że docelowo około 20 osób zajmować się będzie kwestiami organizacyjno-technicznymi, natomiast około 80 osób będzie realizowało zadania merytoryczne. Prezes Agencji wyjaśnił, że: *od momentu powstania Agencji zakres działalności dynamicznie się rozwinął i powstały nowe inicjatywy, m.in.: Rządowy Plan Rozwoju Sektora Biomedycznego na lata 2020-2031, powołanie Polskiej Sieci Badań Klinicznych, czy opracowanie działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.* Kierownik Działu Kadry i Płacy ABM wyjaśniła, że w ABM nie ma dokumentu o charakterze strategicznym określającym politykę kadrową ABM.

(akta kontroli str. 16-20, 417, 599-627, 1692-1697, 1701-1702, 2499-2500)

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników, w latach 2020-2021, wg stanu na 31 grudnia, wyniosły odpowiednio 5808,5 tys. zł oraz 9543,2 tys. zł, natomiast wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosły 7403,0 tys. zł.

Stanowiska pracownicze w Agencji Badań Medycznych zostały zdefiniowane jako młodszy specjalista – najniższy stopień zaszeregowania, specjalista, starszy

<sup>12</sup> Stan zatrudnienia ogółem: na koniec 2021 r. 91,4 etatów (94 osoby); na koniec 2020 r. 55,5 etatów (59 osób).

specjalista i główny specjalista – najwyższy stopień zaszeregowania. Mediana wynagrodzenia brutto na stanowisku młodszego specjalisty wynosiła 6900 zł w 2020 r., 6000 zł w 2021 r. oraz 6300 zł w 2022 r.<sup>13</sup>. Mediana wynagrodzenia brutto na stanowisku głównego specjalisty wynosiła 8800 zł w 2020 r., 10 000 zł w 2021 r. i w 2022 r. Mediany wynagrodzeń na stanowiskach specjalisty i starszego specjalisty w danym roku, mieściły się w zbiorze pomiędzy wartościami podanymi dla najniższego i najwyższego stopnia zaszeregowania.

Do stanowisk kierowniczych zaliczono stanowisko kierownika działu, zastępcy dyrektora biura/wydziału oraz dyrektora biura/wydziału. Mediana wynagrodzenia brutto dla kierownika działu w latach 2020-2022 wynosiła odpowiednio: 10 500 zł, 12 000 zł i 12 000 zł. Mediana wynagrodzenia brutto na stanowisku dyrektora biura/wydziału wynosiła 12 500 zł w 2020 r., 18 000 zł w 2021 r. oraz 19 500 zł w 2022 r. W latach 2019-2022, w przypadku 41 osób, nastąpiła zmiana zajmowanego stanowiska pracy, w tym pięć osób zmieniło stanowisko pracy dwukrotnie. Wśród 41 osób, jedna z osób zmieniających stanowisko dwukrotnie, po awansie na stanowisko kierownicze, wróciła na stanowisko pracownicze. Zmiany stanowisk pozostałych 40 osób wynikały z awansu.

(akta kontroli str. DVD-1749, 2574-2584, 3397-3398)

Wśród pracowników zatrudnionych w latach 2019-2022, w przypadku siedmiu<sup>14</sup> losowo wybranych osób stwierdzono wzrost wynagrodzenia miesięcznego (z uwzględnieniem dodatków zadaniowych) od 38,3% do 87,4%. Wysokość wynagrodzenia miesięcznego Prezesa, wiceprezesa i głównego księgowego ABM, była do 29 lutego 2020 r. zgodna z limitami określonymi w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>15</sup>. Wynagrodzenie miesięczne Prezesa ABM w 2022 r. było wyższe o 95,8% w porównaniu do wynagrodzenia w 2019 r. Od 1 marca 2020 r. wynagrodzenie miesięczne Prezesa zostało podwyższone o 18,0% ponad limit określony w ustawie kominowej, zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 2020 r. zmianą rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów o szczególnym znaczeniu dla państwa, w których może być podniesiona maksymalna kwota wynagrodzenia miesięcznego<sup>16</sup>. Zgodnie z § 1 rozporządzenia do ustawy kominowej, w wykazie podmiotów o szczególnym znaczeniu dla państwa uwzględniono Agencję Badań Medycznych. Wniosek do Ministra Zdrowia, uzasadniający dopisanie Agencji Badań Medycznych w ww. rozporządzeniu, złożył przewodniczący Rady ABM, Marcin Moniuszko, 6 listopada 2019 r., natomiast podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia, Janusz Cieszyński, 9 grudnia 2019 r. skierował projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w przedmiotowej sprawie do Stałego Komitetu Rady Ministrów.

(akta kontroli str. DVD-1749, 2300-2492, 2562-2563, 3397-3398, 3405-3407)

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) Agencja przeznaczyła środki finansowe na wypłatę wynagrodzeń dla ekspertów zewnętrznych, w wysokości 932,0 tys. zł, w tym: w 2020 r. 469,5 tys. zł; w 2021 r. 315,0 tys. zł; w 2022 r. 147,5 tys. zł. Wynagrodzenia były wypłacane na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych, m.in. z tytułu oceny merytorycznej wniosków konkursowych o dofinansowanie projektów, rozpatrzenia protestów wnioskodawców złożonych w wyniku nieotrzymania dofinansowania, oceny raportów okresowych i końcowych sporządzonych przez beneficjentów, kontroli beneficjentów realizujących projekty konkursowe. Za wykonanie jednego z ww. zadań ekspertowi przysługiwało

<sup>13</sup> Wartości mediany w 2022 r. podano wg stanu na 26 sierpnia 2022 r.

<sup>14</sup> Specjalista; główny specjalista - dwie osoby; kierownik działu - dwie osoby; dyrektor wydziału - dwie osoby.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: „ustawa kominowa”.

<sup>16</sup> (Dz.U. poz. 2476), dalej: „rozporządzenie do ustawy kominowej”.



wynagrodzenie brutto w wysokości od 1,5 tys. zł do 3,5 tys. zł<sup>17</sup>. Wysokość tych stawek została określona w procedurach wewnętrznych Agencji<sup>18</sup>, ale ich kalkulacja nie została udokumentowana (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Szczegółowym badaniem, pod względem wykonania zadań, objęto 73 umowy cywilnoprawne<sup>19</sup>, które Agencja zawarła z ekspertami zewnętrznymi. Zadania powierzone im, w ramach umów, były celowe i zostały wykonane w terminie. Agencja dokonała 13 (26,0%) z 50 wypłat ekspertom po upływie terminu płatności, z powodu niekompletnych dokumentów dotyczących rozliczeń (np. oświadczeń związanych z rozliczeniem składek na ubezpieczenia społeczne), dostarczonych przez ekspertów.

(akta kontroli str. 464-465, 628-806, 1041, 1749)

Celem działalności Agencji, zgodnie z art. 1 ust. 7 ustawy o ABM, jest wspieranie działalności innowacyjnej w ochronie zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju niekomercyjnych badań klinicznych i eksperymentów badawczych. W okresie objętym kontrolą zaplanowano (w 2020 r.), na zlecenie Ministra Zdrowia, jedno własne badanie naukowe pn. *Opracowanie szczepionki na Koronawirusa (wirusa SARS-CoV-2) – udział polskich ośrodków naukowych we wdrożeniu platformy technologicznej generowania rekombinowanych szczepionek nowej generacji*. W planie działalności Agencji na 2019 r., 2021 r. i 2022 r. nie określono własnych badań naukowych i prac rozwojowych oraz w tym okresie ich nie prowadzono (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 18-167, 421, 455-456)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Agencja ujęła w rocznych planach działalności (po zmianach) ogółem 19 postępowań konkursowych, w tym: w 2019 r. – dwa; w 2020 – cztery; w 2021 r. – sześć; w 2022 r. – siedem. Prezes Agencji, po zaopiniowaniu przez Radę Agencji, przekazywał terminowo (do 1 grudnia) Ministrowi Zdrowia projekty rocznych planów działalności, do których nie były zgłaszane uwagi. Plan działalności na rok 2022 został zaakceptowany przez Ministra Zdrowia 11 stycznia tego roku, natomiast w poprzednich latach (2019-2021) roczne plany działalności nie były akceptowane w sposób formalny. Przepisy ustawy o ABM nie określają terminu aprobaty przez Ministra rocznego planu działalności. Prezes Agencji wyjaśnił, że: *akceptacja ściśle powiązanego z realizacją Planu Działalności Planu Finansowego była uznawana dotychczas za wystarczającą i pozwalającą Agencji na niezakłóconą realizację zadań ustawowych. Niemniej jednak w Agencji na bieżąco, w związku z rozwojem instytucji, dyskutowane są potrzeby inicjatyw legislacyjnych i również potrzeba takiej zmiany ustawy o Agencji zostanie poddana pod rozważenie*.

Plany działalności Agencji były zgodne tematycznie z przyjętym w 2019 r. przez Radę Ministrów *Planem Rozwoju Badań Klinicznych na lata 2020-2025*<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Od 27 sierpnia 2019 r. do 13 kwietnia 2022 r. wynagrodzenie brutto w kwocie 1,5 tys. zł, a od 14 kwietnia 2022 r., w kwocie 2,5 tys. zł (natomiast w kwocie 3,5 tys. zł, z tytułu kontroli w siedzibie podmiotu realizującego projekt).

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 4 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu powoływania i współpracy z ekspertami zewnętrznymi Agencji Badań Medycznych, uchylone zarządzeniem nr 24 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 3 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu współpracy z ekspertami zewnętrznymi Agencji Badań Medycznych. Zarządzenie to utraciło moc na podstawie zarządzenia nr 18 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 14 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia Regulaminu współpracy z Ekspertami zewnętrznymi Agencji Badań Medycznych.

<sup>19</sup> Dobór próby celowej, z uwzględnieniem, w latach 2020-2022 wypłat ekspertom wynagrodzeń o najwyższej kwocie (w łącznej kwocie 333,5 tys., tj. 35,8% wypłat ogółem).

<sup>20</sup> Uchwała Nr 90 Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Planu Rozwoju Badań Klinicznych na lata 2020-2025 (M.P. poz. 1024), dalej: „PRBK 2020-2025”.

Na realizację postępowań konkursowych zaplanowano ogółem kwotę 2395 000,0 tys. zł, która została ujęta w rocznych planach działalności (2019-2022), w tym odpowiednio: 200 000,0 tys. zł; 420 000,0 tys. zł; 695 000,0 tys. zł; 1080 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 18, 21-167, 1697, 1708, 1711, 1719-1747, 3390)

Szczegółowym badaniem, pod względem upowszechniania informacji o planowanych i ogłaszanych konkursach, dopuszczania do nich uprawnionych podmiotów oraz dokonywania oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków, objęto trzy postępowania konkursowe: po jednym w 2020 r., 2021 r. i 2022 r.<sup>21</sup> Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że ABM publikowała informacje o konkursach, na swojej stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, a także organizowała webinaria dla wnioskodawców, które dotyczyły przygotowywania i składania wniosków konkursowych. Agencja zakwalifikowała do konkursów wyłącznie uprawnione podmioty, stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o ABM, których wnioski zostały ocenione pod względem formalnym i merytorycznym.

(akta kontroli str. 1749, 2974-3059, 3397-3398)

System teleinformatyczny (dalej: „ST”) był finansowany ze środków budżetu państwa w części 46 – Zdrowie. ST był tworzony na podstawie umowy Nr ABM/18/2019/BD zawartej 8 sierpnia 2019 r. pomiędzy ABM a Ośrodkiem Przetwarzania Informacji – Państwowym Instytutem Badawczym w Warszawie<sup>22</sup>. Koszty tworzenia, prowadzenia i modernizacji ST, w latach 2019-2022 (do 30 czerwca), wyniosły łącznie 2750,2 tys. zł, w tym w 2019 r. 157,4 tys. zł; w 2020 r.; 1053,8 tys. zł; w 2021 r. 1078,5 tys. zł; w 2022 r. 460,5 tys. zł. System teleinformatyczny został odebrany bez zastrzeżeń przez ABM 17 września 2019 r. i w tym samym miesiącu uruchomiony produkcyjnie.

Wg stanu na 26 lipca 2022 r., system teleinformatyczny składał się z czterech użytkowanych modułów: administracyjnego, wnioskowania, oceny merytorycznej, eksportu danych. Za pośrednictwem systemu ABM realizowała część zadań, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o ABM, tj. przyjmowała wnioski od podmiotów o dofinansowanie projektów w ramach konkursów ogłaszanych przez ABM oraz dokonywała oceny merytorycznej tych wniosków. Od 2019 r. ST nie został dostosowany do realizacji innych zadań wymienionych w art. 21 ust. 2 tej ustawy, tj. dokonywania oceny formalnej wniosków o dofinansowanie, rozliczania umów, doręczania pism. Ponadto system ten nie zapewniał realizacji zadań wymienionych w art. 21 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ABM, w tym nadzoru i kontroli realizacji projektów oraz prowadzenia własnych badań naukowych i prac rozwojowych. W Agencji nie została opracowana i wdrożona dokumentacja planistyczna, przedstawiająca m.in. założenia tworzenia tego systemu oraz harmonogram rzeczowo-finansowy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W czerwcu 2020 r. została zawarta umowa pomiędzy ABM a OPI PIB, dotycząca zasad administrowania systemem teleinformatycznym, na podstawie której ABM zobowiązana była do ponoszenia kosztów miesięcznych w wysokości 50,0 tys. zł jako wynagrodzenie ryczałtowe, a także wynagrodzenie zmienne z tytułu wykonania

<sup>21</sup> Dobór próby celowej, z uwzględnieniem zakończenia procesu konkursowego do etapu zawarcia umów z beneficjentami, dotyczył konkursów nr: ABM/2020/3 *Na wsparcie tworzenia i rozwoju Centrów Wsparcia Badań Klinicznych*; ABM/2021/3 *Na działalność badawczo-rozwojową w zakresie niekomercyjnych badań klinicznych dotyczących profilaktyki i leczenia chorób cywilizacyjnych*; ABM 2022/1 *Na niekomercyjne badania kliniczne*.

<sup>22</sup> Dalej: „OPI PIB”, nadzorowany przez Ministra Edukacji i Nauki. Przedmiotem działania OPI PIB jest m.in. prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych i wdrażanie ich wyników oraz świadczenie usług w zakresie systemów informacyjnych, ich projektowania, eksploatacji i doskonalenia.



usług, tj. modyfikacji ST. Funkcjonujący w strukturze organizacyjnej Dział IT (obsada - trzy etaty), którego zadaniem, zgodnie z regulaminem organizacyjnym jest m.in. zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu informatycznego ABM, nie wykonywał zadań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1144-1210, 1212-1446, 1513-1690, DVD-1749, 3397-3404)

Zasady finansowania badań niekomercyjnych przez ABM, określone w *PRBK 2020-2025*, przewidują, że projekty, które otrzymają dofinansowanie ze środków ABM, będą rejestrowane w systemie teleinformatycznym, co uniemożliwi przyznanie kilkukrotnego dofinansowania na identyczny projekt badania naukowego. W Agencji projekty były ewidencjonowane w ST, ale nie funkcjonował w sposób skuteczny mechanizm kontrolny, ograniczający ryzyko kilkukrotnego dofinansowania tych samych (lub bardzo zbliżonych) projektów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 186, 1706, 1709, 3391-3395)

Badaniem objęto postępowanie w 2019 r. o udzielenie zamówienia publicznego, którego jednostkowa wartość nie przekraczała równowartości 30 000 euro, ponieważ w tym przypadku nie było obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>23</sup>. Przedmiotem zamówienia była usługa zaprojektowania i uruchomienia systemu teleinformatycznego, w celu umożliwienia składania do ABM wniosków aplikacyjnych dotyczących projektów konkursowych. ABM dokonała wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego (w formie ofertowej). Poniesione wydatki, w kwocie 157,4 tys. zł, były celowe i służyły realizacji zadań Agencji, a płatność uregulowano w wymaganym terminie. W Agencji, w 2019 r. nie zostały opracowane i wdrożone procedury wewnętrzne dotyczące określenia zasad postępowania przy zamówieniach, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Dyrektor Biura Agencji wyjaśniła, że: *w 2019 r., który był pierwszym rokiem działalności, ABM prowadziła działania zmierzające do wprowadzenia regulacji określenia zasad i trybu udzielania zamówień publicznych oraz zasad postępowania przy zamówieniach, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro*. Procedury wewnętrzne w tym zakresie zostały wdrożone 27 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str.1055-1143, 1531-1538)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1.W regulaminie organizacyjnym nie sprecyzowano zadań ustawowych Agencji związanych z badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi dotyczącymi metod zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej będącej przyczyną wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a także działalności w przedmiocie dofinansowywania eksperymentów badawczych oraz wydawania opinii i ekspertyz w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu na rzecz organów administracji publicznej i innych podmiotów. W ocenie NIK brak regulacji w tym zakresie oraz nieprzypisanie ich właściwym komórkom organizacyjnym, było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z § 9 statutu ABM, szczegółową organizację i sposób działania oraz zadania jednostek wchodzących w skład ABM, określa regulamin organizacyjny. Ponadto, stosownie do standardu nr 3 określonego w załączniku do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*<sup>24</sup>, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań,

<sup>23</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>24</sup> Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84.

a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek winien być określony w sposób przejrzysty i spójny.

Prezes Agencji wyjaśnił, że: *regulamin w sposób pośredni określa zadania związane z wydawaniem opinii i ekspertyz oraz badaniami naukowymi i pracami rozwojowymi dotyczącymi metod zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej będącej przyczyną wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a także dotyczące dofinansowywania eksperymentów badawczych.*

Jeszcze w trakcie czynności kontrolnych NIK, 14 września 2022 r. Agencja zaktualizowała regulamin organizacyjny<sup>25</sup>, doprecyzowując zadania i wyznaczając komórki organizacyjne według ich właściwości.

(akta kontroli str. 471-592, 595-598, 875-897)

2. W latach 2019, 2021 i 2022 (do 30 czerwca) Agencja nie ujęła w rocznym planie działalności i nie prowadziła własnych badań naukowych i prac rozwojowych. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o ABM, jest to jeden z celów działalności ABM, do której została utworzona.

Prezes ABM wyjaśnił, że: *w latach 2019, 2021, i 2022 działalność Agencji Badań Medycznych skupiona była na pracach związanych z ogłaszaniem konkursów i przyznawaniem dofinansowania na realizację projektów badawczo-rozwojowych w obszarze badań klinicznych, a także projektów mających na celu utworzenie i rozwój Centrów Wsparcia Badań Klinicznych. Wskazana aktywność Agencji podyktowana była niezaspokojoną potrzebą rozwoju krajowego rynku badań klinicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia publicznego finansowania niekomercyjnych badań klinicznych. Działalność w tym przedmiocie była spójna z obszarami kluczowymi wskazanymi do realizacji przez Agencję w dokumencie o charakterze strategicznym, którym jest Plan Rozwoju Badań Klinicznych.*

(akta kontroli str. 421, 875-876)

NIK nie kwestionuje konieczności realizacji działalności ustawowej, określonej w art. 2 pkt 1 ustawy o ABM, tj. dofinansowywania badań naukowych i prac rozwojowych wyłonionych w drodze konkursu. Jednak działalność ta nie może uzasadniać niewywiązywania się z zadania wynikającego z ustawy o ABM – tj. aktywności w obszarze własnej działalności badawczo-rozwojowej, tym bardziej, że do zadań tych organizacyjnie została wyznaczona komórka organizacyjna. NIK zwraca również uwagę, że od początku funkcjonowania Agencji zapewniono źródło finansowania własnej działalności badawczo-rozwojowej - ze środków dotacji celowej, natomiast w 2020 r., w wyniku nowelizacji ustawy o ABM, rozszerzono możliwość finansowania na ten cel o środki z Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>26</sup>.

3. W Agencji nie dokumentowano kalkulacji wysokości stawek wynagrodzeń dla ekspertów zewnętrznych, co było działaniem nierzetelnym. Od 27 sierpnia 2019 r. do 13 kwietnia 2022 r. ekspertom przysługiwało wynagrodzenie, w kwocie 1500 zł brutto, a od 14 kwietnia 2022 r. wynagrodzenie to wzrosło do kwoty 2500 zł brutto (o 66,7%). Ponadto od 14 kwietnia 2022 r. w Agencji ekspertowi zewnętrznemu przysługuje wynagrodzenie, w wysokości 3500 zł brutto, z tytułu przeprowadzenia kontroli w siedzibie beneficjenta realizującego projekt.

Prezes ABM wyjaśnił, że: *stawki za czynności wykonywane przez ekspertów zostały określone w Regulaminach współpracy z ekspertami zewnętrznymi na podstawie*

<sup>25</sup> Zarządzenie nr 48 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 14 września 2022 r. zmieniające Zarządzenie nr 10/2022 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Agencji Badań Medycznych.

<sup>26</sup> Na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19..



rozeznania o wysokości stawek wynagrodzeń przyjętych w innych instytucjach, korzystających z podobnego jak w ABM wsparcia eksperckiego. Wzrost stawki w regulaminie obowiązującym od 14.04.2022 r. był efektem sygnałów płynących od ekspertów ABM oraz potencjalnych kandydatów na Ekspertów, którzy wykazywali brak zainteresowania współpracą przy wówczas obowiązujących stawkach za dokonanie jednej analizy. Dyrektor Wydziału Nauki i Finansowania Projektów wyjaśnił ponadto, że: w ABM dokonywano analizy wysokości stawek wynagrodzenia dla ekspertów, ale w tym zakresie nie została wytworzona dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie kalkulacji wysokości wynagrodzenia”.

(akta kontroli str. 634-689, 692-699, 792-795)

W ocenie NIK, zasada jawności finansów publicznych wymaga dokumentowania takich działań i realizowanych zdarzeń, a dokumentowanie to powinno odbywać się w formie pisemnej. Brak pozostawienia śladu rewizyjnego dotyczącego podjętych decyzji i źródeł danych do analiz będących podstawą podejmowanych decyzji o wzroście stawek wynagrodzeń, wskazuje na zaniechanie dokumentowania szczegółowej kalkulacji.

4. Agencja nierzetelnie przygotowała się do wdrożenia systemu teleinformatycznego, a po jego uruchomieniu w środowisku produkcyjnym, w 2019 r., nie zostały spełnione wszystkie wymagania w tym zakresie, określone w art. 21 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o ABM. Na etapie przygotowania projektu nie została wytworzona dokumentacja planistyczna określająca koncepcję tworzenia i rozwoju, z uwzględnieniem harmonogramu rzeczowo-finansowego prac. System po jego wdrożeniu produkcyjnym, nie zapewniał funkcjonalności umożliwiającej dokonywanie oceny formalnej, rozliczania umów, nadzoru i kontroli realizacji projektów, obiegu korespondencji oraz prowadzenia własnych badań i prac rozwojowych.

Prezes ABM wyjaśnił, że: (...) przepisy ustawy nie wskazują terminu, w którym ST ABM ma osiągnąć pełną funkcjonalność. Należy mieć na uwadze, że tworzenie systemu to proces długotrwały. Do tej pory zostały uruchomione w ST ABM funkcjonalności umożliwiające składanie wniosków oraz ocenę merytoryczną, w tym roku planowane jest uruchomienie modułu umożliwiającego raportowanie, zaś w 2023 r. planowane jest udostępnienie funkcjonalności w zakresie dokonywania oceny formalnej. Wyjaśnił także, że: ABM od 2021 r. prowadzi analizy, tworząc wymagania biznesowe w zakresie funkcjonalności związanych z rozliczeniem umów (raportowaniem) w ST ABM.

Jeszcze w trakcie czynności kontrolnych, 21 września 2022 r., zostały opracowane i wdrożone przez Agencję Standardy i plan rozwoju systemu teleinformatycznego, w których określono m.in. proces analizy i projektowania oraz testowy i wytwórczy, harmonogram rozwoju, a także opis funkcjonalności ST.

(akta kontroli str. 1051-1054, 1182-1199, 1618-1644, 1647-1648)

5. Ustanowiony i funkcjonujący poza systemem teleinformatycznym mechanizm kontrolny i nie ograniczał ryzyka podwójnego dofinansowania tych samych projektów. Wdrożony w ABM mechanizm opierał się przede wszystkim na deklaracji wnioskodawcy o wcześniejszym dofinansowaniu projektu lub wymagał złożenia oświadczenia przez wnioskodawcę o niefinansowaniu i nieubieganiu się o finansowanie zadań objętych wnioskiem ze środków publicznych pochodzących z innych źródeł.

Dyrektor WNiFP wyjaśnił, że: w ABM funkcjonuje zewnętrzne narzędzie pozwalające na weryfikację poprawności zaznaczenia pola Czy wniosek został

wcześniej złożony. Następnym krokiem jest sprawdzenie tytułów projektów złożonych wniosków ze wszystkimi wnioskami złożonymi do Agencji Badań Medycznych oraz weryfikacja, na podstawie tych danych, poprawności zaznaczenia przez Wnioskodawców pola czy wniosek był wcześniej złożony. ABM planuje wdrożyć mechanizmy kontrolne w zakresie weryfikacji poprawności zaznaczenia tego pola w systemie teleinformatycznym ABM.

(akta kontroli str. 1531-1537, 1712-1718, 3391-3395, 3562-3573)

Ocena cząstkowa

Organizacja Agencji nie umożliwiała w pełni, wywiązywania się z zadań dotyczących wspierania działalności w ochronie zdrowia, w tym w zakresie dofinansowywania niekomercyjnych badań klinicznych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Prezes Agencji w okresie od 6 czerwca 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych nie powołał żadnego z trzech jego zastępców. Ponieważ celem ABM jest wspieranie działalności innowacyjnej w ochronie zdrowia, zatem realizacja ustawowej działalności wymaga właściwego nadzoru, mając szczególnie na uwadze bardzo duże środki finansowe, jakimi Agencja rokrocznie dysponuje. Stwierdzono także nieprawidłowości dotyczące niesprecyzowania w regulaminie organizacyjnym Agencji wszystkich zadań ustawowych. W ocenie NIK, system teleinformatyczny, został wprowadzony produkcyjnie w 2019 r., a następnie w kolejnych latach był rozwijany, nadal jednak nie spełniał kompleksowo ustawowej funkcji.

Obszar

## **2. Prowadzenie własnej działalności badawczo-rozwojowej oraz zadań związanych z udzielaniem grantów podmiotom, a także rezultaty tej działalności**

Opis stanu faktycznego

Agencja, w 2020 r. otrzymała od Ministra Zdrowia dotację celową w kwocie 4150,0 tys. zł, przeznaczoną na prowadzenie badania własnego, dotyczącego opracowania szczepionki przeciw wirusowi SARS-CoV-2 oraz na wsparcie prac badawczych nad poszukiwaniem skutecznej terapii. Zadania te były realizowane w 2020 r. za pośrednictwem trzech podmiotów zewnętrznych. Wydatkowano ogółem kwotę 3793,8 tys. zł, tj. 91,4% otrzymanych środków. Uzasadnieniem wyboru tych podmiotów było posiadanie przez nich odpowiedniej infrastruktury naukowo-badawczej oraz potencjału kadrowego, w tym pracowników naukowych z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym. W wyniku badań nie opracowano szczepionki na wirusa SARS-CoV-2, ale prowadzone były dalsze badania przedkliniczne.

(akta kontroli str. 455-456, 2585-2698, 2945-2973, 3259-3272)

Szczegółowym badaniem pod względem realizacji umowy objęto niekomercyjne badanie kliniczne wykonywane przez Uniwersytet Medyczny im. Piastów Śląskich we Wrocławiu (dalej: „UMW”), polegające na wykorzystaniu chlorochiny w leczeniu wirusa SARS-CoV-2. Koszt dofinansowania projektu wyniósł 1150,0 tys. zł, który przewidywał objęcie badaniem 400 pacjentów, natomiast ostatecznie przebadano 16 z nich, ponieważ, jak wyjaśnił Prezes ABM: *rekrutacja pacjentów przebiegała znacznie wolniej niż zakładano*. Prezes wyjaśnił także, że: *jednocześnie w literaturze fachowej zaczęły ukazywać się doniesienia wskazujące na niższą niż zakładano, skuteczność chlorochiny/hydroksychlorochiny w terapii pacjentów na różnym etapie choroby COVID-19*. Dwa duże ogólnoswiatowe badania nie wykazały skuteczności hydroksychlorochiny (HCQ) w prewencji ani leczeniu COVID-19. Prezes ABM, na wniosek rektora UMW, podjął decyzję o zawieszeniu badania, ze względu na publikacje naukowe podważające skuteczność chlorochiny w leczeniu wirusa SARS-CoV-2 oraz doniesienia dotyczące niepokojących skutków ubocznych stosowania chlorochiny w leczeniu pacjentów chorych na COVID-19.



Środki finansowe przeznaczone na to badanie zostały wykorzystane w kwocie 793,8 tys. zł (69,0%).

(akta kontroli str. 2677-2698, 2767, 2773-2794, 2914-2942, 2946-2947, 2968-2973, 3259-3272)

Prezes Rady Ministrów (dalej: „PRM”) oraz Minister Zdrowia, zlecieli na podstawie art. 25 ustawy o ABM, przeprowadzenie badań naukowych. PRM, w 2021 r. wystąpił do ABM o podjęcie działań w celu utworzenia platformy mRNA oraz opracowania leków przeciw wirusom RNA. Natomiast Minister Zdrowia, w 2020 r. polecił objęcie niekomercyjnym badaniem klinicznym produktu leczniczego (amantadyny) w zakresie oceny skuteczności jego zastosowania w leczeniu chorych zakażonych wirusem SARS-CoV-2. Badanie to, w trybie pozakonkursowym, na podstawie art. 19a ustawy o ABM, zostało przeprowadzone przez dwa podmioty zewnętrzne. Szczegółową analizą objęto projekt prowadzony na zlecenie ABM, przez Górnośląskie Centrum Medyczne im. prof. Leszka Gieca Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach (dalej: „GCM”) pn. *Skuteczność leczenia amantadyną chorych na COVID-19 (badanie TITAN)*. Udział w badaniu wzięło 186 pacjentów, a na realizację projektu wydatkowano 3222,3 tys. zł (93,1% otrzymanych środków). Wyniki tego badania nie wykazały skuteczności stosowania amantadyny.

(akta kontroli str. 3060-3161, 3177-3201, 3273, 3285-3330)

Ustawą o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, w art. 14 dokonano zmian w ustawie ABM, w ten sposób, że nie będą stosowane przepisy o konkursach w przypadkach dofinansowywania badań naukowych lub prac rozwojowych, w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, jeżeli badania lub prace te dotyczą metod zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej będącej przyczyną ogłoszenia danego stanu. W 2020 r. ABM dofinansowała 21 projektów, z uwzględnieniem niekomercyjnych badań klinicznych, dotyczących sytuacji epidemiologicznej związanej z epidemią COVID-19. Spośród 21 projektów, 16 zostało zakończonych, a pięć było w trakcie realizacji. Beneficjentom przekazano ogółem kwotę 45 567,1 tys. zł, z czego wydatkowano 31 980,2 tys. zł (70,2%). Opracowano m.in. narzędzie (kalkulator) pozwalający każdemu porównać poziom swojego zagrożenia ciężką postacią COVID-19 z sytuacją 20-letniej kobiety i 20-letniego mężczyzny z prawidłową masą ciała, publikowano wyniki prac badawczych, stwierdzono bardzo niski poziom wyszczepialności przeciw wirusowi grypy wśród pracowników policji, zestawiono dane statystyczne o zasadności szczepień przeciw COVID-19, w kontekście ich wyższości nad przechorowaniem osób niezaszczepionych.

(akta kontroli str. DVD-1749, 3397-3398)

W przypadku dwóch podmiotów, które otrzymały dofinansowanie do prowadzonych badań związanych z COVID-19, zgodnie z danymi zawartymi we wnioskach o dofinansowanie, kierownikami projektów i głównymi badaczami zostały osoby, które jednocześnie były członkami Rady Agencji Badań Medycznych<sup>27</sup>. Jakkolwiek działalność Rady ABM ma charakter opiniodawczy, to zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o ABM, Rada ABM ma prawo wglądu do dokumentacji finansowej prowadzonej przez Agencję oraz żądania od Prezesa niezbędnych informacji dotyczących tej dokumentacji.

<sup>27</sup> Pierwszy projekt: nr 2020/ABM/Covid19/0001 *Przeprowadzenie analizy genomu wirusa SARS-CoV-2 oraz genomu pacjentów z COVID-19 w celu opracowania zestawu genetycznych markerów określających osobniczą wrażliwość na zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2 i ciężkość przebiegu COVID-19* - jako badacz główny został wskazany prof. dr hab. n. med. Marcin Moniuszko – przewodniczący Rady ABM.

Drugi projekt: nr 2020.ABM.COVID19.0059 *Ocena odpowiedzi humoralnej w populacji narażonej na kontakt z wirusem SARS-CoV-2: implikacje kliniczne, epidemiologiczne oraz organizacyjne w zakresie opieki zdrowotnej* – jako badacz główny/kierownik projektu został wskazany prof. dr hab. n. med. Bogusław Machaliński – wiceprzewodniczący Rady ABM.

Prezes ABM wyjaśnił, że: *Rada ABM ma prawo wglądu do dokumentacji finansowej prowadzonej przez Agencję oraz żądania od Prezesa niezbędnych informacji dotyczących tej dokumentacji wyłącznie „w celu wykonania swoich zadań”. W przypadku projektów nr 2020/ABM/Covid19/0001 oraz 2020/ABM/Covid19/0059 Rada ABM nie wnioskowała o udostępnienie dokumentacji finansowej. A gdyby taki wniosek został złożony, Rada zobowiązana byłaby wykazać, że dostęp ten jest konieczny do realizacji jej zadań ustawowych. (...) Brak jest jakichkolwiek podstaw faktycznych czy prawnych uprawniających Agencję do odrzucenia wniosku o dofinansowanie Projektu, tylko z tej przyczyny, że w realizację Projektu ma być zaangażowany członek Rady ABM. Należy zauważyć, że ustawa o Agencji Badań Medycznych nie zabrania instytucjom, w których członkowie Rady są zatrudnieni, do składania wniosków w postępowaniach konkursowych organizowanych przez Agencję, jak również nie zakazuje członkom Rady występowania w roli głównego badacza czy kierownika w projekcie. (...) Członkowie Rady są obowiązani do ujawniania każdej okoliczności faktycznej lub prawnej, która uniemożliwia im bezstronną realizację powierzonych im zadań. W szczególności członkowie Rady są obowiązani do ujawnienia konfliktu interesu osobistego z interesem publicznym lub interesem Agencji (...).*

W toku przedmiotowej kontroli nie ustalono aby doszło do rzeczywistego konfliktu interesów, tym niemniej należy mieć na uwadze, że za konflikt interesów uznaje się każdą sytuację, w której bezstronność lub niezależność może być postrzegana, jako zagrożona z uwagi na posiadanie powiązań osobistych, majątkowych czy interesu finansowego, a także utraty zaufania obywateli do służby publicznej i instytucji demokratycznych, na co zwraca uwagę Komitet Ministrów Rady Europy w wydanych rekomendacjach<sup>28</sup>. W opracowanym, w ramach realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, poradniku dla pracowników rządowych<sup>29</sup>, występowanie konfliktu interesów umieszczono na trzech płaszczyznach, jako konflikt rzeczywisty, potencjalny i postrzegany.

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) zrealizowała 18 z 19 postępowań konkursowych. Jedno z nich (nr ABM/2/2019) dotyczące opracowania modelu wsparcia decyzyjnego poprzez zastosowanie sztucznej inteligencji w procesie diagnostyczno-terapeutycznym w onkologii, nie odbyło się w 2019 r. Dyrektor WNI FP wyjaśnił, że: *przyczyną tego było opóźnione wejście w życie przepisów Unii Europejskiej dotyczących wyrobów medycznych, w tym w kwestii zmiany definicji sponsora badania klinicznego. Nowe regulacje umożliwiły m.in. uniwersytetom medycznym, pełnienie roli sponsora niekomercyjnego badania klinicznego wyrobu medycznego.*

(akta kontroli str. 1719-1720)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), w ramach konkursów organizowanych przez Agencję Badań Medycznych, podpisano umowy o dofinansowanie z 43 beneficjentami na realizację 127 projektów, na łączną kwotę 1 769 996,9 tys. zł. Największą liczbę projektów realizowały: Gdański Uniwersytet Medyczny, tj. 14 na łączną kwotę 186 946,1 tys. zł (10,6% wartości wszystkich podpisanych umów na realizację projektów), Warszawski Uniwersytet Medyczny tj. 13 projektów na łączną kwotę 243 770,0 tys. zł. (13,8% wartości wszystkich podpisanych umów na realizację projektów), Narodowy Instytut Onkologii Im. Marii Skłodowskiej-Curie - Państwowy Instytut Badawczy w Gliwicach tj. 11 projektów na łączną kwotę 90 888, 4 tys. zł (5,1% wartości wszystkich podpisanych umów

<sup>28</sup> <https://rm.coe.int/16804ec506> Dostęp: 21 października 2022 r.

<sup>29</sup> Maciej Wnuk, Konflikt interesów. Czym jest i jak go unikać? Wyd. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2015, [www.antykorupcja.gov.pl/konflikt](http://www.antykorupcja.gov.pl/konflikt).



na realizację projektów), Uniwersytet Medyczny w Białymstoku tj. 7 projektów na łączną kwotę 80 152,3 tys. zł (4,5% wartości wszystkich podpisanych umów na realizację projektów), Pomorski Uniwersytet Medyczny, tj. 5 projektów na łączną kwotę 14 219,0 tys. zł (4,5% wartości wszystkich podpisanych umów na realizację projektów). Rektorem Pomorskiego Uniwersytetu Medycznego w Szczecinie jest prof. dr hab. n. med. Bogusław Machaliński pełniący funkcję wiceprzewodniczącego Rady ABM, natomiast funkcję prorektora ds. nauki i rozwoju Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku, pełnił prof. dr hab. n. med. Marcin Moniuszko, przewodniczący Rady ABM w kadencji 2019-2025.

Środki finansowe przekazywane były beneficjentom na podstawie harmonogramów płatności w określonych terminach.

(akta kontroli str. DVD-1749, 3354-3387, 3397-3398)

W 2019 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan Rozwoju Badań Klinicznych na lata 2020-2025*, którego celem jest rozwój krajowego rynku badań klinicznych oraz zdefiniowanie instrumentów wsparcia o charakterze organizacyjnym, finansowym i normatywnym, a także wyodrębnienie obszarów wymagających wsparcia w przypadku niekomercyjnych badań klinicznych. Agencja została wyznaczona jako podmiot koordynujący i realizowała działania w zakresie: przeprowadzania konkursów, w celu dofinansowania niekomercyjnych badań klinicznych; kształcenia podyplomowego w zakresie badań klinicznych (we współpracy z uczelniami); utworzenia sieci wyspecjalizowanych centrów badań klinicznych oraz przystąpienia Polski do Europejskiej sieci Infrastruktury Badań Klinicznych. Agencja nie składała okresowych sprawozdań z wykonywania tych działań do Ministra Zdrowia, któremu Rada Ministrów powierzyła monitorowanie realizacji PRBK 2020-2025, ponieważ nie określono tego obowiązku w PRBK 2020-2025. Prezes Agencji wyjaśnił, że *ABM sporządza roczne Sprawozdania z działalności ABM, w których odwołuje się m.in. do Planu Rozwoju Badań Klinicznych.*

W Agencji obowiązywał równocześnie *Plan Rozwoju Badań Klinicznych na lata 2020-2030*, przyjęty w kwietniu 2022 r. przez Prezesa ABM. Plan ten stanowił uzupełnienie PRBK 2020-2025, tj. m.in. zaktualizowano cele strategiczne i rozszerzono opis o działania dotyczące dofinansowywania eksperymentów badawczych.

(akta kontroli str. 171-216, 1706, 1709, 3352-3373, 3389)

Od 9 września 2021 r. cel działalności Agencji został rozszerzony o dofinansowywanie eksperymentów badawczych<sup>30</sup>. W 2022 r. ogłoszony został konkurs na badania w tym zakresie. Do Agencji wpłynęło 20 wniosków o dofinansowanie, które do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK były w trakcie oceny formalnej.

(akta kontroli str. 3356, 3388)

W latach 2020-2022 (do 30 czerwca) Agencja wydała 28 ekspertyz zewnętrznych w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu, w tym odpowiednio: trzy, 20, pięć, które w większości zostały wykonane na zlecenie Ministra Zdrowia. Według przedłożonych i zweryfikowanych przez Agencję danych ostatecznych<sup>31</sup>, nie wydawała ona w tym okresie, w trybie art. 2 pkt 2 ustawy o *ABM*, opinii w ww. dziedzinie. Szczegółowym analizą pod względem zakresu przedmiotowego i terminowości przygotowywania ekspertyz, objęto 24 z nich (85,7%), wydane

<sup>30</sup> Na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o *zmianie ustawy o Agencji Badań Medycznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1559).

<sup>31</sup> Z powodu wątpliwości interpretacyjnych ABM odnośnie zakwalifikowania danego zlecenia jako ekspertyzy lub opinii.

w latach 2021-2022. Ekspertyzy dotyczyły przygotowania materiałów informacyjnych o epidemii COVID-19 i zostały opracowane do 14 dni. Proces przygotowywania i wydawania ekspertyz odbywał się w Agencji w sposób niesformalizowany, ale jeszcze w trakcie czynności kontrolnych NIK, Prezes Agencji wdrożył procedury wewnętrzne<sup>32</sup>, w których uregulowane zostały kwestie dotyczące m.in. ewidencji opinii i ekspertyz oraz koordynacji wewnątrz ABM procesu ich przygotowywania i wydawania.

(akta kontroli str. 901-1040, 1749)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, W latach 2019-2022 Agencja w niewielkim stopniu wypełniała swoje zadanie ustawowe dotyczące inicjowania i realizacji własnej działalności badawczej. Natomiast sprawnie organizowano postępowania konkursowe i finansowano realizację projektów badawczych, które w przeważającej mierze, były w toku, dlatego nie uzyskano wymiernych korzyści, w tym finansowych.

Obszar

### **3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad działalnością badawczo-rozwojową oraz realizowanymi projektami**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2019-2022 zostały przeprowadzone trzy badania ewaluacyjne, w tym dwa na podstawie umowy z wykonawcą zewnętrznym oraz jedno w siedzibie ABM, przeprowadzone metodą ekspercką.

Pierwsze badanie dotyczące ewaluacji tzw. *systemowej* (umowa w 2021 r. o wartości 145,1 tys. zł) obejmowało badanie działalności ABM w zakresie finansowania niekomercyjnych badań klinicznych. W uzasadnieniu do przeprowadzenia ewaluacji systemowej, powołano się na art. 23 ustawy o ABM, zgodnie z którym Agencja prowadzi systematyczną ewaluację finansowanych projektów i przeprowadzonych na ich podstawie badań naukowych oraz prac rozwojowych, a także innych zadań Agencji, w tym w zakresie korzyści finansowych dla budżetu państwa i systemu ochrony zdrowia. Zakres usługi wskazany w umowie, jak i będący wynikiem tej umowy raport z badania ewaluacyjnego, dotyczył oceny działalności Agencji pod względem organizacji procesu finansowania projektów. Określone cele zrealizowanego badania ewaluacyjnego, jak i rekomendacje nie odnosiły się do oceny korzyści finansowych dla budżetu państwa i systemu ochrony zdrowia z prowadzonych badań i analiz, tj. zakresu wymienionego w art. 23 ustawy o ABM. Prezes ABM wyjaśnił, że: *projekty dofinansowane przez ABM mają w zdecydowanej większości wieloletni charakter i ich ewaluacja pod kątem korzyści dla budżetu państwa oraz systemu ochrony zdrowia będzie możliwa sukcesywnie z biegiem ich finalizacji i analizy składanych raportów końcowych.*

(akta kontroli str.1944-1958)

Drugim badaniem w 2021 r., tzw. *projektowym*, na podstawie umowy o wartości 98,4 tys. zł, było badanie ewaluacyjne dotyczące potrzeb przedsiębiorstw z sektora biomedycznego, które mogą być w przyszłości zaspokojone poprzez aktywność Agencji Badań Medycznych. W związku z nieterminową realizacją umowy, Agencja wyegzekwowała w 2021 r. karę umowną, w kwocie 26,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1992-2116)

<sup>32</sup> Zarządzenie nr 49 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 14 września 2022 r. w sprawie wydawania opinii i ekspertyz w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu na rzecz organów administracji publicznej lub innych podmiotów w wyniku zawartych umów oraz w sprawie prowadzenia Rejestru opinii i ekspertyz w Agencji Badań Medycznych.



Trzecim badaniem była ewaluacja naukowa projektów *Raport 01/2021*, przeprowadzona 8 grudnia 2021 r., w siedzibie ABM. Dyskusja panelowa odbyła się w gronie czterech ekspertów zewnętrznych i trzech pracowników ABM. Ewaluacją objęto 11 z 28 projektów poddanych procedurze wyboru do ewaluacji, uwzględniając takie czynniki jak: stopień zaawansowania realizacji projektu, złożenie co najmniej jednego raportu okresowego, obszar tematyczny projektu związany z COVID-19. Projektem najwyższej ocenionym w wyniku tej ewaluacji był projekt Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku - głównym badaczem był prof. dr. hab. n. med. Marcin Moniuszko<sup>33</sup>, recenzujący również założenia projektu w czasie panelu ewaluacyjnego. Rekomendacje tego badania odnosiły się do sposobu organizacji przyszłych ewaluacji, m.in. w przypadku prowadzenia w przyszłości ewaluacji ex post. Zwrócono uwagę na konieczność oceny jakości powstałego produktu i trwałości osiągniętych rezultatów. Wyniki ewaluacji naukowej projektów *Raport 01/2021* zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Agencji 6 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1966-1991)

Agencja rzetelnie przeprowadzała kontrolę dofinansowanych projektów na podstawie wewnętrznych procedur ABM<sup>34</sup>, które obejmowały przygotowanie planów kontroli, ich realizację, opracowywanie dokumentacji pokontrolnej, a także monitorowanie wdrażania przez beneficjentów zaleceń pokontrolnych. W latach 2020-2022 ABM przeprowadziła 36 kontroli (w tym 10 kontroli doraźnych i 26 kontroli planowych) u beneficjentów wykonujących projekty, a także trzy kontrole w podmiotach realizujących projekty.

(akta kontroli str. 1754-1774, 1805-1850)

Realizacja w I półroczu 2022 r. planu kontroli na ten rok<sup>35</sup> przebiegała terminowo i umożliwiła osiągnięcie projektowanych celów ilościowych. Podstawą do wyboru projektów objętych kontrolą była analiza ryzyka wg m.in. kryteriów wartości projektu, liczby projektów jednocześnie realizowanych przez beneficjenta, projektu objętego tzw. sygnałem ostrzegawczym, liczby konsorcjantów (partnerów), a także liczby ośrodków biorących udział w badaniu.

(akta kontroli str.1851-1858)

W latach 2020-2022, w przypadku kontroli 10 projektów, ABM stwierdziła skutki finansowe kontroli na łączną kwotę 3074,0 tys. zł, w tym rekomendowano Prezesowi ABM rozwiązanie umowy finansowania dwóch projektów<sup>36</sup>. W pierwszym przypadku, podjęta została decyzja o rozwiązaniu umowy ze skutkiem natychmiastowym. Powodem rozwiązania tej umowy był brak postępów w realizacji projektu, w stosunku do terminów określonych we wniosku o dofinansowanie. W drugim przypadku kontrola projektu skutkowałą wstępną decyzją o rozwiązaniu umowy. We wniosku o rozwiązanie umowy jako podstawę do rozwiązania podano: (...) *gdy Beneficjent odmówi poddania się kontroli lub utrudnia jej przeprowadzenie lub nie wykona zaleceń pokontrolnych we wskazanym terminie Agencja może wstrzymać dofinansowanie lub rozwiązać Umowę*. Prezes ABM, stosując uprawnienie do rozwiązywania umów na finansowanie projektów, wynikające z art. 22 ustawy

<sup>33</sup> Projekt nr 2020/ABM/Covid19/001 pn. *Przeprowadzenie analizy genomu wirusa SARS-CoV-2 oraz genomu pacjentów z COVID-19 w celu opracowania zestawu genetycznych markerów określających osobniczą wrażliwość na zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2 i ciężkość przebiegu COVID-19* (kwota dofinansowania przez ABM: 4419,0 tys. zł).

<sup>34</sup> Zarządzenie nr 7 Prezesa Agencji Badań Medycznych z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia procedur obowiązujących w Wydziale Nauki i Finansowania Projektów oraz w wydziałach współpracujących przy realizacji tych procesów oraz kolejne zmiany tego zarządzenia: Zarządzenie nr 62 z dnia 26 listopada 2021 r. oraz Zarządzenie nr 7 z dnia 28 stycznia 2022 r.

<sup>35</sup> Zatwierdzony 29 listopada 2021 r. przez Prezesa ABM

<sup>36</sup> Beneficjent (nr umowy 2020/ABM/Covid/19/0026), kwota do zwrotu 1504,9 tys. zł oraz beneficjent (nr umowy 2020/ABM/Covid19/0082), kwota do zwrotu 1037,3 tys. zł.

o ABM, nie zasięgnął opinii Rady Agencji. Dyrektor WNiFP, wyjaśnił, że: *przyczyną takiego postępowania było zawarcie umowy z beneficjentem na podstawie art. 19a ustawy o ABM, gdzie wyłączono stosowanie zasad konkursu do tego typu projektów*. Wyjaśnił także, że przed rozwiązaniem umowy zawartej z drugim beneficjentem, planowane jest wystąpienie z takim wnioskiem do Rady ABM.

Proces kontroli dofinansowanych projektów był prowadzony na podstawie wzorów dokumentów kontroli, tj. pism informujących o kontroli, oświadczeniu o bezstronności i poufności, listy do kontroli (ogólnej), listy do kontroli postępowań PZP, upoważnienia do kontroli, protokołu kontrolnego, opinii pokontrolnej do kontroli postępowań PZP. Stosowane przez ABM wzory dokumentów kontroli, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora WNiFP: (...) *nie są częścią przyjętych i zatwierdzonych procedur kontroli obowiązujących w Agencji. Jakość, jednolitość i integralność tych dokumentów jest zapewniona na poziomie kierownika działu kontroli. Kierownik działu kontroli dokonuje sprawdzenia przygotowanego przez zespół kontrolny protokołu kontroli. (...) Zasady postępowania ze wzorami dokumentów kontroli są przekazywane kontrolerom przez kierownika Działu Kontroli*. Kierownik Działu Kontroli, zgodnie z zakresem obowiązków, był odpowiedzialny za nadzór nad przygotowaniem i archiwizacją dokumentacji związanej z przeprowadzaną kontrolą oraz innej dokumentacji niezbędnej do prawidłowego przeprowadzenia kontroli. Realizacja procesów kontroli nie była prowadzona w oparciu o dedykowane narzędzia informatyczne.

Od I kwartału 2022 r. w Dziale Kontroli rozpoczęto prace nad wprowadzeniem w oparciu o bazę Access nadzoru nad wybranymi dokumentami procesu kontroli, tj. zawiadomienie do kontroli, upoważnienia, protokoły z kontroli, listy sprawdzające, oświadczenia o bezstronności i poufności i dokumenty dotyczące monitorowania zaleceń pokontrolnych. W czasie prowadzonej kontroli ABM zostały utworzone następujące funkcjonalności bazy Access: moduł tworzenia zespołów kontrolujących z określeniem funkcji i ról (odpowiedzialności); przypisywanie konkursu do konkretnej komórki merytorycznej ABM; przypisywanie roli (uprawnień w tym narzędziu) konkretnym pracownikom; przegląd listy projektów z nieuruchomioną kontrolą (kontrole oczekujące na rozpoczęcie); przegląd listy projektów z uruchomioną kontrolą; podgląd zespołu kontrolującego w ramach danego projektu; generowanie szablonów dokumentów kontroli. Do końca I półrocza 2022 r. baza Access nie była wykorzystywana do realizacji procesu kontroli projektów.

(akta kontroli str. 1749, 1864-1865, 3397-3398)

Przestrzegane były ogólne zasady rozliczania projektów określone w regulaminach konkursów. Beneficjenci składali raporty okresowe z wykorzystania środków, zawierające opisy podjętych działań w ramach projektu osiągniętych rezultatów w okresie sprawozdawczym. Raporty okresowe, złożone przez beneficjentów wyłonionych w wyniku konkursów<sup>37</sup>, obejmowały zakres finansowy, jak i przedmiotowy realizowanego projektu. ABM, w ramach monitorowania postępu rzeczowego i finansowego projektów, weryfikowała raporty złożone przez beneficjentów pod względem ilościowym i procentowym (np. liczba osiągniętych wskaźników - objętych bieżącym raportem oraz stopień realizacji wskaźnika).

(akta kontroli str. DVD-1749, 3397-3398)

Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy o ABM, Minister Zdrowia sprawował nadzór nad działalnością ABM z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Postanowienia art. 33 ust. 2 ustawy o ABM, precyzują kompetencje nadzorcze Ministra Zdrowia (obejmujące m.in. możliwość przeprowadzania kontroli,

<sup>37</sup> Próbą objęto trzy postępowania konkursowe: ABM/2020/3; ABM/2021/3; ABM/2022/1.



zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego, przyjmowanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji, możliwość żądania udostępnienia dokumentów oraz pozyskiwania wszelkich informacji i wyjaśnień dotyczących działalności ABM). Nadzór sprawowany przez Ministra Zdrowia miał charakter formalnoprawny, merytoryczny, finansowy, a także nadzór nad kadrami kierowniczymi. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca), Minister Zdrowia nie przeprowadził kontroli dotyczącej realizacji zadań ABM, wynikających z ustawy o ABM.

(akta kontroli str. 2506-2528)

Minister Zdrowia, w 2019 r. i 2021 r. ogłosił konkursy na stanowisko prezesa ABM. Treść obu ogłoszeń w zakresie wymagań koniecznych do spełnienia przez kandydata, była zgodna z art. 6 ust. 1 ustawy o ABM i dotyczyła m.in. posiadania co najmniej stopnia doktora habilitowanego nauk medycznych, znajomości języka angielskiego, posiadania co najmniej pięcioletniego doświadczenia zawodowego, w tym trzyletniego doświadczenia zawodowego w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Pierwsze postępowanie konkursowe zostało ogłoszone 4 września 2019 r., a następnie przeprowadzone przez zespół do przeprowadzenia naboru, powołany 18 września 2019 r. przez Ministra Zdrowia, Łukasza Szumowskiego. Do konkursu przystąpiła jedna osoba - prof. dr. hab. n. med. Piotr Czauderna, W wyniku formalnej weryfikacji złożonych przez kandydata dokumentów, ich analizy merytorycznej oraz rozmowy kwalifikacyjnej, zespół do przeprowadzania naboru, 26 września 2019 r. rekomendował Ministrowi Zdrowia powołanie na stanowisko prezesa ABM prof. dr. hab. n. med. Piotra Czauderny. Drugi konkurs, w wyniku rezygnacji Prezesa ABM z tego stanowiska, został ogłoszony 4 maja 2021 r. Postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone przez zespół powołany 27 maja 2021 r. przez Ministra Zdrowia Adama Niedzielskiego. Do konkursu przystąpiła jedna osoba - dr hab. n. med. Radosław Sierpiński. W wyniku przeprowadzonej formalnej weryfikacji złożonych przez kandydata dokumentów, ich analizy merytorycznej oraz rozmowy kwalifikacyjnej, zespół do przeprowadzania naboru, 2 czerwca 2021 r. rekomendował Ministrowi Zdrowia powołanie na stanowisko Prezesa ABM dr. hab. n. med. Radosława Sierpińskiego.

(akta kontroli str. 2363, 2525-2526, 3408-3464)

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o ABM, Prezes oraz zastępcy Prezesa, za zgodą odpowiednio ministra właściwego do spraw zdrowia lub Prezesa, mogą podejmować dodatkowe zatrudnienie, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu ich obowiązków. W okresie objętym kontrolą, z wnioskiem do Ministra Zdrowia o wyrażenie zgody na dodatkową aktywność zawodową prof. dr. hab. n. med. Piotr Czauderna wystąpił trzykrotnie (dotyczyło aktywności w 10 podmiotach), natomiast dr hab. n. med. Radosław Sierpiński ośmiokrotnie (dotyczyło aktywności w 10 podmiotach, w tym w radach nadzorczych spółek skarbu państwa). Minister Zdrowia udzielał zgody we wszystkich wnioskowanych przypadkach.

(akta kontroli str. 2513-2516)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia system nadzoru i kontroli obejmujący kontrolę u beneficjentów i w podmiotach wykonujących projekty. Stan realizacji wniosków pokontrolnych był prawidłowo monitorowany, a w sytuacji konieczności rozwiązania umowy o dofinansowanie, podjęto skuteczne działania. Niemniej prowadzona przez Agencję ewaluacja finansowanych projektów, nie obejmowała w swym zakresie korzyści finansowych dla budżetu państwa i systemu ochrony zdrowia.

## IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zaplanowanie i przeprowadzanie własnych badań naukowych oraz prac rozwojowych.
2. Zintensyfikowanie działań zapewniających efektywny rozwój systemu teleinformatycznego, stosownie do art. 21 ust. 2 ustawy o ABM.
3. Wdrożenie skutecznych rozwiązań ograniczających ryzyko podwójnego finansowania tożsamyh projektów badawczych.
4. Rzetelne dokumentowanie ustalania stawek wynagrodzeń dla ekspertów zewnętrznych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania  
wniosków

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

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

Warszawa, dnia 31 października 2022 r.

Kontroler:  
Grzegorz Wieczorek  
główny specjalista kp.

/-/  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Zdrowia  
DYREKTOR  
Departamentu Zdrowia  
z up.  
Paweł Korzeniowski  
p.o. WICEDYREKTORA

/-/  
.....  
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Marcin Stolarczyk, p.o. dyrektor Departamentu Zdrowia

p.o. DYREKTORA  
Departamentu Zdrowia  
M. Stolarczyk  
.....  
Marcin Stolarczyk  
podpis