



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KZD.411.006.01.2022

Marek Kuchciński
Minister – Członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 8/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 22 lutego 2023 r.

I/22/005 – Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa (dalej: Kancelaria lub KPRM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kuchciński, Szef KPRM od 13 października 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Michał Dworczyk od 19 grudnia 2017 r. do 12 października 2022 r. (akta kontroli str. 420-424)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie narodowego programu szczepień ochronnych przeciw COVID-19. 2. Realizacja narodowego programu szczepień ochronnych przeciw COVID-19.
Okres objęty kontrolą	Od II poł. 2020 r. – do 14 października 2022 r., z uwzględnieniem dokumentów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Zdrowia
Kontrolerzy	1. Aneta Grunwald-Fitas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/49/2022 z dnia 25 lipca 2022 r. 2. Ewa Ściślewska-Jakubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/47/2022 z dnia 12 lipca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Pełnomocnik rządu ds. narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2³ realizowali zadania wynikające z Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19⁴. Ich działalność polegała przede wszystkim na prowadzeniu kampanii zachęcających Polaków do szczepień, na co wydatkowano ponad 115 mln zł. Nie określono jednocześnie mierników pozwalających ocenić efekty, jakie miały zostać osiągnięte poprzez wydatkowanie tych środków.

Powołany przez Radę Ministrów Pełnomocnik ds. szczepień nie prowadził analiz obowiązujących przepisów i istniejących rozwiązań w zakresie szczepień ochronnych, do czego był zobowiązany treścią odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów. W tym zakresie opierał się na analizach wykonywanych przez Ministerstwo Zdrowia. W świetle powyższych ustaleń powołanie Pełnomocnika ds. szczepień, którego zadania mogły realizować dotychczas funkcjonujące organy państwa, należy uznać za nieuzasadnione.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

Obszar

1. Przygotowanie narodowego programu szczepień ochronnych przeciw COVID-19.

Opis stanu faktycznego

W grudniu 2020 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19. Zgodnie z Programem Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odpowiadała za kampanię informacyjną mającą na celu zwiększyć świadomość Polaków na temat szczepień przeciw COVID-19 oraz za ogólną ocenę procesu szczepień. Zadania te realizowane były w ramach KPRM przez: Biuro Prezesa Rady Ministrów, Centrum Informacyjne Rządu, Sekretariat Szefa KPRM. Realizacja tych zadań nie została przypisana w regulaminach organizacyjnych żadnej komórki KPRM.

(akta kontroli str. 4-7)

KPRM, we współpracy z Ministrem Zdrowia, prowadziła prace legislacyjne związane z przygotowaniem rozporządzenia ustanawiającego⁶ i znoszącego⁷ Pełnomocnika rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 oraz uchwał w sprawie przyjęcia⁸ i zmian⁹ Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19. Były to jedyne projekty aktów prawnych, w tworzeniu których brał udział Pełnomocnik ds. szczepień.

(akta kontroli str. 47-70)

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

³ Powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-Cov-2 (Dz.U. poz. 2191); uchylone 16 maja 2022 r. Dalej: Pełnomocnik ds. szczepień.

⁴ Dalej: NPSz lub Program. Przyjęty uchwałą nr 187/2020 Rady Ministrów z 15 grudnia 2020 r.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 2191).

⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 1026).

⁸ Uchwała nr 187/2020 Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19.

⁹ Uchwała nr 48/2021 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2021 r., uchwała nr 78/2021 Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 2021 r., uchwała nr 102/2021 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2021., uchwała nr 102/2022 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r.

Pełnienie funkcji Pełnomocnika ds. szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2¹⁰ Rada Ministrów powierzyła Szefowi KPRM Michałowi Dworczykowi. Jego zadania obejmowały analizę obowiązujących przepisów prawa i istniejących rozwiązań w zakresie szczepień ochronnych, przygotowanie rozwiązań organizacyjno-prawnych w celu wdrożenia narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 oraz przygotowanie propozycji nowych rozwiązań prawnych i inicjatyw w zakresie narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2. Obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewniała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów¹¹.

Realizując te zadania Pełnomocnik ds. szczepień m.in. uczestniczył w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹². Na posiedzeniach RZZK omawiano sytuację epidemiczną w Polsce. Organizacja szczepień przeciw SARS-CoV-2 również była jednym z tematów omawianych przez RZZK.

(akta kontroli str. 10-45)

Pełnomocnik ds. szczepień nie sporządzał analiz dotyczących obowiązujących przepisów prawa i istniejących rozwiązań w zakresie szczepień ochronnych, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przy realizacji zleconych zadań, w szczególności opracowywania zmian do uchwał w sprawie NPSz Pełnomocnik ds. szczepień opierał się na informacjach i wiedzy będących w dyspozycji Rządowego Centrum Analiz, Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Centrum e-Zdrowia, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, czy Głównego Inspektora Sanitarnego.

(akta kontroli str. 47-60)

Po zniesieniu Pełnomocnika ds. szczepień nadzór nad realizacją Programu powierzono Ministrowi Zdrowia¹³.

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

Pełnomocnik ds. szczepień nie przeprowadził analiz obowiązujących przepisów prawa i istniejących rozwiązań w zakresie szczepień ochronnych, co stanowiło naruszenie § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2.

Pełnomocnik wyjaśnił, że analizy obowiązujących przepisów prawa istniejących rozwiązań w zakresie szczepień ochronnych, zgodnie z właściwością wynikająca z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁴ były wykonywane przez Ministerstwo Zdrowia.

(akta kontroli str. 49-70)

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika ds. szczepień ustanowiło przepisy szczególne w zakresie odpowiedzialności za realizację zadań administracji rządowej w związku z przygotowaniem procesu szczepień ochronnych przeciwko SARS-CoV-2. Zadanie

¹⁰ Dalej: Pełnomocnik ds. szczepień.

¹¹ Zgodnie z § 7 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2.

¹² Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem opiniotwórczo – doradczym, w skład którego wchodzi: Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli został powołany), inne organy administracji rządowej w zależności od potrzeb. Dalej: RZZK.

¹³ Uchwałą nr 102/2022 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.

Ocena cząstkowa

przeprowadzenia analiz obowiązujących regulacji zostało powierzone przez Radę Ministrów Pełnomocnikowi ds. szczepień.

KPRM we współpracy z Ministrem Zdrowia prowadziła prace legislacyjne związane z przygotowaniem uchwały w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19. Pełnomocnik ds. szczepień nie przeprowadził analiz obowiązujących przepisów prawa i istniejących rozwiązań w zakresie szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, do czego był zobowiązany treścią odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów.

Obszar

2. Realizacja narodowego programu szczepień ochronnych przeciw COVID-19

Opis stanu faktycznego

W ramach prowadzonej komunikacji i edukacji publicznej KPRM realizowała działania dotyczące zwiększenia świadomości Polaków na temat szczepień przeciw COVID-19. Przekaz kampanii dostosowany był do konkretnych grup docelowych. Każdy z jej etapów, pod hasłami przewodnimi „#SzczepimySię”, „#OstatniaProsta”, „#ŻyjNormalnie”, „#WybierzMądrze”, miał określony przekaz i był skierowany do zdefiniowanej grupy odbiorców.

Na pierwszym etapie kampanii KPRM współpracowała z jednostkami samorządu terytorialnego, przekazując do każdej gminy ulotki i plakaty dotyczące szczepień przeciw SARS-CoV-2.

Kampanie informacyjne realizowano we współpracy ze spółkami Skarbu Państwa, mediami publicznymi i prywatnymi. W realizacji kampanii brały udział 64 podmioty (sześć podmiotów publicznych i 58 komercyjnych). Do odbiorców próbowano dotrzeć za pośrednictwem mediów tradycyjnych¹⁵ tj. prasa, radio i telewizja, oraz kanałami cyfrowymi¹⁶ tj. portale i media społecznościowe. Wydatki poniesione przez KPRM z tytułu realizacji kampanii informacyjnej wyniosły 115 578,8 tys. zł¹⁷. Środki wydatkowane na ten cel pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz budżetu państwa z części 16-Kancelaria Prezes Rady Ministrów¹⁸.

Szczegółowym badaniem objęto wydatki poniesione w ramach 19 umów na łączną kwotę 7 370,0 tys. zł. Zamówienia realizowane były zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych¹⁹, ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁰ oraz wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi realizacji zamówień w KPRM²¹. Zamówienia udzielane były wykonawcom wskazanym przez Centrum Informacyjne Rządu. Przy wyborze wykonawców Centrum Informacyjne Rządu kierowało się możliwościami zasięgowymi kampanii, wybierając firmy, które mogły zagwarantować jak najlepsze dotarcie z komunikatem do społeczeństwa.

Nadzór nad realizacją kampanii informacyjnych sprawowany był poprzez weryfikację raportów z każdego miesiąca emisji kampanii. Wynagrodzenia za prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy każdorazowo wypłacane było po akceptacji przez KPRM raportu z każdego miesiąca emisji kampanii. Dodatkowo bieżący stan realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, w tym przedsięwzięć

¹⁵ Telewizja Republika S.A., Radio Muzyka Fakty Grupa RMF Sp. z o.o. Spółka Komandytowa, Polsat Media Biuro Reklamy Sp. z o.o. Spółka Komandytowa, Telewizja Polska S.A., Poczta Polska, Polskie Radio S.A.

¹⁶ Facebook, Instagram, Twitter, YouTube, LinkedIn, TikTok, Twitch, Pinterest i Spotify.

¹⁷ W tym 95 467,7 tys. zł wydatkowano z tytułu realizacji zadań przez podmioty prywatne, a pozostałe 20 111,1 tys. zł na rzecz podmiotów publicznych.

¹⁸ W tym 109 134,7 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz 6444,1 tys. zł z budżetu państwa.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1710.

²⁰ Dz. U. poz. 1842.

²¹ Karta procesu nr B.3.3 pn. Zamówienia publiczne wraz z załącznikami.

promocyjnych i komunikacyjnych, Pełnomocnik ds. szczepień przedstawiał w trakcie posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W okresie objętym kontrolą odbyło się łącznie 250 posiedzeń, z czego podczas 100 poruszano kwestie związane z NPSz²².

(akta kontroli str. 73-82, 490-492)

Pełnomocnik ds. szczepień wykorzystywał wybrane rekomendacje i opinie Rady Medycznej ds. COVID-19, która była organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów²³. Wydała ona 34 stanowiska i dwie opinie dotyczące działań ograniczających rozwój pandemii COVID-19 oraz osiem komunikatów w zakresie stosowania poszczególnych rodzajów szczepionek i warunków izolacji pacjentów. Przykładowo dotyczyły one wprowadzenia obowiązkowych szczepień dla określonych grup społecznych i zawodowych. Jak wyjaśnił Pełnomocnik ds. szczepień, przyczyną niewprowadzenia takiego rozwiązania był fakt, że Rada Ministrów przyjęła zasadę, iż szczepienia przeciwko COVID-19 będą miały charakter dobrowolny. W związku z rezygnacją części członków Rady Medycznej Prezes Rady Ministrów podjął decyzję o jej zniesieniu i powołał nowe gremium – Radę do Spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów²⁴. Pełnomocnik ds. szczepień wyjaśnił, że obie Rady nie posiadały kompetencji władczych, które przysługują organom administracji rządowej. Ich zadaniem było dokonywanie analiz, ocen, opinii i rekomendacji. Decyzje zaś były podejmowane w ramach właściwości poszczególnych organów państwa.

(akta kontroli str. 84-147)

Pełnomocnik ds. szczepień monitorował realizację NPSz wykorzystując analizy i wyniki badań społecznych tworzonych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Departament Analiz i Departament Studiów Strategicznych KPRM. Jako główny wyznacznik skuteczności kampanii obrano procent osób zaszczepionych, jednak w Programie nie określono docelowego lub zalecanego odsetka osób zaszczepionych. Od końca stycznia 2021 r. do połowy kwietnia 2022 r. w Departamencie Analiz przygotowano 68 raportów, które zawierały informacje o poziomie zaszczepienia poszczególnych grup wiekowych oraz grup priorytetowych (personelu medycznego, nauczycieli), rejestracji na szczepienia, dostaw szczepionek do Polski, ich dystrybucji oraz dostępność. Na potrzeby monitorowania realizacji NPSz KPRM zleciła także wykonanie 16 badań społecznych dotyczących stosunku Polaków do szczepień²⁵. Dodatkowo KPRM wykorzystywała dane z cyklicznych badań prowadzone przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej, w których badany był stosunek Polaków do szczepień przeciw COVID-19.

Do monitorowania przebiegu NPSz wykorzystywany był również system GisCOVID-19 wdrożony przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. System ten został stworzony, we współpracy m.in. z KPRM, w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się epidemii koronawirusa m.in. poprzez zapewnienie wsparcia procesów decyzyjnych na szczeblu centralnym i wojewódzkim oraz dostarczenie zaangażowanym służbom niezbędnych danych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. System składa się z dwóch elementów. Pierwszy przeznaczony jest do informowania społeczeństwa i dostępny jest na stronie internetowej. Drugi zdefiniowanej grupie użytkowników, umożliwiając im monitorowanie i analizowanie zdarzeń i zagrożeń spowodowanych rozprzestrzeniającą się pandemią.

²² Stan na 29 lipca 2022 r.

²³ Rada Medyczna do spraw COVID-19 została powołana zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r.

²⁴ Zarządzeniem nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie utworzenia Rady do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów.

²⁵ Ich koszt wyniósł 578,3 tys. zł.

Na podstawie wyników analiz i badań Pełnomocnik ds. szczepień przedstawił do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekty uchwał zmieniających Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19, które zostały wdrożone. Proponowane zmiany dotyczyły m.in. kolejności szczepień oraz działań zachęcających Polaków do szczepień.

Pełnomocnik ds. szczepień nie przedstawiał Radzie Ministrów ocen i wniosków związanych z realizacją powierzonych mu zadań, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 149-161, 359-367, 371-372, 416, 436-467)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

Pełnomocnik ds. szczepień nie przedstawiał Radzie Ministrów ocen i wniosków związanych z realizacją powierzonych mu zadań. Stanowiło to naruszenie § 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 151-162)

Dyrektor Sekretariatu Szefa KPRM²⁶ wyjaśnił, że informacje te były przedstawiane na posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, co nie oznaczało pozbawienia Rady Ministrów informacji na temat zadań realizowanych w ramach NPSz. Dodał, że w Zespole tym zasiadają osoby, których zakres zadań koresponduje z zakresem zadań wyznaczonych w Programie, wobec czego przyjęto takie rozwiązanie.

(akta kontroli str. 433-434)

W ocenie NIK przedkładanie informacji Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego, który jest organem opiniodawczo – doradczym, nie stanowi wypełnienia obowiązku określonego w przepisach prawa. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż oceny i wnioski związane z realizacją powierzonych Pełnomocnikowi ds. szczepień zadań, mają być przedstawiane Radzie Ministrów, a nie Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego.

Ocena cząstkowa

KPRM monitorowała realizację NPSz. Jakkolwiek jako główny wyznacznik skuteczności kampanii obrano procent osób zaszczepionych, to w Programie nie określono docelowego lub zalecanego poziomu osób zaszczepionych. Dane dotyczące realizacji NPSz były analizowane na bieżąco, a działania o charakterze informacyjnym dostosowywano zarówno do dostępności szczepionek jak i do poziomu zaszczepienia.

IV. Uwagi i wnioski

Ze względu na zniesienie Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 i powierzenie nadzorowania realizacji Programu Ministrowi Zdrowia, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

²⁶ Działając z upoważnienia Szefa KPRM.

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 Prezesa 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.

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, 16 listopada 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

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

p.o. DYREKTORA
Departamentu Zdrowia
Marcin Stolarczyk