



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.9.1.2024

Pan
Filip Nowak
Prezes
Narodowego Funduszu Zdrowia
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.178.2024 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 6 listopada 2024 r.

P/24/085 – Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Zdrowia - Centrala ¹ , ul. Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Filip Nowak, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia ² , od 9 listopada 2021 r. Poprzednio Pan Filip Nowak pełnił obowiązki Prezesa NFZ w okresie od 26 sierpnia 2020 r. do 8 listopada 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych. 2. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ⁴
Kontrolerzy	1. Wiesław Chabraszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/80/2024 z 15 kwietnia 2024 r. 2. Maciej Mikulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/78/2024 z 15 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Centrala NFZ lub Centrala Funduszu.

² Dalej: Prezes NFZ.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania finansowane ze środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych⁶ oraz opłaty od napojów alkoholowych⁷ realizowane były przez Centralę NFZ w okresie objętym kontrolą na takich samych zasadach jak zadania finansowane przez Fundusz ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Środki pochodzące z tych opłat, zgodnie z obowiązującym wzorem planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia oraz przyjętymi w Funduszu zasadami rachunkowości, nie były odrębnie ewidencjonowane po stronie kosztów, natomiast były wyodrębnione po stronie przychodów.

W latach 2021-2023 wpływy z opłaty od środków spożywczych nie zwiększyły nakładów na finansowanie świadczeń zdrowotnych określonych w art. 12c ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym w odniesieniu do okresów poprzedzających otrzymanie ww. opłaty (2018-2020), gdyż wydatki na te świadczenia, po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu przychodów ze składki zdrowotnej⁸, były na porównywalnym poziomie bądź tylko nieznacznie wyższe. Wpływy z opłaty od napojów alkoholowych również nie zwiększyły zakresu finansowania świadczeń dotyczących terapii uzależnień od alkoholu. W ocenie NIK oznacza to, że środki z opłaty cukrowej w łącznej kwocie 4 471 321,7 tys. zł i opłaty od napojów alkoholowych w łącznej kwocie 709 170,5 tys. zł⁹ zastąpiły środki przeznaczone na świadczenia zdrowotne w latach poprzedzających wprowadzenie tych opłat.

Prezes NFZ corocznie przedkładał Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wydatkowania środków z opłaty cukrowej i opłaty od napojów alkoholowych, jednakże nie były one sporządzane rzetelnie, ponieważ nie dotyczyły wyłącznie tych opłat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

I. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Obowiązujący Regulamin organizacyjny Centrali NFZ nie określał odrębnie zadań związanych ze świadczeniami finansowanymi z opłaty od środków spożywczych.

(akta kontroli str. 191-251)

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

⁶ Opłata, o której mowa w rozdziale 3a „Opłata od środków spożywczych” ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608, ze zm., dalej: ustawa o zdrowiu publicznym). Opłata ta, dalej zwana również opłatą cukrową albo opłatą od napojów słodzonych, w myśl art. 12c ust. 2 ww. ustawy, powinna być przeznaczana na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej związane z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością.

⁷ Opłata od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml, o której mowa w art. 9² ust. 11 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm., dalej: ustawa o przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Opłata ta, zgodnie z art. 9³ ust. 5 ww. ustawy, powinna być przeznaczana na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu.

⁸ Przychody NFZ z tytułu składki zdrowotnej z ZUS w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 248 834 mln zł, a w latach 2021-2023 łącznie 354 525 mln zł (wzrost o 42,5%).

⁹ Opłata pomniejszona o kwotę 50 384 tys. zł przekazaną na Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych.

¹⁰ 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.

Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie nadania statutu NFZ, w zakresie uregulowań dotyczących regulaminu organizacyjnego, wskazuje wyłącznie na określenie regulaminu organizacyjnego nadanego przez Prezesa Funduszu uwzględniającego zakres zadań komórek organizacyjnych Centrali Funduszu, w szczególności podział nadrzędności nad tymi komórkami pomiędzy Prezesem Funduszu i zastępcami Prezesa Funduszu. Stąd też wyłącznie z potrzeby zarządczej NFZ wynika konieczność ujęcia lub nie określonego / konkretnego zadania w Regulaminie organizacyjnym NFZ. Podejmowane na poziomie zarządczym działania, zmierzają do tego aby ujęty w Regulaminie organizacyjnym zakres zadań był wyczerpujący, niemniej jednak nie będzie to spis wszystkich czynności realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne. Należy zauważyć, że poszczególne kierownictwa NFZ, w ramach decyzji zarządczych, niejednokrotnie dokonywały zmian w Regulaminie organizacyjnym NFZ, a zapisy jak dotąd nie były kwestionowane przez organ nadzorczy.

(akta kontroli str. 518-519)

Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych wymaga zaangażowania oraz współpracy różnych komórek organizacyjnych Centrali NFZ. Każda z nich wypełnia te zadania zgodnie ze swoimi kompetencjami określonymi w Regulaminie organizacyjnym Centrali NFZ oraz własnych regulaminach organizacyjnych.

(akta kontroli str. 523)

W Regulaminie organizacyjnym Centrali Funduszu nie wydzielono komórek lub stanowisk do realizacji zadań związanych z wykorzystaniem opłaty cukrowej. Zadania z zakresu zdrowia publicznego obejmujące finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej środkami z opłaty cukrowej realizowało, według wskazania NFZ, siedmioro pracowników, w tym sześcioro z Departamentu Ekonomiczno-Finansowego¹¹ (dyrektor, zastępca dyrektora, naczelnik Wydziału Sprawozdawczości i Kontroli Finansowej, naczelnik Wydziału Planowania i Analiz Ekonomicznych, główny specjalista w Wydziale Sprawozdawczości i Kontroli Finansowej, główny specjalista w Wydziale Planowania i Analiz Ekonomicznych) oraz jedna osoba z Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej (kierownik Sekcji Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej). W zakresach obowiązków ww. pracowników, poza jednym przypadkiem¹², nie wskazano zadań związanych z wydatkowaniem opłaty od środków spożywczych.

(akta kontroli str. 130-131, 177-251)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Centrali NFZ dyrektor komórki organizacyjnej odpowiada za całokształt spraw prowadzonych i rozpatrywanych przez podległą sobie komórkę organizacyjną w tym za zapewnienie m.in. podejmowania działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zapewniając m.in. skuteczność i efektywność działań oraz wiarygodność sprawozdań. Ponadto dyrektor komórki organizacyjnej

¹¹ Do podstawowych zadań statutowych Departamentu Ekonomiczno-Finansowego należało m.in. sprawowanie nadzoru, bieżące monitorowanie i kontrola realizacji planu finansowego Centrali i oddziałów wojewódzkich Funduszu oraz sporządzanie sprawozdań oraz analiz ekonomicznych i finansowych z działalności Funduszu.

¹² Dotyczyło to kierownika Sekcji Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Funduszu, któremu w zakresie obowiązków, przyjętym do stosowania 13.01.2023 r., wpisano prowadzenie nadzoru nad realizacją świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie świadczeń pozostających we właściwości Sekcji, polegającego w szczególności na koordynacji realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, oraz przygotowywanie we współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Centrali Funduszu wyjaśnień o sposobie wykorzystania przez Fundusz środków pochodzących z opłaty cukrowej.

wyznacza i aktualizuje na bieżąco zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych w komórce organizacyjnej.

(akta kontroli str. 198-200)

Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że w kwestii zakresu obowiązków pracowników Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej, realizacja zadania dotyczącego wykorzystania dochodów pochodzących z opłaty od środków spożywczych odbywała się w ramach wykonywania innych prac i czynności zleconych przez przełożonego.

(akta kontroli str. 519)

Iwona Konfederak Zastępca Dyrektora Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki Centrali NFZ wyjaśniła, że jednym z zadań regulaminowych Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki jest promowanie postaw prozdrowotnych i programach profilaktyki zdrowotnej oraz koordynacji OW NFZ w zakresie organizowania cyklicznych działań promujących postawy prozdrowotne. Szczegółowe działania w tym zakresie są realizowane przez poszczególne wydziały i działy w departamencie, a zadania przypisane poszczególnym pracownikom departamentu. Dodatkowo pracownikom departamentu zlecane są zadania wynikające z potrzeb zarządczych, co jest zgodne z obowiązującymi zakresami obowiązków.

(akta kontroli str. 522)

Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że Biuro Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ prowadzi działania promocyjne, informacyjne i edukacyjne dotyczące różnych zagadnień związanych ze zdrowiem. Zadania związane z wydatkowaniem opłat od środków spożywczych są częścią z nich. Dodatkowo realizując swoje zadania Biuro wykorzystuje różne narzędzia i formy promocji. Dlatego zakresy obowiązków pracowników biura są tak określone, aby nie ograniczały się do konkretnego tematu promocji, tylko pozwalały na elastyczne przydzielanie zadań w zależności od potrzeb i dostępnych zasobów.

(akta kontroli str. 523)

1.2. Dla środków pochodzących z opłaty cukrowej nie wprowadzono odrębnych procedur, lecz były one wydatkowane na zasadach ogólnych.

(akta kontroli str. 8, 191-259)

Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśniał m.in., że dla środków pochodzących z opłaty cukrowej w zakresie tworzenia planów finansowych oraz sprawozdawczości z realizacji planów finansowych nie przewidziano odrębnych procedur. Zadania związane z tworzeniem planów finansowych oraz sprawozdawczością z realizacji planów finansowych realizowane są na zasadach określonych w przepisach rozdziału 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁴.

(akta kontroli str. 8)

1.3. Prezes NFZ nie prowadził dodatkowych, odrębnych od pozostałych środków Funduszu analiz w celu weryfikacji potrzeb oraz ustalenia kryteriów podziału środków z opłaty cukrowej na oddziały wojewódzkie NFZ. Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że dla środków pochodzących z opłaty cukrowej ustawodawca nie przewidział odrębnego sposobu podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne NFZ.

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 146.

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 541.

Szczegółowy sposób podziału środków został określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych¹⁵.

(akta kontroli str. 6, 8-9)

Prezes NFZ nie ustalił odrębnych zasad podziału środków pochodzących z opłaty cukrowej i nie posiadał opinii ekspertów (diagnozy potrzeb pacjentów) w odniesieniu do zadań na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej związane z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością. Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Funduszu wyjaśniła m.in., że zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej, to plan zakupu świadczeń uwzględnia pożądaną poziom dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa oraz wysokość planowanych kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Wskazała również, że przepisy nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji w zakresie podziału kosztów realizowanych zadań. Z tego też względu przychody z opłaty i finansowane z niej koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. NFZ nie występował z inicjatywą modyfikacji regulacji dotyczących sposobu podziału środków z opłaty cukrowej.

(akta kontroli str.127-128)

Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej wyjaśniając czy NFZ występował do Ministra Zdrowia i Ministra Finansów z inicjatywą uregulowania kwestii dotyczącej podziału pomiędzy poszczególne OW NFZ środków pochodzących z opłaty cukrowej, stwierdziła, że NFZ nie występował z taką inicjatywą.

(akta kontroli str. 260)

Do podstawowych zadań statutowych komórek organizacyjnych Centrali NFZ należy m.in. inicjowanie, opracowywanie, opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów prawnych i dokumentów oraz dokonywanie ich uzgodnień wewnątrz Funduszu; opracowywanie stanowisk i opinii do przedkładanych dokumentów rządowych; przygotowywanie, na wniosek Biura Prawnego, stanowisk (informacji) dotyczących projektów dokumentów rządowych przekazanych do zaopiniowania Prezesowi Funduszu; realizowanie zadań z zakresu wykonywania kontroli zarządczej, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 205-207)

1.4. Plany finansowe NFZ w zakresie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej na lata 2021-2024 nie zawierały odrębnych pozycji dla kosztów związanych z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością.

(akta kontroli str. 81-122)

Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że wzór planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie przewiduje odrębnych

¹⁵ Dz.U. Nr 193, poz. 1495.

pozycji dla kosztów świadczeń opieki zdrowotnej związanych z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością.

(akta kontroli str. 7, 9)

W planie finansowym NFZ na 2021 r. przychody z opłaty od napojów z dodatkiem cukrów oraz kofeiny lub tauryny były ujęte w pozycji E – Pozostałe przychody, a w planach finansowych NFZ na lata 2022-2024 w pozycji A6/A5 – środki z tytułu opłat, o których mowa w art. 12a ust. 1 12i ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym oraz art. 9² ust. 11 i 21 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(akta kontroli str. 90-122)

Plany finansowe OW NFZ na lata 2021-2024, zgodnie z obowiązującym wzorem, nie zawierały pozycji przychodowych. W zakresie planów finansowych na rok 2021 Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że w 2021 r. środki pochodzące z opłat od środków spożywczych były przekazywane do OW NFZ w ramach przekazywanych środków na realizację bieżących zobowiązań OW NFZ. Jednocześnie z uwagi na brak wyodrębnienia we wzorze planu finansowego NFZ pozycji dedykowanej przychodom z opłat od środków spożywczych przychody z tego tytułu zostały zaewidencjonowane w pozostałych przychodach operacyjnych Centrali NFZ za 2021 r.

(akta kontroli str. 81-124, 531)

W okresie objętym kontrolą, Centrala NFZ przychody z opłaty cukrowej i finansowane z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowała na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. Z opłaty cukrowej Fundusz finansował świadczenia opieki zdrowotnej, które były finansowane ze składek na ubezpieczenie zdrowotne przed wprowadzeniem opłaty cukrowej, co w praktyce sprowadzało się do zmiany źródła finansowania tych świadczeń. Ponadto od roku 2021 Fundusz finansował z opłaty cukrowej świadczenia zdrowotne w ramach programu pilotażowego KOS-BAR.

(akta kontroli str. 11-57)

1.5. Przyjęte w NFZ zasady rachunkowości nie przewidywały odrębnych kont analitycznych dla kosztów związanych z opłatą cukrową. Artur Szłaga Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *polityka rachunkowości przyjęta w NFZ uwzględnia ewidencję przychodów i kosztów dotyczących opłaty od napojów z dodatkiem cukrów, kofeiny lub tauryny, w następujący sposób: Przychody – konto 708-x-y Przychody z tytułu innych opłat ustawowych – w podziale na tytuły opłat oraz Koszty – konto 420-x Usługi świadczeń zdrowotnych – wykonywanych na rzecz świadczeniobiorców, osób uprawnionych i innych osób, zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej, na podstawie zawartych umów z NFZ.*

(akta kontroli str. 261)

W przyjętych zasadach rachunkowości, wprowadzonych zarządzeniem Nr 23/2022/BK Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zasad rachunkowości w Narodowym Funduszu Zdrowia z dnia 28 lutego 2022 r.¹⁶ wyodrębniono konto przychodów 708-4-1 rozrachunki z tytułu opłaty cukrowej, ale nie wyodrębniono takiego konta po stronie kosztów. Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *w przyjętych zasadach rachunkowości NFZ stosuje się konta księgi głównej oraz obligatoryjne konta pomocnicze, zgodnie z postanowieniami art.*

¹⁶ Biul. Infor. NFZ z 2022 r. poz. 23.

4 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷. W zakresie realizacji przez NFZ zadań objętych przedmiotową kontrolą NIK, postanowienia ustawowe nie wprowadzają obligatoryjnego wdrożenia szczególnych zasad ewidencji, w tym w szczególności w zakresie kosztów.

(akta kontroli str. 290, 294)

Na temat nieutworzenia konta pomocniczego dla kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z opłaty cukrowej Dyrektor Biura Księgowości wyjaśnił m.in., że przepisy nie obligują NFZ do prowadzenia ewidencji kosztów realizacji zadań z uwzględnieniem podziału na poszczególne tytuły zadań, tj. zadania o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej. Ponadto we wzorze planu finansowego nie zostały wyodrębnione pozycje kosztowe, o których mowa wyżej. Z uwagi na powyższe przychody z opłaty i finansowane z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek.

(akta kontroli str. 515)

Na pytanie w jaki sposób została zapewniona rzetelność danych przekazywanych Ministrowi Zdrowia zgodnie z art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, skoro w NFZ nie wyodrębniono odpowiednich kont po stronie kosztów w prowadzonych zasadach rachunkowości¹⁸ NFZ, Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że zadania związane z wykorzystaniem środków pochodzących z opłaty cukrowej w NFZ realizuje zgodnie z właściwościami merytorycznymi Departament Świadczeń Opieki Zdrowotnej. Do kompetencji tej komórki należy w szczególności udzielanie informacji i przekazywanie danych w zakresie prowadzonych działań, zgodnie z art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym. Zapisy ustawowe dotyczące ww. opłaty poza wskazaniem przeznaczenia, nie określają sposobu podziału opłaty pomiędzy poszczególne zadania (o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej), ani nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji, w tym w szczególności w zakresie kosztów.

(akta kontroli str. 322, 462)

1.6. Prezes NFZ nie monitorował efektów rozwiązań wprowadzenia opłaty cukrowej, obejmujących ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa. Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że w opinii Funduszu podmiotem właściwym do realizacji zadań epidemiologicznych z zakresu analiz zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa wydaje się być Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego-Państwowy Zakład Higieny (w ramach którego działa Instytut Żywności i Żywienia), towarzystwa naukowe, których zadania zdefiniowano m.in. w przepisach ustawy o instytutach badawczych, ustawy o zdrowiu publicznym, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025.

(akta kontroli str. 296)

Zgodnie z §5 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej w Centrali NFZ, do podstawowych zadań Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej należy w szczególności dokonywanie oceny wpływu regulacji prawnych oraz przyjętego sposobu finansowania na jakość udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej.

¹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹⁸ Stanowiących załącznik do zarządzenia Nr 23/2022/BK Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości w Narodowym Funduszu Zdrowia. Zarządzenie weszło w życie 1 marca 2022 r. z mocą od 1 stycznia 2021 r.; dalej: zasady rachunkowości NFZ.

(akta kontroli str. 152-153)

Na pytanie jakimi kryteriami Fundusz kierował się przy podziale środków z opłaty od napojów, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej związane z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniodawców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością, aby uzyskać optymalne efekty ich wydatkowania, skoro nie monitorował efektów rozwiązań wprowadzenia tej opłaty, obejmujących ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa, Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśniła m.in., że *wprowadzone przepisy nie określają sposobu ich podziału pomiędzy poszczególne zadania o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej oraz nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji w zakresie podziału kosztów realizowanych zadań. Z tego też względu przychody z opłaty cukrowej i finansowane z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek.*

(akta kontroli str. 456)

Wojciech Konieczny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia udzielając odpowiedzi na pytanie¹⁹: czy w związku z prowadzeniem opłaty od napojów, o której mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym, Ministerstwo Zdrowia monitorowało efekty rozwiązań wprowadzenia ww. opłaty obejmujące analizę i ocenę sytuacji zdrowotnej ludności Rzeczypospolitej Polskiej i jej uwarunkowań, wyjaśnił m.in., że *w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów wskazano, że projekt ustawy przewiduje możliwość dokonywania analiz dotyczących efektów działania regulacji prozdrowotnych. Do zadań NFZ będzie należało monitorowanie efektów związanych z wprowadzeniem opłaty od napojów. Wskazał również, iż w ramach zadań realizowanych ze środków Narodowego Programu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy przygotowuje co 2 lata publikacje pn. Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania.*

(akta kontroli str. 315)

Wojciech Konieczny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia udzielając odpowiedzi na pytanie²⁰: w jaki sposób była weryfikowana rzetelność danych przekazywanych Ministrowi Zdrowia zgodnie z art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, wyjaśnił m.in., że *z uwagi na brak podstaw do założenia przez Ministerstwo Zdrowia braku rzetelności przekazywanych przez NFZ danych nie były one dodatkowo weryfikowane. Niemniej jednak pismem z 10 czerwca 2024 r. Minister Zdrowia zauważył, że informacja, o której mowa w art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, powinna zawierać wyłącznie dane nt. wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłaty cukrowej i zwrócił się z prośbą o korektę oraz przekazanie poprawionej ww. informacji o sposobie wykorzystania środków z opłaty cukrowej za 2023 r.*

(akta kontroli str. 316)

Pismem z 10 czerwca 2024 r. Minister Zdrowia zwrócił się do Prezesa NFZ z prośbą o korektę informacji o sposobie wykorzystania opłaty cukrowej w 2023 r. W piśmie tym zapisał m.in.: (...) pragnę uprzejmie zauważyć, że przedmiotowa informacja

¹⁹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁰ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

powinna zawierać dane nt. wykorzystania środków finansowych pochodzących wyłącznie z tzw. opłaty cukrowej. W związku z powyższym niezasadne jest dodawanie informacji (...) jeżeli nie były one finansowane z tzw. opłaty cukrowej, a były działaniami realizowanymi w ramach zadań pracowników Centrali NFZ lub pracowników oddziałów wojewódzkich NFZ. Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że w poprzednich latach Ministerstwo Zdrowia sygnalizowało potrzebę modyfikacji przekazywanej co roku ww. informacji, zwracam się z uprzejmą prośbą o ponowne przekazanie – po korekcie – ujednoliconej i poprawionej informacji o sposobie wykorzystania środków z tzw. opłaty cukrowej za 2023 r. (...).

(akta kontroli str. 490)

W odpowiedzi Prezes NFZ poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia pismem z 20.05.2024 r., że (...) *działania podejmowane w ramach akcji NFZ „ŚRODA Z PROFILAKTYKĄ” podejmowane są w ramach zadań wykonywanych przez pracowników Centrali NFZ (...). Natomiast odnosząc się do pkt 7 (Pacjent.gov.pl) i pkt 9 (Stacjonarne wydarzenia profilaktyczne) to w przekazanej informacji zostało wskazane, że te przedsięwzięcia są realizowane w ramach zadań pracowników NFZ. W świetle powyższego, proponuję pozostać przy „Informacji Prezesa NFZ (...)” z wersji przekazanej przy piśmie z dnia 15.04.2024 r. z uwagi na fakt, że nieznaczące uzupełnienie dotyczyłoby jedynie pkt 5 (Cykliczna akcja NFZ „ŚRODA Z PROFILAKTYKĄ”) w zakresie wskazanym powyżej oraz przede wszystkim biorąc pod uwagę, że dokument z 15.04.2024 r. został już udostępniony m.in. w ramach kontroli NIK (...).*

(akta kontroli str. 496)

Na pytanie jakie działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym, o których mowa w art. 12c ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, były w latach 2021-2023 realizowane poza zadaniami pracowników Centrali NFZ i pracowników OW NFZ, Iwona Konfederak Zastępca Dyrektora Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki Centrali NFZ wyjaśniła, że *wszelkie działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym realizowane przez pracowników Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki w latach 2021-2023 wynikały z Regulaminu organizacyjnego Centrali NFZ oraz z zakresu obowiązków pracowników. Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że wszystkie działania o charakterze edukacyjnym czy promocyjnym realizowane są w ramach zadań pracowników wynikające z Regulaminu organizacyjnego i zakresów obowiązków. Część zadań ma charakter bezkosztowy tzn. nie wymaga dodatkowego finansowania np. publikacje postów edukacyjnych w mediach społecznościowych czy komunikatów na stronie internetowej Funduszu. Natomiast część działań wymaga zaangażowania podmiotów zewnętrznych, a co za tym idzie poniesienia kosztów. Przykładami takich zadań są: zakup reklamy w prasie, zakup czasu antenowego czy produkcja podcastów.*

(akta kontroli str. 533-534)

1.7. Pismem z dnia 20 grudnia 2019 r. Minister Zdrowia zwrócił się do Prezesa NFZ o zgłoszenie ewentualnych uwag do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (UD 32). W odpowiedzi na ww. pismo Prezes NFZ zaproponował jedną zmianę w ustawie o zdrowiu publicznym dotyczącą zastąpienia wyrazu „podróżnego” wyrazem „importującego” lub wyrazami „tej osoby”. Prezes NFZ nie zgłaszał, że projektowane przepisy: nie określają sposobu podziału opłaty cukrowej pomiędzy poszczególne zadania (o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej), nie ustanawiają dla tych środków szczególnych zasad ewidencji, nie przewidują odrębnego sposobu podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne NFZ oraz nie określają wzoru przygotowania informacji o sposobie

wykorzystania ww. środków, składanej Ministrowi Zdrowia. Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (UD32) był projektem rządowym opracowanym z inicjatywy własnej Ministra Zdrowia, który określił jej zakres merytoryczny i funkcjonalny, w tym oczekiwania informacyjno-sprawozdawcze. Zarówno Minister Zdrowia jako projektodawca rozwiązań i odbiorca danych informacyjno-sprawozdawczych, jak inne instytucje oraz podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym, nie uznały za konieczne lub uznały za niemożliwe do określenia podziału opłaty cukrowej pomiędzy poszczególne zadania, podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne OW NFZ oraz wzoru informacji o sposobie wykorzystania ww. środków. Przepisy ww. ustawy ani przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie przewidywały konstruowania planu finansowego NFZ pod kątem wyodrębnienia w strukturze planu finansowego zadań finansowanych z poszczególnych źródeł. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż uwzględniając zakres działań finansowanych z ww. opłaty, w tym działania edukacyjne i profilaktyczne, ewentualne wyodrębnienie pozycji dedykowanych kosztom finansowanym z ww. środków musiałoby dotyczyć niemal wszystkich pozycji kosztowych planu finansowego.

(akta kontroli str. 509-510)

W latach 2021-2024 (30.06) Prezes NFZ nie zgłaszał Ministrowi Zdrowia, że przepisy ustawy o zdrowiu publicznym w zakresie opłaty cukrowej, uniemożliwiają wywiązywanie się z obowiązku ustawowego, polegającego na corocznym przedkładaniu informacji, na podstawie art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym. Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że departament nie przekazywał informacji sugerującej, iż nie jest możliwe „(...) wywiązywanie się z obowiązków ustawowych, polegających na corocznym przedkładaniu Ministrowi Zdrowia informacji na podstawie art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym.

(akta kontroli str. 506, 513)

W latach 2021-2024 (30.06) Prezes NFZ nie zgłaszał Ministrowi Finansów, że rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie przewiduje odrębnych pozycji dla kosztów świadczeń opieki zdrowotnej związanych z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością. Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że brak we wzorze planu finansowego pozycji kosztowych w poszczególnych rodzajach kosztów (świadczeń i administracyjnych) dedykowanych kosztom realizacji zadań finansowanych z opłaty cukrowej nie uniemożliwia sporządzenia dla Ministra Zdrowia informacji na podstawie art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym. W związku z powyższym nie było uzasadnienia do występowania do Ministra Finansów o wyodrębnienie w strukturze planu finansowego pozycji dedykowanych realizacji zadań finansowanych z opłaty cukrowej.

(akta kontroli str. 506-507, 511)

1.8. Informacje przekazywane Ministrowi Zdrowia za lata 2021-2023, o których mowa w art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym nie były sporządzane na podstawie informacji (sprawozdań) jednostkowych OW NFZ. Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśniła m.in., że dane wykorzystane do realizacji obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, to dane zawarte m.in. w systemach informatycznych NFZ, do których przekazywania zobowiązani są świadczeniodawcy w oparciu o przepisy

rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie zakresu niezbędnych informacji przetwarzanych przez świadczeniodawców, szczegółowego sposobu rejestrowania tych informacji oraz ich przekazywania podmiotom zobowiązanym do finansowania świadczeń ze środków publicznych oraz zarządzenia nr 128/2021/DI Prezesa NFZ w sprawie ustalenia jednolitego pliku sprawozdawczego w postaci szczegółowych komunikatów sprawozdawczych XML. W związku z powyższym nie było potrzeby zwracania się o informacje w sprawie realizacji świadczeń do OW NFZ, gdyż Centrala NFZ dysponowała danymi tożsamymi z danymi pozostającymi w posiadaniu dyrektorów OW NFZ.

(akta kontroli str. 525, 528)

W informacjach, o których mowa w art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, przekazywanych Ministrowi Zdrowia za lata 2021-2023, NFZ wykazywał działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym, które nie były realizowane z opłat od środków spożywczych, tylko były realizowane przez pracowników Centrali i oddziałów wojewódzkich Funduszu w ramach przypisanych im zadań służbowych. Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *Biuro Komunikacji Społecznej i Promocji przekazywało do sprawozdań dla Ministra Zdrowia wykaz tych działań, które wiązały się z tematyką cukrzycy, nadwagi i otyłości.*

(akta kontroli str. 11-54, 542)

1.9. W latach 2021-2023 do NFZ z tytułu opłaty cukrowej wpłynęła łącznie kwota 4 471 321,7 tys. zł, z tego 1 420 926,6 tys. zł w 2021 r., 1 597 889,7 tys. zł w 2022 r. i 1 452 505,4 tys. zł w 2023 r.

W tym okresie na refundację produktów leczniczych stosowanych w leczeniu cukrzycy²¹ NFZ wydatkował kwotę 3 779 743,3 tys. zł, co w porównaniu do okresu z lat 2018-2020 (2 892 961,8 tys. zł) stanowiło wzrost o 30,7%. Liczba opakowań produktów leczniczych objęta refundacją w latach 2021-2023 wyniosła 112 920,4 tys. sztuk i była wyższa o 8,9% niż w latach 2018-2020 (103 660,8 tys. szt.).

Na refundację pasków do mierzenia glukozy we krwi²² w latach 2021-2023 NFZ wydatkował kwotę 1 444 337,7 tys. zł, co w porównaniu do okresu z lat 2018-2020 (1 375 132,1 tys. zł), stanowiło wzrost o 5%. Liczba opakowań pasków do mierzenia glukozy we krwi objęta refundacją w latach 2021-2023 wyniosła 46 712,2 tys. sztuk i w porównaniu do okresu z lat 2018-2020 (45 217,2 tys. szt.) była wyższa o 3,3%. Przy czym liczba pasków do mierzenia glukozy we krwi objęta refundacją w 2023 r. (14 637,9 tys. szt.) była niższa od liczby pasków objętych refundacją w 2020 r. (16 024,2 tys. szt.) o 8,7% i w 2019 r. (15 015,6 tys. szt.) o 2,5%.

Wydatki na świadczenia z rozpoznaniem ICD-10²³ E11²⁴ (świadczenia w zakresie chorób metabolicznych, świadczenia w zakresie diabetologii, świadczenia w zakresie diabetologii dla dzieci oraz kompleksowa ambulatoryjna opieka specjalistyczna nad pacjentem z cukrzycą), w latach 2021-2023, wyniosły 446 376,2 tys. zł i w porównaniu do okresu z lat 2018-2020 (271 540,5 tys. zł) były wyższe o 64,4%. Udział wydatków na ww. świadczenia w latach 2021-2023, w porównaniu do wydatków na refundację produktów leczniczych i pasków do mierzenia glukozy we krwi w tym okresie (5 224 081,0 tys. zł) stanowił 8,5%.

Przychody NFZ z tytułu składki zdrowotnej w porównywanych okresach wzrosły o 42,5%²⁵.

²¹ Dotyczy całej cukrzycy bez wyodrębnienia cukrzycy typu 2.

²² Dotyczy całej cukrzycy bez wyodrębniania cukrzycy typu 2.

²³ Międzynarodowa Statystyczna Klasyfikacja Chorób i Problemów Zdrowotnych – rewizja 10.

²⁴ Cukrzyca insulinoniezależna, określenie dla cukrzycy typu 2.

²⁵ Przychody NFZ z tytułu składki zdrowotnej z ZUS w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 248 834 mln zł, a w latach 2021-2023 łącznie 354 525 mln zł.

(akta kontroli str. 11-54, 262, 303, 307, 320)

Prezes NFZ w kontrolowanym okresie²⁶ wykonywał obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, składając Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wykorzystania środków z opłaty cukrowej, jednakże informacje te nie dotyczyły wyłącznie tych opłat.

(akta kontroli str. 11-54)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przedkładane przez Prezesa NFZ Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wykorzystania środków z opłaty cukrowej nie były sporządzane rzetelnie, ponieważ zawierały dane o kosztach wyższych niż przychody z tytułu tej opłaty.

(akta kontroli str. 11-57, 477-483)

Jak wyjaśniał Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej: (...) *sprawozdanie i rozliczanie świadczeń z płatnikiem publicznym opiera się m.in. na Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych – rewizja 10 (...). Przedmiotowa klasyfikacja nie daje możliwości rozgraniczenia udzielonych świadczeń ze względu na określony typ cukrzycy, a jedynie grupuje jej typy w ramach danego kodu ICD-10. (...) Przywołana obowiązująca międzynarodowa klasyfikacja nie wskazuje precyzyjnych odrębnych kodów rozpoznań ICD-10 na każdy odrębny typ cukrzycy. Ponadto z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej i Promocji wynika, że kierowane przez niego Biuro: przekazywało do sprawozdań dla Ministra Zdrowia wykaz tych działań, które wiązały się z tematyką cukrzycy, nadwagi, otyłości (...).*

(akta kontroli str. 501-502, 541-543)

Zdaniem NIK informacja, o której mowa w art. 12k ustawy o zdrowiu publicznym, powinna zawierać wyłącznie dane na temat wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłaty cukrowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania finansowane ze środków pochodzących z opłaty od środków spożywczych realizowane były przez Centralę NFZ w okresie objętym kontrolą na takich samych zasadach jak zadania finansowane przez Fundusz ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Środki pochodzące z tej opłaty, zgodnie z obowiązującym wzorem planu finansowego NFZ oraz przyjętymi w Funduszu zasadami rachunkowości, nie były odrębnie ewidencjonowane po stronie kosztów, natomiast były wyodrębnione po stronie przychodów.

W latach 2021-2023 wpływy z opłaty od środków spożywczych nie zwiększyły nakładów na finansowanie świadczeń zdrowotnych określonych w art. 12c ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym w odniesieniu do okresów poprzedzających otrzymanie ww. opłaty (2018-2020), gdyż wydatki na te świadczenia, po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu przychodów ze składki zdrowotnej²⁷, były na porównywalnym poziomie bądź tylko nieznacznie wyższe.

Prezes NFZ corocznie przedkładał Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wydatkowania środków z opłaty cukrowej, jednakże informacje te nie były sporządzone rzetelnie, ponieważ nie dotyczyły wyłącznie tej opłaty.

²⁶ Lata 2021-2024 (I kw.).

²⁷ Przychody NFZ z tytułu składki zdrowotnej z ZUS w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 248 834 mln zł, a w latach 2021-2023 łącznie 354 525 mln zł (wzrost o 42,5%).

II. Realizacja zadań finansowanych ze środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Obowiązujący Regulamin organizacyjny Centrali NFZ nie określał odrębnie zadań związanych ze świadczeniami finansowanymi z opłaty od napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 191-251)

Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie nadania statutu NFZ, w zakresie uregulowań dotyczących regulaminu organizacyjnego, wskazuje wyłącznie na określenie regulaminu organizacyjnego nadanego przez Prezesa Funduszu uwzględniającego zakres zadań komórek organizacyjnych Centrali Funduszu, w szczególności podział nadrzędności nad tymi komórkami pomiędzy Prezesem Funduszu i zastępcami Prezesa Funduszu. Stąd też wyłącznie z potrzeby zarządczej NFZ wynika konieczność ujęcia lub nie określonego / konkretnego zadania w Regulaminie organizacyjnym NFZ. Podejmowane na poziomie zarządczym działania, zmierzają do tego aby ujęty w Regulaminie organizacyjnym zakres zadań był wyczerpujący, niemniej jednak nie będzie to spis wszystkich czynności realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne. Należy zauważyć, że poszczególne kierownictwa NFZ, w ramach decyzji zarządczych, niejednokrotnie dokonywały zmian w Regulaminie organizacyjnym NFZ a zapisy jak dotąd nie były kwestionowane przez organ nadzorczy.

(akta kontroli str. 518-519)

Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od napojów alkoholowych wymaga zaangażowania oraz współpracy różnych komórek organizacyjnych Centrali NFZ. Każda z nich wypełnia te zadania zgodnie ze swoimi kompetencjami określonymi w Regulaminie organizacyjnym Centrali NFZ oraz własnych regulaminach organizacyjnych.

(akta kontroli str. 523)

W Regulaminie organizacyjnym Centrali Funduszu nie wydzielono komórek lub stanowisk do realizacji zadań związanych z wykorzystaniem opłaty napojów alkoholowych. Zadania z zakresu zdrowia publicznego obejmujące finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej środkami z opłaty napojów alkoholowych, według wskazania Prezesa NFZ realizowało sześcioro pracowników Departamentu Ekonomiczno-Finansowego²⁸ (dyrektor, zastępca dyrektora, naczelnik Wydziału Sprawozdawczości i Kontroli Finansowej, naczelnik Wydziału Planowania i Analiz Ekonomicznych, główny specjalista w Wydziale Sprawozdawczości i Kontroli Finansowej, główny specjalista w Wydziale Planowania i Analiz Ekonomicznych). W zakresach obowiązków ww. pracowników nie wskazano zadań związanych z wydatkowaniem opłaty od napojów alkoholowych.

W zakresach obowiązków pracowników ww. komórek organizacyjnych Centrali NFZ nie wskazano zadań związanych z wydatkowaniem opłaty od napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 130-131, 177-251)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Centrali NFZ dyrektor komórki organizacyjnej odpowiada za całokształt spraw prowadzonych i rozpatrywanych przez

²⁸ Do podstawowych zadań statutowych Departamentu Ekonomiczno-Finansowego należało m.in. sprawowanie nadzoru, bieżące monitorowanie i kontrola realizacji planu finansowego Centrali i oddziałów wojewódzkich Funduszu oraz sporządzanie sprawozdań oraz analiz ekonomicznych i finansowych z działalności Funduszu.

podległą sobie komórkę organizacyjną w tym za zapewnienie m.in. podejmowania działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zapewniając m.in. skuteczność i efektywność działań oraz wiarygodność sprawozdań. Ponadto dyrektor komórki organizacyjnej wyznacza i aktualizuje na bieżąco zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych w komórce organizacyjnej.

(akta kontroli str. 198-200)

Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że w kwestii zakresu obowiązków pracowników Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej, realizacja zadania dotyczącego wykorzystania dochodów pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych odbywała się w ramach wykonywania innych prac i czynności zleconych przez przełożonego.

(akta kontroli str. 519)

Iwona Konfederak Zastępca Dyrektora Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki Centrali NFZ wyjaśniła, że jednym z zadań regulaminowych Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki jest promowanie postaw prozdrowotnych i programach profilaktyki zdrowotnej oraz koordynacji OW NFZ w zakresie organizowania cyklicznych działań promujących postawy prozdrowotne. Szczegółowe działania w tym zakresie są realizowane przez poszczególne wydziały i działy w departamencie, a zadania przypisane poszczególnym pracownikom departamentu. Dodatkowo pracownikom departamentu zlecane są zadania wynikające z potrzeb zarządczych, co jest zgodne z obowiązującymi zakresami obowiązków.

(akta kontroli str. 522)

Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że Biuro Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ prowadzi działania promocyjne, informacyjne i edukacyjne dotyczące różnych zagadnień związanych ze zdrowiem. Zadania związane z wydatkowaniem opłat od napojów alkoholowych są częścią z nich. Dodatkowo realizując swoje zadania Biuro wykorzystuje różne narzędzia i formy promocji. Dlatego zakresy obowiązków pracowników biura są tak określone, aby nie ograniczały się do konkretnego tematu promocji, tylko pozwalały na elastyczne przydzielanie zadań w zależności od potrzeb i dostępnych zasobów.

(akta kontroli str. 523)

2.2. Dla środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych nie wprowadzono odrębnych procedur, lecz były one wydatkowane na zasadach ogólnych.

(akta kontroli str. 8, 191-259)

Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśniał m.in., że dla środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych w zakresie tworzenia planów finansowych oraz sprawozdawczości z realizacji planów finansowych nie przewidziano odrębnych procedur. Zadania związane z tworzeniem planów finansowych oraz sprawozdawczością z realizacji planów finansowych realizowane są na zasadach określonych w przepisach rozdziału 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia.

(akta kontroli str. 8)

Do podstawowych zadań statutowych komórek organizacyjnych Centrali NFZ należy m.in. inicjowanie, opracowywanie, opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów prawnych i dokumentów oraz dokonywanie ich uzgodnień wewnątrz Funduszu; opracowywanie stanowisk i opinii do przedkładanych dokumentów rządowych;

przygotowywanie, na wniosek Biura Prawnego, stanowisk (informacji) dotyczących projektów dokumentów rządowych przekazanych do zaopiniowania Prezesowi Funduszu; realizowanie zadań z zakresu wykonywania kontroli zarządczej, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 205-207)

2.3. Prezes NFZ nie prowadził dodatkowej, odrębnej od pozostałych środków Funduszu, analizy w celu weryfikacji potrzeb oraz ustalenia kryteriów podziału środków z opłaty od napojów alkoholowych na oddziały wojewódzkie NFZ. Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśniał m.in., że *dla środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych ustawodawca nie przewidział odrębnego sposobu podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne NFZ. Szczegółowy sposób podziału środków został określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie podziału środków pomiędzy centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych.*

(akta kontroli str. 6, 8-9)

Prezes NFZ nie ustalił odrębnych zasad podziału środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych i nie posiadał opinii ekspertów (diagnozy potrzeb pacjentów) w odniesieniu do zadań na działania edukacyjne i profilaktyczne oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu. Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Funduszu wyjaśniła m.in., że *zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej, to plan zakupu świadczeń uwzględnia pożądaną poziom dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa oraz wysokość planowanych kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Wskazała również, że przepisy nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji w zakresie podziału kosztów realizowanych zadań. Z tego też względu przychody z opłaty i finansowane z niej koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. NFZ nie występował z inicjatywą modyfikacji regulacji dotyczących sposobu podziału środków z opłaty od napojów alkoholowych.*

(akta kontroli str.127-128)

Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej wyjaśniając czy NFZ występował do Ministra Zdrowia i Ministra Finansów z inicjatywą uregulowania kwestii dotyczącej podziału pomiędzy poszczególne OW NFZ środków pochodzących z opłaty alkoholowej, stwierdziła, że *NFZ nie występował z taką inicjatywą.*

(akta kontroli str. 260)

2.4. Plany finansowe NFZ w zakresie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej na lata 2021-2024 nie zawierały odrębnych pozycji dla kosztów opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu.

(akta kontroli str. 81-122)

Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *wzór planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie przewiduje odrębnych pozycji dla kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie kosztów opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu.*

(akta kontroli str. 7, 9)

W planie finansowym NFZ na 2021 r. przychody z opłaty od napojów alkoholowych były ujęte w pozycji E – Pozostałe przychody, a w planach finansowych NFZ na lata 2022-2024 w pozycji A6 ujęto łącznie – środki z tytułu opłat, o których mowa w art. 12a ust. 1 i art. 12i ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym oraz art. 9² ust. 11 i 21 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(akta kontroli str. 90-122)

Plany finansowe OW NFZ na lata 2021-2024, zgodnie z obowiązującym wzorem nie zawierały pozycji przychodowych. W zakresie planów finansowych na rok 2021 Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że w 2021 r. środki pochodzące z opłat od napojów alkoholowych były przekazywane do OW NFZ w ramach przekazywanych środków na realizację bieżących zobowiązań OW NFZ. Jednocześnie z uwagi na brak wyodrębnienia we wzorze planu finansowego NFZ pozycji dedykowanej przychodom z opłat od środków spożywczych przychody z tego tytułu zostały zaewidencjonowane w pozostałych przychodach operacyjnych Centrali NFZ za 2021 r.

(akta kontroli str. 81-124, 324-344, 531)

W okresie objętym kontrolą, Centrala NFZ przychody z opłaty alkoholowej i finansowane z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowała na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. Z opłaty alkoholowej Fundusz finansował świadczenia opieki zdrowotnej, które były finansowane ze składek na ubezpieczenie zdrowotne przed wprowadzeniem opłaty alkoholowej, co w praktyce sprowadzało się do zmiany źródła finansowania tych świadczeń.

(akta kontroli str. 58-71)

2.5. Przyjęte w NFZ zasady rachunkowości nie przewidywały odrębnych kont analitycznych dla kosztów związanych z opłatą alkoholową. Artur Szłaga Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że polityka rachunkowości przyjęta w NFZ uwzględnia ewidencję przychodów i kosztów dotyczących opłaty od napojów alkoholowych, w następujący sposób: Przychody – konto 708-x-y Przychody z tytułu innych opłat ustawowych – w podziale na tytuły opłat oraz Koszty – konto 420-x Usługi świadczeń zdrowotnych – wykonywanych na rzecz świadczeniobiorców, osób uprawnionych i innych osób, zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej, na podstawie zawartych umów z NFZ.

(akta kontroli str. 261)

W przyjętych zasadach rachunkowości, wprowadzonych zarządzeniem Nr 23/2022/BK Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie zasad rachunkowości w Narodowym Funduszu Zdrowia z dnia 28 lutego 2022 r. wyodrębniono konto przychodów 708-4-2 rozrachunki z tytułu sprzedaży alkoholu do 300 ml, ale nie wyodrębniono takiego konta po stronie kosztów. Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że w przyjętych zasadach rachunkowości NFZ stosuje się konta księgi głównej oraz obligatoryjne konta pomocnicze, zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W zakresie realizacji przez NFZ zadań objętych przedmiotową kontrolą NIK, postanowienia ustawowe nie wprowadzają obligatoryjnego wdrożenia szczególnych zasad ewidencji, w tym w szczególności w zakresie kosztów.

(akta kontroli str. 290, 294)

Na temat nieutworzenia konta pomocniczego dla kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z opłaty od napojów alkoholowych Artur Szłaga Dyrektor

Biura Księgowości wyjaśnił m.in., że przepisy nie obligują NFZ do prowadzenia ewidencji kosztów realizacji zadań z uwzględnieniem podziału na poszczególne tytuły zadań, tj. zadania o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej. Ponadto we wzorze planu finansowego nie zostały wyodrębnione pozycje kosztowe, o których mowa wyżej. Z uwagi na powyższe przychody z opłaty i finansowane z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek. (akta kontroli str. 515)

Hanna Majszczyk Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśniła²⁹ m.in., że podczas procedowania jednej z nowelizacji rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej NFZ, w tym dodającej nową pozycję przychodową we wzorze planu finansowego NFZ pn. „A5 – środki uzyskane z tytułu opłat, o których mowa w art. 12a ust. 1 i art. 12i ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym oraz w art. 9² ust. 11 i 21 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”, nie zostały zgłoszone uwagi, w tym w szczególności przez Ministra Zdrowia i NFZ, co do konieczności dodania również pozycji kosztowych odnoszących się do zrealizowanych środków z przeznaczeniem na koszty świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu. Podkreślić należy, że wyodrębnienie każdego rodzaju kosztów w planie finansowym NFZ prowadziłoby do nadmiernego rozdrobnienia tego dokumentu. Takie działanie nie ma też uzasadnienia jeśli chodzi o wskazane w delegacji ustawowej uwzględnienie konieczności zapewnienia prawidłowego i rzetelnego gospodarowania środkami publicznymi. W ocenie Ministra Finansów nic nie stoi na przeszkodzie, aby NFZ ewidencjonował koszty ponoszone na ww. zadania poza planem finansowym w celu przekazywania stosownej informacji dla Ministra Zdrowia. Niewykluczone jest jednak ujęcie dodatkowych pozycji we wzorze planu finansowego NFZ o ile w uzgodnieniu z MZ i NFZ uznane to zostanie za zasadne i potrzebne.

(akta kontroli str. 550-551)

Prezes NFZ nie zobowiązał i nie wyegzekwował od dyrektorów OW NFZ, na podstawie przepisów zarządzenia Nr 23/2022/BK Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie ustalania zasad rachunkowości w Narodowym Funduszu Zdrowia z dnia 28 lutego 2022 r., powiększenia wykazu kont pomocniczych umożliwiających ewidencjonowanie kosztów z tytułu opłaty od napojów alkoholowych. Artur Szlaga Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że NFZ nie identyfikował potrzeby uwzględnienia w wykazie kont pomocniczych kont dedykowanych do ewidencji kosztów z tytułu opłaty od napojów alkoholowych. Ustawowe obowiązki sprawozdawcze i informacyjne z tytułu realizacji ww. zadania nałożone na NFZ były realizowane na podstawie danych pochodzących z systemów informatycznych NFZ. OW NFZ i Centrala NFZ prowadzą odrębne księgi rachunkowe, w odrębnych systemach finansowo-księgowych (17 instancji). Z uwagi na powyższe dyrektorzy OW NFZ odpowiedzialni za prowadzenie gospodarki finansowej podległej jednostki otrzymali możliwość powiększenia wykazu kont pomocniczych, w zależności od potrzeb, z wyjątkiem ustalonych obligatoryjnie. Postanowienia ww. zarządzenia nie przewidują egzekwowania od dyrektorów OW NFZ aktualizacji wykazu kont pomocniczych, w tym zakresie przepis ma charakter fakultatywny.

(akta kontroli str. 539)

²⁹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Zgodnie z § 34 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego Centrali NFZ do podstawowych zadań Biura Księgowości należy m.in. sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem w oddziałach wojewódzkich rachunkowości i gospodarki finansowej na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawie o rachunkowości oraz ustawie o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 217-219)

Na pytanie w jaki sposób została zapewniona rzetelność danych przekazywanych Ministrowi Zdrowia zgodnie z art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, skoro w NFZ nie wyodrębniono odpowiednich kont po stronie kosztów w prowadzonych zasadach rachunkowości NFZ, Artur Szlaga Dyrektor Biura Księgowości Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *zadania związane z wykorzystaniem środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych w NFZ realizuje zgodnie z właściwościami merytorycznymi Departament Świadczeń Opieki Zdrowotnej. Do kompetencji tej komórki należy w szczególności udzielanie informacji i przekazywanie danych w zakresie prowadzonych działań, zgodnie z art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zapisy ustawowe dotyczące ww. opłaty poza wskazaniem przeznaczenia, nie określają sposobu podziału opłaty pomiędzy poszczególne zadania (o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej), ani nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji, w tym w szczególności w zakresie kosztów.*

(akta kontroli str. 322, 462)

2.6. Prezes NFZ nie monitorował efektów rozwiązań wprowadzenia opłaty od napojów alkoholowych, obejmujących ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa. Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *w opinii Funduszu podmiotem właściwym do realizacji zadań epidemiologicznych z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów związanych z uzależnieniami czy też szeroko pojętych analiz zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa wydaje się być Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego-Państwowy Zakład Higieny (w ramach którego działa Instytut Żywności i Żywienia), towarzystwa naukowe, których zadania zdefiniowano m.in. w przepisach ustawy o instytutach badawczych, ustawy o zdrowiu publicznym, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025.*

(akta kontroli str. 296)

Zgodnie z §5 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej w Centrali NFZ, do podstawowych zadań Wydziału Świadczeń Opieki Zdrowotnej należy w szczególności dokonywanie oceny wpływu regulacji prawnych oraz przyjętego sposobu finansowania na jakość udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej.

(akta kontroli str. 152-153)

Na pytanie jakimi kryteriami NFZ kierował się przy podziale środków z opłaty od napojów alkoholowych, o których mowa w art. 9² ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu, aby uzyskać optymalne efekty ich wydatkowania, skoro nie monitorował efektów rozwiązań wprowadzenia tej opłaty, obejmujących ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa, Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśniła m.in., że *wprowadzone przepisy nie określają sposobu ich podziału pomiędzy poszczególne*

zadania o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej oraz nie ustanawiają szczególnych zasad ewidencji w zakresie podziału kosztów realizowanych zadań. Z tego też względu przychody z opłaty cukrowej i finansowane z nich koszty realizacji zadań ewidencjonowane są na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych z tych składek.

(akta kontroli str.456)

Wojciech Konieczny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia udzielając odpowiedzi na pytanie: czy w związku z prowadzeniem opłaty od napojów alkoholowych, o której mowa w art. 9² ust. 11 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Ministerstwo Zdrowia monitorowało efekty rozwiązań wprowadzenia ww. opłaty obejmujące analizę i ocenę sytuacji zdrowotnej ludności Rzeczypospolitej Polskiej i jej uwarunkowań, wyjaśnił³⁰ m.in., że w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów wskazano, że projekt ustawy przewiduje możliwość dokonywania analiz dotyczących efektów działania regulacji prozdrowotnych. Do zadań Narodowego Funduszu Zdrowia będzie należało monitorowanie efektów związanych z wprowadzeniem opłaty od napojów. Wskazał również, iż w ramach zadań realizowanych ze środków Narodowego Programu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy przygotowuje co 2 lata publikacje pn. *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania.*

(akta kontroli str. 315-316)

Wojciech Konieczny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia udzielając odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób była weryfikowana rzetelność danych przekazywanych Ministrowi Zdrowia zgodnie z art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wyjaśnił³¹ m.in., że z uwagi na brak podstaw do założenia przez Ministerstwo Zdrowia braku rzetelności przekazywanych przez NFZ danych nie były one dodatkowo weryfikowane.

(akta kontroli str. 316)

Na pytanie jakie działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym, o których mowa w art. 9² ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, były w latach 2021-2023 realizowane poza zadaniami pracowników Centrali NFZ i pracowników OW NFZ, Iwona Konfederak Zastępca Dyrektora Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki Centrali NFZ wyjaśniła, że wszelkie działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym realizowane przez pracowników Departamentu Obsługi Klientów i Profilaktyki w latach 2021-2023 wynikały z Regulaminu organizacyjnego Centrali NFZ oraz z zakresu obowiązków pracowników. Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że wszystkie działania o charakterze edukacyjnym czy promocyjnym realizowane są w ramach zadań pracowników wynikające z Regulaminu organizacyjnego i zakresów obowiązków. Część zadań ma charakter bezkosztowy tzn. nie wymaga dodatkowego finansowania np. publikacje postów edukacyjnych w mediach społecznościowych czy komunikatów na stronie internetowej Funduszu. Natomiast część działań wymaga zaangażowania podmiotów zewnętrznych, a co za tym idzie poniesienia kosztów. Przykładami takich zadań są: zakup reklamy w prasie, zakup czasu antenowego czy produkcja podcastów.

(akta kontroli str. 533-534, 544)

2.7. Pismem z 20 grudnia 2019 r. Minister Zdrowia zwrócił się do Prezesa NFZ o zgłoszenie ewentualnych uwag do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw

³⁰ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³¹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (UD 32). W odpowiedzi na ww. pismo Prezes NFZ zaproponował jedną zmianę w ustawie o przeciwdziałaniu alkoholizmowi związaną ze zwrotem nadpłaty opłaty od napojów alkoholowych. Prezes NFZ nie zgłaszał, że projektowane przepisy: nie określają sposobu podziału opłaty od napoju alkoholowego pomiędzy poszczególne zadania (o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym i świadczenia opieki zdrowotnej), nie ustanawiają dla tych środków szczególnych zasad ewidencji, nie przewidują odrębnego sposobu podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne NFZ oraz nie określają wzoru przygotowania informacji o sposobie wykorzystania ww. środków, składanej Ministrowi Zdrowia. Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (UD32) był projektem rządowym opracowanym z inicjatywy własnej Ministra Zdrowia, który określił jej zakres merytoryczny i funkcjonalny, w tym oczekiwania informacyjno-sprawozdawcze. Zarówno Minister Zdrowia jako projektodawca rozwiązań i odbiorca danych informacyjno-sprawozdawczych, jak inne instytucje oraz podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym, nie uznały za konieczne lub uznały za niemożliwe do określenia podziału opłaty od napojów alkoholowych pomiędzy poszczególne zadania, podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne OW NFZ oraz wzoru informacji o sposobie wykorzystania ww. środków. Przepisy ww. ustawy ani przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie przewidywały konstruowania planu finansowego NFZ pod kątem wyodrębnienia w strukturze planu finansowego zadań finansowanych z poszczególnych źródeł. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż uwzględniając zakres działań finansowanych z ww. opłaty, w tym działania edukacyjne i profilaktyczne, ewentualne wyodrębnienie pozycji dedykowanych kosztom finansowanym z ww. środków musiałoby dotyczyć niemal wszystkich pozycji kosztowych planu finansowego.*

(akta kontroli str. 509-510)

W latach 2021-2024 (30.06) Prezes NFZ nie zgłaszał Ministrowi Zdrowia, że przepisy ustawy przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie opłaty od napojów alkoholowych, uniemożliwiają wywiązywanie się z obowiązku ustawowego, polegającego na corocznym przedkładaniu Ministrowi Zdrowia informacji, na podstawie art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Maciej Karaszewski Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *departament nie przekazywał informacji sugerującej, iż nie jest możliwe „(...) wywiązywanie się z obowiązków ustawowych, polegających na corocznym przedkładaniu Ministrowi Zdrowia informacji na podstawie art. 9³ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi.*

(akta kontroli str. 506, 513)

W latach 2021-2024 (30.06) Prezes NFZ nie zgłaszał Ministrowi Finansów, że rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie przewiduje odrębnych pozycji dla kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu. Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *brak we wzorze planu finansowego pozycji kosztowych w poszczególnych rodzajach kosztów (świadczeń i administracyjnych) dedykowanych kosztom realizacji zadań finansowanych z opłaty od napojów alkoholowych nie uniemożliwia sporządzenia dla Ministra Zdrowia informacji na podstawie art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W związku z powyższym nie było uzasadnienia do występowania do*

Ministra Finansów o wyodrębnienie w strukturze planu finansowego pozycji dedykowanych realizacji zadań finansowanych z tej opłaty.

(akta kontroli str. 506-507, 511)

2.8. Informacje przekazywane Ministrowi Zdrowia za lata 2021-2023, o których mowa w art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie były sporządzane na podstawie informacji (sprawozdań) jednostkowych OW NFZ. Anna Miszczak Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej Centrali NFZ wyjśniła m.in., że *dane wykorzystane do realizacji obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, to dane zawarte m.in. w systemach informatycznych NFZ, do których przekazywania zobowiązani są świadczeniodawcy w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie zakresu niezbędnych informacji przetwarzanych przez świadczeniodawców, szczegółowego sposobu rejestrowania tych informacji oraz ich przekazywania podmiotom zobowiązanym do finansowania świadczeń ze środków publicznych oraz zarządzenia nr 128/2021/DI Prezesa NFZ w sprawie ustalenia jednolitego pliku sprawozdawczego w postaci szczegółowych komunikatów sprawozdawczych XML. W związku z powyższym nie było potrzeby zwracania się o informacje w sprawie realizacji świadczeń do OW NFZ, gdyż Centrala NFZ dysponowała danymi tożsamymi z danymi pozostającymi w posiadaniu dyrektorów OW NFZ.*

(akta kontroli str. 525, 528)

W informacjach, o których mowa w art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przekazywanych Ministrowi Zdrowia za lata 2021-2023, NFZ wykazywał działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym, które nie były realizowane z opłat od napojów alkoholowych, tylko były realizowane przez pracowników Centrali i oddziałów wojewódzkich Funduszu w ramach przypisanych im zadań służbowych. Paweł Florek Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej i Promocji Centrali NFZ wyjaśnił m.in., że *Biuro Komunikacji Społecznej i Promocji przekazywało do sprawozdań dla Ministra Zdrowia wykaz tych działań, które wiązały się z tematyką szkodliwości spożywania alkoholu.*

(akta kontroli str. 58-75, 542)

2.9. W latach 2021-2023 do NFZ z tytułu opłaty od napojów alkoholowych wpłynęła łącznie kwota 759 554,5 tys. zł, z tego 92 319,5 tys. zł w 2021 r., 376 472,1 tys. zł w 2022 r. i 290 762,8 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli str. 58-75)

W kontrolowanym okresie NFZ przekazał na podstawie art. 97 ust. 3h ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, w celu wspierania zadań z zakresu zdrowia publicznego dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowanych ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych³², o którym mowa w art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych³³ następujące kwoty: 3 384 tys. zł w 2022 r., 25 000 tys. zł w 2023 r. i 22 000 tys. zł w 2024 r., co odpowiadało odpowiednio: 3,7%, 6,6% i 7,6% przychodów z tytułu opłat od napojów alkoholowych za poprzedzający rok.

(akta kontroli str. 133-138)

Dariusz Jarnutowski Dyrektor Departamentu Ekonomiczno-Finansowego Centrali NFZ wyjaśnieniach wskazał, że *przepisy ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie przewidują dla NFZ uprawnień nadzorczych względem wykorzystania środków FRPH.*

(akta kontroli str. 10)

³² Dalej: FRPH.

³³ Dz.U. z 2023 r. poz. 227.

W latach 2021-2023 NFZ na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień od alkoholu wydatkował łącznie 1 922 082,9 tys. zł i w porównaniu do okresu z lat 2018-2020 (1 291 489,8 tys. zł) kwota ta wzrosła o 630 589,1 tys. zł, tj. o 48,8%. Przychody NFZ z tytułu składek zdrowotnych z ZUS w porównywanym okresie wzrosły o 42,5%³⁴. Wpływy z opłaty od napojów alkoholowych w latach 2021-2023 wyniosły łącznie 759 554,5 tys. zł, z tego 50.384,0 tys. zł NFZ przekazał na FRPH.

(akta kontroli str. 454)

Prezes NFZ w kontrolowanym okresie wykonywał obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, składając Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wykorzystania środków z opłaty od napojów alkoholowych, jednakże informacje te nie dotyczyły wyłącznie tych opłat.

(akta kontroli str. 58-75)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przedkładane przez Prezesa NFZ Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wykorzystania środków z opłaty od napojów alkoholowych nie były sporządzane rzetelnie, ponieważ zawierały dane o kosztach wyższych aniżeli przychody z tytułu tej opłaty.

(akta kontroli str. 58-76)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej, zgodnie z Międzynarodową Statystyczną Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD-10, świadczenia opieki zdrowotnej w zakresach: leczenie uzależnień (kod 04.1740.007.02), świadczenia terapii uzależnień dla dzieci i młodzieży (kod 04.1741.007.02), świadczenie dzienne leczenie uzależnień (kod 04.2740.021.02), leczenie uzależnień stacjonarne (kod 04.4740.002.02), obejmują różnorodne rodzaje świadczeń, w tym dla używających substancji psychoaktywnych oraz członków rodzin i osób pozostających w bliskich relacjach (współuzależnionych). Ponadto z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Biura Komunikacji Społecznej i Promocji wynika, że kierowane przez niego Biuro: *przekazywało do sprawozdań dla Ministra Zdrowia wykaz tych działań, które wiązały się z tematyką (...) szkodliwości spożywania alkoholu.*

(akta kontroli str. 257-260, 541-543)

W ocenie NIK informacja, o której mowa w art. 9³ ust. 6 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi, powinna zawierać wyłącznie dane na temat wykorzystania środków finansowych pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania finansowane ze środków pochodzących z opłaty od napojów alkoholowych realizowane były przez Centralę NFZ w okresie objętym kontrolą na takich samych zasadach jak zadania finansowane przez Fundusz ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Środki pochodzące z tej opłaty, zgodnie z obowiązującym wzorem planu finansowego NFZ oraz przyjętymi w Funduszu zasadami rachunkowości, nie były odrębnie ewidencjonowane po stronie kosztów, natomiast były wyodrębnione po stronie przychodów.

W latach 2021-2023 wpływy z opłaty od napojów alkoholowych nie zwiększyły nakładów na finansowanie świadczeń zdrowotnych określonych w art. 9³ ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi w odniesieniu do okresów poprzedzających otrzymanie ww. opłaty (2018-2020), gdyż wydatki na te świadczenia, po

³⁴ Przychody NFZ z tytułu składek zdrowotnej w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 248 834 mln zł, a w latach 2021-2023 łącznie 354 525 mln zł.

uwzględnieniu wskaźnika wzrostu przychodów ze składki zdrowotnej³⁵, były na porównywalnym poziomie bądź tylko nieznacznie wyższe.

Prezes NFZ corocznie przedkładał Ministrowi Zdrowia informacje o sposobie wydatkowania środków z opłaty od napojów alkoholowych, jednakże informacje te nie były sporządzone rzetelnie, ponieważ nie dotyczyły wyłącznie tych opłat.

IV. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o rzetelne sporządzanie informacji o sposobie wykorzystania środków z opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych.
- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Delegatury NIK w Szczecinie. 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 30 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.

Szczecin, dnia 12 sierpnia 2024 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Marcin Stefaniak p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie

/podpisano elektronicznie/

³⁵ Przychody NFZ z tytułu składki zdrowotnej z ZUS w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 248 834 mln zł, a w latach 2021-2023 łącznie 354 525 mln zł (wzrost o 42,5%).

Kontrolerzy
Wiesław Chabraszewski
Doradca prawny

.....
(podpisano elektronicznie)

Maciej Mikulski
Główny specjalista k.p.

.....
(podpisano elektronicznie)

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
Marcin Stefaniak

.....
(podpisano elektronicznie)