



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Zajkała**

Warszawa, dnia maja 2010 r.

KPZ-4100-04-03/2010

P/09/099

**Pan
Andrzej Wojtyła
Główny Inspektor Sanitarny**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Głównym Inspektoracie Sanitarnym (zwanym dalej GIS) kontrolę wykonania planu dochodów i wydatków, realizowanych w ramach części 46 budżetu państwa, w 2009 r.

W związku z kontrolą, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli, w odniesieniu do wykonania planu dochodów i wydatków przez GIS formułuje ocenę **pozytywną z zastrzeżeniami**.

Na obniżenie oceny wpływ miały w szczególności nieprawidłowości dotyczące udzielenia zamówienia publicznego na zakup oleju napędowego, dokumentacji określającej stosowany przez jednostkę system rachunkowości oraz przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z Instrukcją Inwentaryzacyjną GIS.

Plan dochodów budżetowych został zrealizowany w wysokości 179,6 tys. zł, co stanowiło 160,3% planu po zmianach i 157,1% dochodów wykonanych w 2008 r.

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

Uzyskanie dochodów wyższych od planowanych, łącznie o 67,6 tys. zł, wynikało m.in. ze zwrotu środków pozostałych po rozliczeniu projektów przez Jednostkę Finansująco – Kontraktującą oraz wpływu większej liczby wniosków od osób ubiegających się o przystąpienie do egzaminów na rzeczoznawcę do spraw sanitarno-higienicznych.

W 2009 r. zrealizowano wydatki w wysokości 29.113,6 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach.

1. Dokonując zakupu oleju napędowego, na który wydatkowano w 2009 r. 74,9 tys. zł, przedmiot zamówienia² opisano w sposób niezapewniający uczciwej konkurencji, poprzez wskazanie jego nazwy handlowej „ONverwa”. Stanowiło to naruszenie art. 29 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2009 r. - Prawo zamówień publicznych³. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów⁴ było to również naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za powyższy zakup odpowiedzialny jest pan Marek Jarosław Hołubicki, były Dyrektor Generalny GIS, który akceptował Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia i podpisał umowę z PKN Orlen na dostawy wspomnianego paliwa.

2. W okresie objętym kontrolą w GIS podpisano 170 umów cywilnoprawnych ze 104 osobami, na kwotę 791,3 tys. zł,⁵ co oznacza wzrost ich wartości o 3,5 % w porównaniu do 2008 r. Praktykowano wielokrotne zawieranie umów zlecenia z tymi samymi osobami, co może wskazywać na zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, co jest niezgodne z Kodeksem Pracy. Takie długotrwałe umowy, obejmujące okres od 6 do 12 miesięcy, na łączną kwotę 476 tys. zł, zawarto z 22 osobami.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę na istotny wzrost wydatków na umowy zlecenia związane z obsługą prawną. Na świadczenie usług prawnych, których zakres pokrywał się z zadaniami Departamentu Prawnego⁶, podpisano 45 umów zlecenia, z osobami fizycznymi, o wartości 230,2 tys. zł. W porównaniu do 2008 r., ich wartość wzrosła o 92,3 tys. zł, tj. o 66,8%. Przedmiotem umów zlecenia było m.in. sporządzanie opinii do projektów aktów prawnych, interpretowanie obowiązujących przepisów, udział w prowadzonych pracach legislacyjnych, mimo że zadania należały do zakresu działania

² W pkt. 5.2 Wniosku o wszczęcie postępowania znak: GIS-PN-01/2009 i w pkt 1.2 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), z lutego 2009 r., zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego GIS, oraz w pkt. II 1.3 Ogłoszenia zamieszczonego na stronie internetowej GIS z dnia 13 lutego 2009 r.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁵ W tym: 34 umowy o dzieło na kwotę 110,03 tys. zł i 136 umów zlecenia na kwotę 681,3 tys. zł.

⁶ Departament Prawny podpisał 17 umów, z 7 osobami, na kwotę 104,0 tys. zł.

Departamentu Prawnego⁷. Ponadto, zawarto 3 umowy z kancelariami prawnymi na kwotę 174,6 tys. zł, przy czym wydatki z tego tytułu w 2009 r. wyniosły 72,9 tys. zł.

Zawieranie umów zlecenia było także konsekwencją zmian organizacyjnych dokonanych w Departamencie Zdrowia Publicznego i Promocji Zdrowia (DZPiPZ).

Na dzień 31.12.2009 r. w DZPiPZ zatrudnionych było 11 osób⁸, w tym 2 osoby przebywały na urlopach⁹, a 5 pracowników zatrudnionych na 4 etatach, na podstawie decyzji Kierownictwa GIS nie świadczyło pracy na rzecz DZPiPZ¹⁰. Obsada w każdym z trzech Wydziałów¹¹, utworzonych we wspomnianym Departamencie, była jednoosobowa.

W Wydziale Profilaktyki Palenia Tytoniu w ciągu 2009 r. podpisywano umowy zlecenia w na realizację zadań Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu (POZNPT)¹². W okresie objętym kontrolą podpisano łącznie 28 umów cywilnoprawnych o realizację zadań POZNPT, na kwotę 326,4 tys. zł, w tym z osobami fizycznymi na kwotę 112,9 tys. zł¹³.

W ocenie NIK, oparcie realizacji istotnych zadań Departamentu na umowach cywilnoprawnych może utrudnić skuteczny nadzór nad prowadzonymi pracami.

Dopiero w trakcie kontroli zweryfikowano zasady zawierania umów cywilnoprawnych, wprowadzając postanowienia¹ zobowiązujące kierowników komórek organizacyjnych GIS do niepodpisywania wniosku o zawarcie ww. umów w przypadkach, gdy zadanie możliwe jest do wykonania w ramach bieżącej działalności, zleceniobiorca albo wykonawca jest pracownikiem GIS, a przedmiot umowy pokrywa się z jego obowiązkami pracowniczymi lub umowa ma charakter umowy o pracę.

3. W 2009 r. wydatkowano 35,8 tys. zł, z tytułu ryczałtów za używania samochodów prywatnych do celów służbowych przez 8 pracowników. GIS posiadał także

⁷ Zgodnie z Wewnętrznym Regulaminem Organizacyjnym Departamentu Prawnego w GIS.

⁸ Wraz z Dyrektorem Departamentu.

⁹ 1 osoba na bezpłatnym urlopie i 1 na wychowawczym.

¹⁰ W tym m.in. Zastępca Dyrektora DZPiPZ, który dodatkowo miał zgodę na zatrudnienie w innym miejscu pracy, Radca Generalny w DZPiPZ i osoba zatrudniona na stanowisku eksperta w tym Departamencie. Dyrektor DZPiPZ nie potrafiła odpowiedzieć jakie prace i na czyje polecenie były realizowane przez ww. 5 pracowników, a także kto je rozliczał.

¹¹ W strukturze DZPiPZ funkcjonowały 3 Wydziały: Promocji Zdrowia, Profilaktyki Palenia Tytoniu, Higieny Dzieci i Młodzieży.

¹² Od 2010 r. obsada w ww. Wydziałach była 3, 2, i 1 osobowa.

¹³ W tym 13 umów zlecenia o wartości 99,9 tys. zł i 10 umów o dzieło o wartości 13,0 tys. zł.

6 samochodów służbowych¹⁴. W 2009 r. wydatki związane z utrzymaniem transportu samochodowego wyniosły 372,5 tys. zł.

Osoby pobierające ryczałt nie korzystały z samochodów prywatnych w czasie wyjazdów służbowych, za wyjątkiem dwóch pracowników, którzy dwukrotnie wykorzystali prywatny samochód w celach służbowych, przy ogólnej liczbie wyjazdów odpowiednio 2 i 5.

Jak wyjaśnił dyrektor generalny, ryczałty przyznawane były wyłącznie do przejazdów lokalnych po mieście, natomiast w przypadku podróży służbowych były wystawiane delegacje służbowe.

Kontrolującym wyjaśniono ponadto, iż zasady przyznawania ryczałtów zostały sprecyzowane w zarządzeniu Dyrektora Generalnego nr 6/09 z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie używania samochodów prywatnych do celów służbowych, a do wyjaśnień załączono wykaz podmiotów, z którymi każda ze wspomnianych osób współpracowała w ramach obowiązków służbowych. Liczba tych podmiotów, dla poszczególnych osób, wahała się od 7 do 22.

W ocenie NIK, wspomniane zarządzenie nie określa zasad postępowania i kryteriów przy przyznawaniu ryczałtów. Jednocześnie zróżnicowana liczba podmiotów, z którymi współpracują poszczególne osoby, nie miała w praktyce znaczenia przy przyznawaniu limitu kilometrów, bowiem w przypadku 6 z 8 osób przyznano maksymalny limit 700 kilometrów. W ocenie NIK, przyznawanie ryczałtów powinno być oparte o przejrzyste i czytelne kryteria, a ich brak może prowadzić do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

4. W 2009 r. ponoszono w GIS wydatki z rachunku bankowego na sfinansowanie prywatnych zobowiązań 5 pracowników, które następnie były refundowane z ich wynagrodzeń. W ten sposób przekazano składki na rzecz samorządów zawodowych na kwotę 2,5 tys. zł. W ocenie NIK, działanie takie stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁵, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych¹⁶.

5. W 2009 r. przekazano na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) kwotę 107,4 tys. zł ze środków zaplanowanych w § 4020 – Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, a nie z § 4140 - Wpłaty na

¹⁴ Jeden z samochodów zakupiono w grudniu 2009 r.

¹⁵ Dz. U. z 2005 Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁶ Dopiero w trakcie kontroli, z dniem 1 marca 2010 r., na pisemne wystąpienie ww. osób, zaprzestano przekazywania składek na rzecz izb lekarskich oraz pielęgniarek położnych.

PFRON. W ocenie NIK stanowiło to niewłaściwe ujęcie tego rodzaju wydatku w paragrafowej klasyfikacji budżetowej.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedostosowanie obowiązującej w GIS dokumentacji określającej stosowany przez jednostkę system rachunkowości do istniejących regulacji prawnych.

Zakładowy Plan Kont GIS nie odpowiadał wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁷, mimo że termin jego dostosowania upłynął 31 października 2006 r.¹⁸. Brakowało w nim kont syntetycznych¹⁹ i kont pozabilansowych²⁰, wskazanych jako standardowe w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Należy jednak podkreślić, iż konta te, choć nie wprowadzone do Zakładowego Planu Kont, służyły do księgowania operacji gospodarczych występujących w 2009 r.

Nie aktualizowano dokumentacji opisującej zasady rachunkowości w GIS czym naruszono art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹.

Nie określono w polityce rachunkowości jednoznacznie terminów granicznych księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych, mimo wymogu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Nie wskazano w „Polityce rachunkowości Głównego Inspektoratu Sanitarnego” oprogramowania STOCK wykorzystywanego do inwentaryzacji składników majątkowych, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości

Dopiero w trakcie kontroli, w lutym 2010 r. Główny Inspektor Sanitarny wprowadził uaktualnione wersje dokumentów, tj. „Politykę Rachunkowości GIS”, „Instrukcję inwentaryzacyjną przy użyciu oprogramowania STOCK” i „Zasady Funkcjonowania Gospodarki Finansowej Głównego Inspektoratu Sanitarnego”.

¹⁷ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹⁸ Paragraf 21 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

¹⁹ Takich jak: 131 – Rachunek bieżący środków niewygasających (NW), 133 – Rachunek dochodów budżetowych, 490 – Rozliczenie kosztów, konta zespołu 5, tj. 500 - Koszty działalności podstawowej, 550 – Koszty zarządu.

²⁰ 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych, 902 – Pozostałe środki trwałe w obcej jednostce, 981 – Plan finansowy wydatków niewygasających.

²¹ Dz. U. z 2009 Nr 152, 1223 ze zm.

Ponadto, w przypadku jednej faktury o wartości 38,1 tys. zł NIK stwierdziła, że mylnie wskazano miesiąc księgowania, jak również nie wpisano daty dokonania korekty dekretacji.²²

7. W ocenie NIK, inwentaryzacja składników majątkowych GIS została przeprowadzona nierzetelnie, z naruszeniem postanowień obowiązującej w jednostce „Instrukcji inwentaryzacyjnej Głównego Inspektoratu Sanitarnego.”²³

Nie powołano Komisji Inwentaryzacyjnej do przeprowadzenia inwentaryzacji, mimo iż jej istnienie przewidziano w § 4 ust. 1 Instrukcji.

Skład zespołu spisowego został określony przez przewodniczącego zespołu, mimo iż uprawnionym do wytypowania członków tego gremium, zgodnie z § 13 ust. 2 Instrukcji, był Przewodniczący Komisji Inwentaryzacyjnej.

Nie uzgodniono terminów dokonania spisu z natury z każdą komórką organizacyjną GIS i nie powiadomiono wszystkich pracowników o obowiązku udostępnienia w określonym dniu sprzętu znajdującego się w ich dyspozycji, co nie odpowiada dyspozycji § 23 ust. Instrukcji.

W „Sprawozdaniu Zespołu Spisowego” podano informację o oznakowaniu wszystkich środków numerami inwentarzowymi, podczas gdy w wyniku oględzin losowo wybranych środków trwałych - zestawów komputerowych stwierdzono brak oznaczeń (trwałych numerów inwentarzowych) na monitorach komputerowych i drukarkach (poza jednym wyjątkiem, pokój 114), a także brak możliwości ustalenia miejsca użytkowania środka trwałego ujętego w spisie z natury bezpośrednio z arkuszy spisowych. Wszystkie środki trwałe były ujęte w jednym polu spisowym – GIS, uniemożliwiając ich przypisanie do konkretnego miejsca (pokoju) i bez uwzględnienia osób materialnie odpowiedzialnych, a także bez podziału na środki własne i obce, co było niezgodne z § 19 pkt 4 i § 20 ust. 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej.

Dyrektor Generalny GIS zaakceptował wniosek zespołu spisowego o wyksięgowanie z ksiąg rachunkowych pozostałych środków trwałych o wartości 439,4 tys. zł oraz ujawnionych przez spis niedoborów z ewidencji ilościowo-wartościowej pozostałych środków trwałych na kwotę 1,6 tys. zł. w 2009 r.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, iż powstała różnica pomiędzy wysokością zapisów na koncie księgowym a wprowadzonymi składnikami wyposażenia

²² Badanie losowej próby dowodów księgowych dokonane metodą monetarną objęło dokumenty o łącznej wartości 16.356,5 tys. zł (84 dokumenty).

²³ Stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 8/2005 Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego z dnia 1 lipca 2005 r., zwanej dalej „Instrukcją”.

w programie STOCK w wysokości 439,4 tys. zł dotyczyła zakupów wyposażenia realizowanych w latach 1998 – 2002. Wskazał na brak źródłowych dokumentów zakupu oraz brak dostępu do zapisów ewidencjonujących te operacje w księgach rachunkowych GIS.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak rzetelnej ewidencji środków trwałych w latach ubiegłych oraz zaniechanie prób wyjaśnienia przyczyn braku składników majątkowych, do czego zobowiązywał § 27 Instrukcji inwentaryzacyjnej.

8. Według stanu na dzień 10 lutego 2010 r. na internetowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej GIS nie zawarto informacji o dostępnych rejestrach, ewidencjach i archiwach obsługiwanych przez GIS, co stanowiło wymóg określony w art. 6 ust. 1 pkt. 3f ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁴. Obecnie strona ta zawiera już wymagane informacje.

9. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieprzeprowadzenie ani jednej kontroli wewnętrznej w komórkach organizacyjnych GIS w 2009 r., pomimo utworzenia z dniem 14 lipca 2009 r. jednoosobowego stanowiska i powierzenie zadań w tym zakresie głównemu specjalistcie w Biurze Dyrektora Generalnego. Plan kontroli wewnętrznych po raz pierwszy sporządzono na rok 2010 r.

W 2009 r. audytor wewnętrzny zrealizował 1 z 3 zaplanowanych zadań, dwa zadania natomiast nie zostały zrealizowane. Przyczynami ich niewykonania było m.in. zmniejszenie zatrudnienia z 1 do 0,5 etatu oraz przeprowadzenie audytu zleconego przez Ministra Finansów. W wyniku wykonania zadań audytowych wydano 23 zalecenia, z których tylko jedno zostało zrealizowane.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Wdrożenie nowych procedur dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w celu wyeliminowania przypadków zlecenia zadań, które mogą być wykonane w ramach bieżącej działalności oraz zawierania umów mających charakter umowy o pracę.

²⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

3. Oznaczenie w sposób trwały wszystkich składników majątkowych oraz określenie miejsca ich użytkowania.
4. Opracowanie kryteriów udzielania ryczałtów za używania samochodów prywatnych do celów służbowych i dokonanie analizy celowości dotychczas przyznanych limitów kilometrów.
5. Zapewnienie realizacji zadań dotyczących kontroli wewnętrznej w GIS.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się o przesłanie przez Pana Ministra, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.