



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.03.2023

Pani
Małgorzata Widawska
Łódzki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny
Dyrektor Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-
Epidemiologicznej w Łodzi
Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w Łodzi
ul. Wodna 40, 90-046 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001

Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykonanie planu finansowego Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Łodzi ul. Wodna 40, 90-046 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Widawska, Łódzki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Dyrektor Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi, od 10 marca 2023 r. W okresie od 15 października 2002 r. do 9 marca 2023 r. funkcję kierownika jednostki pełniła Urszula Sztuka-Polińska, Łódzki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Dyrektor Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi ¹ (dalej jako: ŁPWIS).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Ewa Tworkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/188/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-7, 914)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2022 r. Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi (dalej: <i>WSSE</i> lub <i>Stacja</i>), jako dysponenta III stopnia w części 85/10 ³ , pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– prawidłowości wykonania planu dochodów,– analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,– realizacji wydatków budżetu państwa,– analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,– analizy stanu zobowiązań,– analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</i>

¹ W okresie od 15 października 2007 r. do 9 marca 2008 r. jako pełniąca obowiązki na tym stanowisku.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ ŁPWIS jest dysponentem II stopnia środków budżetu państwa podległym dysponentowi części 85/10 – Województwo Łódzkie oraz dysponentem III stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym WSSE.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w WSSE, jako dysponenta III stopnia w części 85/10, prawidłowo wykonano w 2022 r. plan finansowy oraz terminowo wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczości budżetowej, jednak w sposób niezgodny z obowiązującymi zasadami⁵ sporządzono sprawozdanie w zakresie operacji finansowych (Rb-N) za IV kw. 2022 r., wykazując w nim należności niebędące bezspornymi, co przełożyło się m.in. na sprawozdawczość całej części 85/10, opracowaną przez Wojewodę Łódzkiego⁶. Ponoszone przez WSSE wydatki objęte próbą⁷ zrealizowane zostały w sposób celowy i gospodarny, w granicach kwot określonych w planie finansowym, za wyjątkiem opłat za energię elektryczną, w przypadku których dokonanie zmiany wykorzystywanej grupy taryfowej z jedno- na wielostrefową pozwoliłoby obniżyć roczny koszt o 6,1% (tj. 24 tys. zł).

Nieprawidłowość stwierdzona w obszarze zamówień publicznych miała charakter formalny i nie wpłynęła na sposób wykonywania czynności przy badanym postępowaniu.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe⁹

Zrealizowane w 2022 r. dochody wyniosły 1186,3 tys. zł, co stanowiło 106,8% kwoty planowanej (1111 tys. zł), oraz 163,2% dochodów wykonanych w 2021 r. (726,9 tys. zł). Wzrost wpływów wynikał przede wszystkim ze wznowienia działalności usługowej, która, z uwagi na zadania związane z pandemią Covid-19, była częściowo ograniczona w roku poprzedzającym, a także ze zwiększonej liczby nakładanych i egzekwowanych kar i grzywien. Wpływy te stanowiły w 2022 r., podobnie jak w 2021 r., główne źródło uzyskania dochodów i wyniosły:

– wpływy z tytułu usług – 823,3 tys. zł w 2022 r., tj. 120,9% planu i 178,9 wykonania 2021 r. (460,3 tys. zł),

– wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych – 267,9 tys. zł w 2022 r., tj. 111,6% planu i 178,9% wykonania 2021 r. (160,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 32-36, 148 plik 1, 686-687)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2022 r. wyniosły 1663,9 tys. zł i były o 31,3% wyższe niż na koniec 2021 r. (1267,1 tys. zł). W 85,3% dotyczyły one nieuregulowanych wpływów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (1418,5 tys. zł), zaś w 7,1% – od osób prawnych (118,3 tys. zł).

Zaległości netto, według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., wyniosły 540,6 tys. zł i były wyższe o 54,2% od wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 za 2021 r. (350,5 tys. zł).

Powodem wzrostu zaległości względem 2021 r. było nieregulowanie zwiększonej liczby nałożonych w 2022 r. grzywien w celu przymuszenia do obowiązku szczepień oraz opłat egzekucyjnych i odsetek naliczonych w związku z prowadzonymi w tym celu postępowaniami. Zaległości z ww. tytułów stanowiły (wraz z wpływami z tytułu kar od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) najwyższe kwotowo i wyniosły: 433,8 tys. zł w przypadku zaległości osób fizycznych (co stanowiło 166% wartości stanu

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396 ze zm.), dalej jako: rozporządzenie ws. sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

⁶ Dalej jako Wojewoda.

⁷ 5,8% wszystkich wydatków Stacji w 2022 r.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Zgodnie z założeniami przyjętymi w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r., badanie dochodów budżetowych WSSE zostało ograniczone do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznych sprawozdaniach budżetowych z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) z wynikami roku poprzedniego.

takich należności na koniec 2021 r.), 25,3 tys. zł w przypadku zaległości osób prawnych (92,7% względem stanu na koniec 2021 r.), 59,2 tys. zł – nieregulowane odsetki (125,4% względem stanu na koniec 2021 r.) i 16,1 tys. zł – zaległości z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień (169,5% względem stanu na koniec 2021 r.).

(akta kontroli str. 33-36, 686-687)

OBSZAR

2. Wydatki

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetowe zostały zaplanowane na 2022 r. w wysokości 29 990 tys. zł i zwiększone per saldo w trakcie roku o 1150,9 tys. zł, tj. do 31 140,9 tys. zł. Wykonanie wydatków w kwocie 31 093,9 tys. zł stanowiło 99,8% planu po zmianach oraz 109,3% wykonania wydatków w 2021 r. (28 442,5 tys. zł).

Zwiększenia planu wydatków WSSE dokonywano w trakcie roku m.in. o środki pochodzące z rezerwy celowej¹⁰, w kwocie 4200,6 tys. zł, oraz o środki Wojewody (188 tys. zł). Z kolei zmniejszenia tego planu (o 2241,3 tys. zł) wiązały się z decyzjami o przeniesieniu środków przyznanych WSSE na stacje powiatowe¹¹ oraz o dokonaniu blokady niewykorzystanej kwoty 996,4 tys. zł (pochodzącej z rezerwy celowej¹²), w trybie art. 177 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³.

W WSSE nie wystąpiły wydatki niewygasające z upływem 2022 r.

(akta kontroli str. 37-59, 110-117, 240, 743, 809, 894, 896)

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70¹⁴ o zatrudnieniu i wynagrodzeniach wydatki na wynagrodzenia wyniosły 20 985,2 tys. zł (99,9% planu po zmianach) i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 4067,1 tys. zł (tj. o 24%), głównie z uwagi na podwyżki wynagrodzeń, w tym wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Limit wydatków przewidzianych w planie finansowym Stacji na 2022 r. na wynagrodzenia nie został przekroczony. Według Rb-70 przeciętne zatrudnienie na koniec 2022 r. wyniosło 186,82 etaty¹⁵ i w porównaniu do roku 2021 było wyższe o 2,84 etatu. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wzrosło względem 2021 r. o 1,7 tys. zł (z 7,7 tys. zł do 9,4 tys. zł).

W 2022 r. jedna osoba, zatrudniona na podstawie stosunku pracy w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, wykonywała zadania na rzecz WSSE w okresie dłuższym niż trzy miesiące, na podstawie umowy cywilnoprawnej¹⁶. NIK zauważa, że o ile przepisy prawa nie określają jednoznacznie formy nawiązania współpracy i zlecenia zadań IOD, to zgodnie z „*Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*”, udostępnionymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów¹⁷, zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Działający w imieniu ŁPWIS Z-ca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że powyższe wynikało ze zwolnienia pracownika w listopadzie 2020 r. i krótkiego terminu realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁸, co uniemożliwiło przeprowadzenie procesu rekrutacji.

¹⁰ Cz. 83 poz. 72 – środki na zadania w obszarze zdrowia.

¹¹ Decyzje ŁPWIS jako dysponenta części II stopnia.

¹² Niewykorzystane środki rezerwy w kwocie: 108 tys. zł – przyznane na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników wykonujących zawód medyczny (niepełne wykorzystanie wynikało głównie z absencji tych osób) oraz 888,4 tys. zł – przyznane na pokrycie kosztów sekwencjonowania wirusa Sars-CoV-2, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ufp.

¹⁴ Okres sprawozdawczy: IV kwartał 2022 r.

¹⁵ Zatrudnienie według planu: 200 etatów, stan na koniec 2022 r.: 191 etatów.

¹⁶ Umowa-zlecenie na okres 12 miesięcy, dot. wykonywania zadań Inspektora Ochrony Danych (dalej: IOD).

¹⁷ <https://www.gov.pl/web/premier/nadzor>, dostęp w dniu 7 lutego 2023 r.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

Pozostałe umowy-zlecenia¹⁹ zawierane przez WSSE wiązały się z usługami jednorazowymi bądź wynikały z obowiązujących przepisów. Stacja nie zawierała umów na wynajem personelu (tzw. *body leasing*). Łączne wydatki ponoszone na podstawie umów cywilnych w 2022 r. wyniosły 39 tys. zł.

(akta kontroli str. 21, 39-41, 53, 123-131, 894-899)

Kwota wydatków majątkowych, pierwotnie założona na 250 tys. zł, została zwiększona w trakcie roku o 344 tys. zł²⁰, tj. do kwoty 594 tys. zł, w wyniku wprowadzenia sześciu zadań dotyczących zakupów urządzeń laboratoryjnych. Wszystkie zakupy zrealizowano, wydatkując na ten cel 586,3 tys. zł (co stanowiło 98,7% planu po zmianach²¹).

(akta kontroli str. 44-46, 53, 132-133, 242-256)

Zobowiązania Stacji na koniec 2022 r. wyniosły 2066,4 tys. zł i – w odniesieniu do 2021 r. (1569,2 tys. zł) – były wyższe o 497,2 tys. zł (tj. o 31,7%)²². Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowych wynagrodzeń rocznych oraz pochodnych od wynagrodzeń (1859,7 tys. zł). Na koniec oraz w trakcie 2022 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W 2022 r. nie odnotowano przypadków nieterminowych płatności powodujących konieczność zapłaty odsetek.

(akta kontroli str. 51, 118-122, 749-750, 773-795, 812-813)

W 2022 r. nie przyznawano Stacji środków pochodzących z rezerwy ogólnej. Wydatkowanie środków z rezerwy celowej (poz. 72), w łącznej wysokości 3168,7 tys. zł stanowiło 75,4% kwoty przyznanej (4200,6 tys. zł)²³.

Szczegółowym badaniem objęto środki rezerwy przyznane decyzją Ministra Finansów²⁴ w kwocie 1514,3 tys. zł²⁵, z których wykorzystano 624,4 tys. zł (tj. 41,2%), zaś 888,4 tys. zł zgłoszono do zablokowania. Wnioskowanie o te środki wynikało z faktycznych potrzeb i służyło finansowaniu kosztów związanych z sekwencjonowaniem genu wirusa SARS-CoV-2 w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2022 r.²⁶. Niższe od zakładanego wykorzystanie było wynikiem znaczącego spadku liczby próbek poddawanych sekwencjonowaniu. W związku z niepełnym wykonaniem wydatków WSSE wniosowała o dokonanie korekt decyzji budżetowej.

(akta kontroli str. 44-46, 60-117, 148 pliki 4-8)

Badanie próby²⁷ 56 wydatków pozapłacowych w kwocie 1794,9 tys. zł²⁸ (co stanowiło 5,8% wydatków wykonanych w 2022 r., tj. 31 093,9 tys. zł) wykazało, że zostały one poniesione w granicach kwot określonych w planie finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki, w sposób oszczędny (za wyjątkiem ponoszonych na energię elektryczną) i terminowy oraz zgodny z obowiązującymi przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 139-239, 300-373, 380-399, 901-902, 904-908)

Koszty energii elektrycznej wyniosły w 2022 r. 393 tys. zł (w tym opłaty z tytułu dystrybucji: 143,5 tys. zł) i stanowiły 119,5% takich kosztów poniesionych w 2021 r. (328,7 tys. zł, z tego dystrybucja: 145,1 tys. zł). Badanie wydatków poniesionych na energię elektryczną w 2022 r. (361,6 tys. zł²⁹) w jedynym punkcie³⁰ poboru (dalej: PPE), dla którego WSSE miała zawartą umowę przesyłową i sprzedaży energii elektrycznej,

¹⁹ Umowy-zlecenia na przeprowadzenie szkoleń lub wykładów (zawarte z sześcioma osobami) bądź wynikające z art. 22⁴ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166), zawarte z czterema pracownikami Stacji.

²⁰ W tym m.in. środkami z rezerwy celowej: 226 tys. zł oraz środkami Wojewody - 38 tys. zł.

²¹ 6,4 tys. zł (środki pozostałe z przyznanej rezerwy celowej na wydatki majątkowe) zgłoszono do zablokowania.

²² Wg. sprawozdań Rb-28 za 2021 i 2022 r.

²³ Środki przyznane trzema decyzjami w kwotach: 1 514,3 tys. zł, 2 506,3 tys. zł, 180 tys. zł, z czego wykorzystano odpowiednio: 624,4 tys. zł (41,2%), 2 364,2 tys. zł (94,3%) i 180 tys. zł (100%).

²⁴ Nr MF/FS.1.4143.3.9.2022.MF.1492 z 23 maja 2022 r., ze zmianami wynikającymi z korekt tej decyzji.

²⁵ Co stanowiło 36% kwoty zwiększającej plan finansowy środkami z rezerwy celowej (4200,6 tys. zł).

²⁶ Zadanie realizowane uprzednio z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19.

²⁷ Próbę do badania dobrano metodą monetarną (MUS) z pozapłacowych wydatków budżetu państwa oraz wydatków majątkowych, z uwzględnieniem progu istotności, a następnie uzupełniono ją o wydatki poniesione na energię elektryczną pobieraną w siedzibie głównej Stacji.

²⁸ W tym wydatki bieżące: 1299,5 tys. zł, majątkowe: 495,4 tys. zł.

²⁹ W ramach próby wydatków, na podstawie doboru celowego.

³⁰ Dotyczy punktu poboru energii siedziby głównej WSSE w Łodzi, przy ul. Wodnej 40, nr PLLZED000057161800.

wykazało comiesięczne przekroczenia mocy zamówionej (99 kW, tożsamej z mocą przyłączeniową), co skutkowało ponoszeniem dodatkowej opłaty, w łącznej wysokości 15,2 tys. zł w skali roku. Z uwagi na fakt, że zmiana mocy umownej wiązałaby się z koniecznością przebudowy istniejącego przyłącza, a także biorąc pod uwagę planowaną na 2023 r. budowę nowego przyłącza³¹, Stacja wykluczyła takie działania w 2022 r. W związku z analizą opłacalności wykorzystywanej grupy taryfowej (C21) i możliwości zastosowania innej grupy, Stacja nie występowała do operatora o dane dotyczące profilu zużycia³². Przeprowadzona przez NIK analiza (na podstawie zużycia w kolejnych miesiącach 2022 r.) wykazała jednak, że zmiana grupy taryfowej (z C21 na C24) skutkowałaby obniżeniem opłaty zmiennej sieciowej o 24 tys. zł rocznie.

(akta kontroli str. 21, 257-379, 894-900, 915-935)

WSSE udzieliła w 2022 r. łącznie 1101 zamówień (o wartości 7443,2 tys. zł), w ramach przeprowadzonych 108 postępowań, z tego: 18³³ – w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁴ (dalej jako: pzp) oraz 1068 – z pominięciem stosowania ww. przepisów³⁵.

Badaniem objęto jedno postępowanie³⁶, dotyczące dostawy spektrometru absorpcji atomowej z atomizacją elektrotermiczną, przeprowadzone na podstawie pzp, w trybie zamówienia z wolnej ręki, którego zastosowanie dopuszczał art. 214 ust. 1 pkt 6 pzp, w związku z unieważnieniem uprzednio ogłoszonego przetargu nieograniczonego³⁷ i niedokonaniem istotnych zmian względem pierwotnych warunków takiego zamówienia. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 252,2 tys. zł brutto. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami pzp oraz obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi Stacji, zaś rozliczenia dokonano wedle postanowień zawartej umowy.

Natomiast od 2021 r. nie dokonano wymaganej aktualizacji zapisów Regulaminu prac Komisji Przetargowej³⁸, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 380-495, 497-605, 902-906)

WSSE wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 82 ust. 1 i 2 pzp, terminowo sporządzając i przekazując Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2022 r. (w dniu 23 lutego 2023 r.).

(akta kontroli str. 496)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

WSSE nie planowała i nie ponosiła w 2022 r. wydatków z budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 606-607)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W WSSE nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej (opłaty sieciowej zmiennej poprzez dobór odpowiedniej wielostrefowej grupy taryfowej). W Stacji zastosowano jednostrefową grupę taryfową C21 w przypadku, gdy wybór grupy wielostrefowej (C24) umożliwiłby ograniczenie opłat w skali roku o 24 tys. zł (tj. 6,1%

³¹ W ramach zadania „Budowa modułowego laboratorium mikrobiologicznego o standardzie zabezpieczeń BSL-3”.

³² Uwzględniające faktyczny pobór energii według stref czasowych przyjętych w dostępnych grupach taryfowych.

³³ W ramach 18 postępowań przeprowadzonych przez Stację w 2022 r. w oparciu o przepisy pzp w 2022 r. zawarto 33 umowy (o łącznej wartości 2061,6 tys. zł), spośród których 32 skutkowały wydatkami w okresie objętym kontrolą.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

³⁵ M.in. w związku z art. 2 ust. 1 pkt. 1, art. 11 ust. 1 pkt 5 lub pkt 6 pzp, a także po uwzględnieniu zwolnienia, o którym mowa w art. 6a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm., dalej jako: ustawa o szczególnych rozwiązaniach). Łączna wartość zamówień udzielonych w 2022 r. w trybie poza ustawą pzp wyniosła 5169 tys. zł.

³⁶ Postępowanie nr WSSE.DEA OZPA 272.14.2022 przeprowadzone w dniu 22 lipca 2022 r.

³⁷ Postępowanie nr WSSE.DEA OZPA 272.03.2022.

³⁸ Załącznik do zarządzenia nr 32/18 Dyrektora WSSE z dnia 25 października 2018 r., ze zmianami wprowadzanymi zarządzeniami nr 19/19 z 9 sierpnia 2019 r. i nr 23/20 z 2 listopada 2020 r.

kosztów energii elektrycznej w 2022 r.). Powyższe działanie było niezgodne z zasadami ponoszenia wydatków, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, według którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Działający w imieniu ŁPWIS Z-ca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że specyfika pracy Stacji generuje najwyższe zużycie energii w godzinach porannych, w czasie rozruchu urządzeń laboratoryjnych (...), stąd wybrano grupę taryfową, w której stawka w godzinach pracy WSSE jest najniższa, a także, że nie występowało do operatora sieci dystrybucyjnej o dane dot. profilu zużycia z uwagi na przewidywane niskie efekty możliwe do uzyskania.

NIK zauważa, że Stacja oparła decyzję o wyborze taryfy jednostrefowej bez przeprowadzenia analizy wykorzystującej dane dotyczące faktycznego profilu zużycia energii.

(akta kontroli str. 21, 259-263, 315-354, 355-356, 374-378)

2. Kierownik Oddziału Zamówień Publicznych i Administracji (dalej: OZPA) nie dochował należytej staranności i nie zawnioskował do Dyrektora WSSE o dokonanie aktualizacji treści Regulaminu prac Komisji Przetargowej. W konsekwencji dokument ten nie odpowiadał stanowi prawnemu oraz kadrowemu, bowiem:

– w § 2, § 8 ust. 1 pkt 1, § 10, § 11 ust. 1, § 13 ust. 2, § 16 ust. 3 odwoływał się do nieobowiązującej od 1 stycznia 2021 r. ustawy Prawo zamówień publicznych³⁹, uchylonej na podstawie art. 89 pzp. Nieaktualne wymogi dotyczyły w szczególności czynności podejmowanych w kierunku zbadania, czy nie występuje konieczność wyłączenia osób zaangażowanych w przebieg prowadzonych postępowań.

– zgodnie z § 1 pkt 3 ww. regulaminu zadania sekretarza komisji przetargowej wykonywać powinna osoba, która od dnia 1 lipca 2021 r. nie była już zatrudniona w WSSE.

Działający w imieniu ŁPWIS Z-ca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych oraz Kierownik OZPA wyjaśnili, że zaniechanie wynikało z aktualnej sytuacji epidemiologicznej skutkującej zwiększoną ilością dokonywanych zamówień oraz absencjami pracowników.

Powyższa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła negatywnie na sposób wykonywanych czynności w ramach zbadanych postępowań.

(akta kontroli str. 21, 399-406, 902, 905)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób wykorzystania w 2022 r. środków pochodzących z budżetu państwa. Wydatki ponoszone były w kwotach nieprzekraczających wartości przyjętych do planu finansowego i dokonywane w sposób celowy oraz gospodarny, za wyjątkiem opłat za energię elektryczną, które przy zastosowaniu zmiany grupy taryfowej mogły być niższe o 6,1% (24 tys. zł). Terminowo wywiązywano się z płatności zobowiązań. Stacja prawidłowo realizowała obowiązki wynikające z faktu udzielania zamówień publicznych, zaś stwierdzona nieprawidłowość o charakterze formalnym nie wpłynęła na sposób wykonywania czynności przy badanym postępowaniu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Sprawozdawczość

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez WSSE rocznych sprawozdań budżetowych za 2022 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

³⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28 NW),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Poza Rb-N (dysponenta III i II stopnia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

WSSE terminowo przekazywała sprawozdania do dysponentów wyższego stopnia⁴⁰. Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W przypadku zmian w ewidencji mających wpływ na sprawozdawczość Stacja składała stosowne korekty sprawozdań.

(akta kontroli str. 148 plik 1, 646-869, 909-912)

Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Na poziomie WSSE nie zidentyfikowano ryzyk finansowych w obszarze sprawozdawczości bądź prowadzenia ksiąg rachunkowych. Prowadzona w tym zakresie analiza dotyczyła celów i zadań wynikających z planu działalności WSSE na 2022 r.

(akta kontroli str. 27-30, 608-667, 676-678, 910-913)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-N za IV kwartał 2022 r. wykazano należności z tytułu kar i grzywien nałożonych przez Stację w drodze postanowień i decyzji, w przypadku których podmioty ukarane skorzystały z przewidzianych prawem możliwości skierowania sprawy do instancji odwoławczej, a także koszty wynikające z nałożenia i dochodzenia tych należności, podczas gdy, zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 6 oraz art. 14 pkt 17 załącznika nr 8 do rozporządzenia ws. sprawozdań w zakresie operacji finansowych, prezentowane w układzie przedmiotowym należności pozostałe rozumiane są jako bezsporne należności niewymagalne. Łączna kwota wykazanych należności pozostających w toku rozpatrywania przez instancję odwoławczą, a więc należności zakwestionowanych, oraz związanych z nimi kosztów, wyniosła 1121,2 tys. zł⁴¹, co stanowiło 88,7% wszystkich pozostałych należności wykazywanych w tym sprawozdaniu (1263,5 tys. zł). Wartość ta została następnie przeniesiona do sprawozdania łącznego Rb-N za IV kw. 2022 r. i przekazana Wojewodzie do ujęcia w sprawozdaniu zbiorczym.

Działający w imieniu ŁPWIS Z-ca Dyrektora ds. Administracyjno-Ekonomicznych wyjaśnił, m.in., że z uwagi na brak uregulowania definicji należności spornych i bezspornych, stosowana klasyfikacja wynika z praktyki (...), zaś przyjęcie założenia, że wydawane przez WSSE decyzje mogą nie być bezsporne byłoby uznaniem z góry niekompetencji organu państwa w powierzonej mu dziedzinie. Z wyjaśnień wynikało także, że wniesienie odwołania nie powoduje, że należności publicznoprawne określone w decyzji nieostatecznej są „sporne”, bowiem organ I instancji nie prezentuje interesów przeciwnych stronie, lecz realizuje powierzone mu zadania ustawowe. Dyrektor wyjaśnił m.in., że po zaskarżeniu decyzji organ, który ją wydał nie staje się stroną postępowania odwoławczego, lecz jego działanie i rozstrzygnięcie podlega kontroli instancyjnej, natomiast „spór” w rozumieniu procesowym pomiędzy organem a stroną może powstać dopiero na etapie postępowania sądowego (szczególnie cywilnego) w sytuacji, gdy postępowanie administracyjne zostało zakończone poprzez wydanie ostatecznej decyzji. Podobnie należności wynikających z postanowienia

⁴⁰ W tym do Wojewody (dysponenta części 85/10) sprawozdania łączne WSSE jako dysponenta II stopnia.

⁴¹ W tym od osób fizycznych 983,7 tys. zł, od osób prawnych – 93 tys. zł, wpływy z tyt. kosztów postępowania i opłat egzekucyjnych: 44,5 tys. zł.

o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, nie można rozważać jako „spornych” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴² oraz Kodeksu postępowania administracyjnego⁴³ tylko z tego powodu, że w postępowaniu egzekucyjnym wniesione zostały zarzuty, bowiem grzywna jest środkiem egzekucyjnym i zobowiązany nie wdaje się w „spór” z wierzycielem, a tym bardziej z organem egzekucyjnym, lecz korzystając z uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę powoduje wszczęcie postępowania zmierzającego do kontroli podstaw prowadzenia egzekucji administracyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że pojęcie „należności bezsporne” nie zostało zdefiniowane w przepisach, niemniej definicja słownikowa tłumaczy słowo „bezsportny” jako „niebudzący wątpliwości”⁴⁴, „taki, co do którego nie istnieją żadne różnice w opinii”⁴⁵. Wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej w sposób niewątpliwy świadczy o istnieniu „różnicy opinii”, czy to w odniesieniu do okoliczności faktycznych, podstaw prawnych, czy jedynie kwoty nałożonej kary lub grzywny. W ocenie NIK przyjęcie założenia, że decyzje wydawane przez organy administracji są z założenia w każdej sytuacji prawidłowe przeczy przewidzianej i dopuszczonej przez ustawodawcę możliwości skorzystania z procedury odwoławczej przy tego typu postępowaniach. Ponadto dla potrzeb sprawozdawczości, dla uznania kwot należności za sporne lub bezsporne, nie ma znaczenia, czy zostały one zdefiniowane jako takie na gruncie prawa administracyjnego, a jedynie analiza stanu sprawy. NIK stoi zatem na stanowisku, że należności wynikające z decyzji lub innych aktów, od których wniesiono prawnie dopuszczone odwołanie (zażalenie, zarzut, sprzeciw i in.), dla potrzeb sporządzenia sprawozdania Rb-N winny być traktowane jako „nie będące należnościami bezspornymi”.

(akta kontroli str. 21, 646-667, 705-711, 734-737, 909, 911-912)

OCENA CZĄSTKOWA

Stacja terminowo wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczości budżetowej, jednak w sposób nieprawidłowy sporządziła sprawozdanie jednostkowe w zakresie operacji finansowych (Rb-N) za IV kw. 2022 r., wykazując w nim należności niebędące bezspornymi, co w konsekwencji miało wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową dysponenta II stopnia, a następnie na sprawozdawczość zbiorczą dysponenta części 85/10.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje pozostałe sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z, które zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

V. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zaktualizowanie postanowień Regulaminu prac Komisji Przetargowej, w sposób odpowiadający obowiązującemu stanowi prawnemu i zasobom kadrowym Stacji.
2. Podjęcie skutecznych działań w celu ograniczenia wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej.
3. Skorygowanie jednostkowych i łącznych sprawozdań Rb-N.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.

⁴³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

⁴⁴ Słownik Języka Polskiego Wydawnictwo Naukowe PWN, <https://sjp.pwn.pl/>, dostęp 9 marca 2023 r.

⁴⁵ Wielki Słownik Języka Polskiego, Instytut Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk, <https://wsjp.pl/>, dostęp w dniu 9 marca 2023 r.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. 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.

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

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

Łódź, 21 marca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler:
Ewa Tworkowska
st. inspektor k.p.

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

.....
podpis

.....
podpis