



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.001.03.2023

Pani
Magdalena Kaczmarek
Dyrektor
Wojewódzkiej Stacji
Sanitarno-Epidemiologicznej
w Warszawie
ul. Żelazna 79
00-875 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r.
– wykonanie planu finansowego Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie, ul. Żelazna 79, 00-875 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Kaczmarek, Mazowiecki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Warszawie ² , od 2 września 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Krawczuk, pełniąca obowiązki MPWIS od 3 czerwca 2022 r. do 2 września 2022 r., Przemysław Rzodkiewicz, MPWIS od 20 stycznia 2021 r. do 3 czerwca 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Mirończuk główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/52/2023 z 18 stycznia 2023 r.2. Magdalena Żywicka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/186/2022 z 30 grudnia 2022 r.3. Monika Białogrodzka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/5/2023 z 2 stycznia 2023 r. (akta kontroli tom I str. 1-7, tom II str. 646-649)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2022 r. Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie, 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">– analiza realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,– szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,– analiza stanu zobowiązań,– kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych/ analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analiza prawidłowości sporządzenia sprawozdań,– analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

¹ Dalej: WSSE.

² Dalej: MPWIS.

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

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej wykonanie planu finansowego Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Warszawie na 2022 r.

W wyniku działań kontrolnych przeprowadzonych w obszarach wymienionych w opisie celu i zakresu kontroli stwierdzono, że objęte kontrolą wydatki zostały wykonane w granicach ustalonego planu finansowego, z zachowaniem terminów wskazanych w dowodach księgowych stanowiących podstawę zapłaty oraz prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych. Terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzano sprawozdania budżetowe za 2022 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. Objęte badaniem zamówienie publiczne zostało przeprowadzone z zachowaniem postanowień ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵, natomiast zamówienia dotyczące zakupu sprzętu komputerowego/informatycznego, licencji oraz systemów operacyjnych zostały podzielone (poniżej progu 130,0 tys. zł każde), co doprowadziło do niestosowania przepisów upzp. Plan postępowań o udzielenie zamówień został opublikowany Biuletynie Zamówień Publicznych i na stronie internetowej WSSE w dniu 21 kwietnia 2022 r., z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 23 ust. 1 upzp.

Ponadto w WSSE nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej oraz nie przeprowadzono analizy w zakresie opłacalności montażu układu do kompensacji energii biernej w przypadkach ponoszenia wysokich opłat za jej ponadumowny pobór.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. WSSE zrealizowała dochody w wysokości 9687,9 tys. zł, tj. 45,0% wyższej od kwoty zaplanowanej (6681,0 tys. zł) i o 68,8% wyższej od uzyskanej w 2021 r. (5738,4 tys. zł).

Głównymi źródłami dochodów były: wpływy z usług (wykonywanie badań) w kwocie 8526,8 tys. zł (88,0%); wpływ z różnych opłat (wydawanie opinii) w kwocie 380,4 tys. zł (3,9%); grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych w kwocie 375,6 tys. zł (3,9%); grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w kwocie 271,1 tys. zł (2,8%).

Wyższa realizacja dochodów w stosunku do planu oraz do dochodów zrealizowanych w 2021 r. wynikała m.in. ze wzrostu liczby wykonanych badań, wydanych opinii oraz wykonywanych kontroli w związku ze zniesieniem obostrzeń epidemiologicznych spowodowanych Covid-19.

(akta kontroli tom I str. 10-24)

Zastępca Dyrektora WSSE oświadczył, że w 2022 r. wpływy z usług były wyższe niż pierwotnie planowano z uwagi na konflikt zbrojny w Ukrainie i związany z tym napływ

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 Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm., dalej: upzp.

⁶ 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.

cudzoziemców do Polski. Zgodnie z wymogami sanitarno-epidemiologicznymi obowiązującymi na terytorium RP, osoby przed podjęciem pracy w wielu branżach zobowiązane są do wykonania badań sanitarno-epidemiologicznych, w związku z czym WSSE wykonywała większą liczbę badań generując wyższe dochody. W zakresie wpływu z różnych opłat, uzyskanie wyższych dochodów w stosunku do planu spowodowane było zniesieniem obostrzeń epidemiologicznych związanych z pandemią Covid-19 i wydawaniem większej liczby zezwoleń dotyczących m.in. dostosowania pomieszczeń do wymogów sanitarnych np. w szpitalach, aptekach, szkołach, jak również dopuszczenia do użytku sprzętu diagnostyki radiologicznej, np. aparatów rentgenowskich, tomografów, rezonansów. WSSE w 2022 r. nie dokonywała korekt planu dochodów budżetowych, ponieważ ich wzrost nie był spowodowany rozszerzeniem usług statutowych jednostki, a jedynie sytuacją geopolityczną, która uniemożliwiała oszacowanie wpływów w przyszłości.

(akta kontroli tom II str. 570-573)

W WSSE należności pozostałe do zapłaty ogółem, w tym zaległości netto na koniec 2022 r. wyniosły 1827,7 tys. zł. W porównaniu do 2021 r. należności były wyższe o 223,1 tys. zł (13,9%). Główną przyczyną powstania zaległości było niezapłacenie w terminie wystawionych grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych przez osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne oraz odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

(akta kontroli tom I str. 25-28)

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2022 r. wydatki WSSE zostały zaplanowane w kwocie 50 723,0 tys. zł. Plan wydatków zwiększono środkami z rezerw celowych o 9465,2 tys. zł (tj. o 18,7%) i zmniejszono o 140,4 tys. zł (tj. o 0,3%)⁷. WSSE nie otrzymała środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Budżet po zmianach wyniósł 60 047,8 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków spowodowane było głównie podwyżkami wynagrodzeń, zwiększonymi zakupami materiałów i wyposażenia, zakupem energii oraz wzrostem cen spowodowanym wysoką inflacją.

WSSE nie planowała i nie realizowała wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli tom I str. 29-38)

W 2022 r. wykonanie wydatków ogółem w WSSE wyniosło 54 886,2 tys. zł, tj. 91,4% planu po zmianach (60 047,8 tys. zł)⁸. Wydatki w stosunku do 2021 r. wzrosły się o 5133,3 tys. zł (tj. o 10,3%). Niskie wykonanie w grupie wydatków majątkowych (700,8 tys. zł) w stosunku do planu po zmianach (3903,2 tys. zł) spowodowane było unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę dwóch chromatografów cieczowych sprzężonych ze spektrometrem mas, w związku z wniesieniem odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej i związanym z tym brakiem możliwości zawarcia umowy i zrealizowania dostawy sprzętu do 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 39-46)

Wydatki na wynagrodzenia pracowników WSSE w 2022 r. wyniosły 36 184,7 tys. zł i w porównaniu do 2021 r. były wyższe o 32,0%⁹. Zwiększenie wydatków na

⁷ Zmniejszenia w wyniku z dwóch decyzji Wojewody Mazowieckiego: nr 85/14.3122.2.67.2022.ZW z 30 czerwca 2022 r. (28,0 tys. zł) - środki przeznaczono na realizację postanowień referendarza sądowego w Sądzie Okręgowym w Warszawie I Wydział Cywilny z 7 marca 2022 r. (I C A68/14); nr 85/14.3122.2.63.2022.ZW z 15 czerwca 2022 r. (112,4 tys. zł) - środki przeznaczono na pokrycie kosztów wynagrodzenia dodatkowo zatrudnionego pracownika w PSSE w Pułtusku w komórce epidemiologii.

⁸ Wydatki bieżące wyniosły w 2022 r. – 54 126,0 tys. zł (98,6% wydatków WSSE ogółem), zrealizowano 96,5% planu po zmianach. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosiły 59,4 tys. zł, zrealizowano 100% planu po zmianach. Wydatki majątkowe wynosiły 700,8 tys. zł, zrealizowano 18,0% planu po zmianach.

⁹ W 2021 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 27 408,9 tys. zł.

wynagrodzenia związane było z pandemią oraz realizacją ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw¹⁰. W 2022 r. przeciętne zatrudnienie wynosiło 286 osób i w stosunku do 2021 r. wzrosło o 13 osób, tj. o 4,8%.

W kontrolowanym okresie WSSE zawarło z dwiema osobami umowy o dzieło, na łączną kwotę 2,2 tys. zł, dotyczące przeprowadzenia szkoleń oraz sporządzenia opinii prawnej. W 2022 r. nie zawierano umów zlecenia. W 2021 r. zawarto z trzema osobami umowy o dzieło o wartości 8,2 tys. zł, natomiast umów zlecenia zawarto 52 - na kwotę 153,4 tys. zł. Zastępca Dyrektora WSSE oświadczył, że w 2022 r. WSSE nie zawarła umów zleceń, z uwagi na zniesienie stanu epidemii Covid-19 i związany z tym brak zapotrzebowania na świadczenie dodatkowych usług w związku z epidemią. W ramach umów zleceń w 2021 r. wykonywane były czynności polegające na realizacji wywiadów epidemiologicznych w formie rozmowy telefonicznej z wykorzystaniem systemów EWP i SEPIS.

(akta kontroli tom I str. 47-98, tom II str. 570-571)

W 2022 r. w WSSE w pierwotnym planie finansowym nie zaplanowano wydatków majątkowych. Wydatki w wysokości 3903,2 tys. zł zaplanowano w trakcie roku z przeznaczeniem na 11 zadań, z których zrealizowano 10 o wartości 700,8 tys. zł (tj. 18,0% planu po zmianach¹¹). Wydatki zostały poniesione na modernizację systemów informatycznych LAB-EPL i LAB-WODA oraz modernizację systemu kontroli dostępu i monitoringu (137,5 tys. zł), zakup serwerów oraz wymianę wyeksploatowanych urządzeń wielofunkcyjnych (325,5 tys. zł), zakup autoklawu do sterylizacji pożywek mikrobiologicznych dla laboratorium (80,3 tys. zł), łaźni wodnej dla laboratorium (14,7 tys. zł), młyna nożowego do mielenia kriogenicznego dla laboratorium (31,3 tys. zł), rejestratora temperatury dla laboratorium (88,1 tys. zł), chłodziarki oraz systemu oczyszczania wody dla laboratorium (23,4 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 99-103)

W WSSE zobowiązania według stanu na koniec 2022 r. wynosiły ogółem 2954,1 tys. zł, m.in. z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (2466,7 tys. zł), składek na ubezpieczenie społeczne (424,0 tys. zł) i składek na Fundusz Pracy (40,0 tys. zł). Wykazane w sprawozdaniu Rb-28 tytuły i kwoty zobowiązań ogółem były zgodne z ewidencją księgową, nie wystąpiły zobowiązania wymagalne w ciągu roku i na jego koniec. W WSSE nie planowano i nie realizowano wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2021.

(akta kontroli tom I str. 104-109, tom II str. 462-463, 555)

W okresie objętym kontrolą WSSE otrzymała łącznie 9465,2 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa¹² z przeznaczeniem na: wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010) – 3675,3 tys. zł; składki na ubezpieczenia społeczne (§ 4110) – 591,5 tys. zł; składki na Fundusz Pracy (§ 4120) – 84,1 tys. zł; wydatki bieżące (§ 4000) – 470,1 tys. zł; zakup leków i materiałów medycznych (§ 4230) – 1444,2 tys. zł.; wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) – 3200,0 tys. zł. WSSE z otrzymanych środków wydatkowała 4327,5 tys. zł (45,7%). Niewykorzystane środki w wysokości 2779,8 tys. zł (29,4%) zostały zablokowane.

Szczegółowym badaniem wykorzystania środków z rezerw celowych objęto dwie decyzje Ministra Finansów¹³ na łączną kwotę 4644,1 tys. zł (tj. 49,1% środków

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1104.

¹¹ Plan po zmianach wyniósł 3903,2 tys. zł. Zadanie o wartości 3200,0 tys. zł, tj. zakup dwóch chromatografów cieczerwych sprzężonych ze spektrometrem mas typu potrójny kwadrupol wraz z oprzyrządowaniem pomocniczym, nie zostało zrealizowane.

¹² Rezerwa celowa poz. 62 - Fundusz Gwarancji w Rolnictwie i poz. 72 - Środki na zadania w obszarze zdrowia.

¹³ MF/FG6.4143.3.270.2022.MF.4377 z dnia 14 października 2022 r. i MF/FS1.4143.3.11.2022.MF.1650 z dnia 23 maja 2022 r.

otrzymanych z rezerw). Badanie wykazało, iż przyznane środki w wysokości 1444,1 tys. zł przeznaczone na sfinansowanie kosztów sekwencjonowania SARS-CoV-2 w sieci laboratoriów WSSE w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2022 r. wykorzystano tylko w 0,2%, ponieważ wykonano mniej badań w kierunku zakażenia SARS-CoV-2 oraz nie było możliwości przechowywania odczynników przez długi czas. Środki w wysokości 3200,0 tys. zł, otrzymane na zakupy inwestycyjne, przeznaczono na zakup dwóch chromatografów cieczowych sprzężonych ze spektrometrem mas typu potrójny kwadrupol wraz z oprzyrządowaniem pomocniczym. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na ww. zakup nie zostało jednak zakończone ze względu na wniesienie odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej.

(akta kontroli tom I str. 110-161)

Szczegółowym badaniem objęto realizację 72 wydatków WSSE¹⁴ z budżetu państwa w kwocie 2744,0 tys. zł¹⁵ (5,0% wydatków ogółem WSSE), z których 47 w wysokości 1710,1 tys. zł wylosowano metodą monetarną¹⁶, a 25 w wysokości 1033,9 tys. zł dobrano celowo. Badana próba wydatków WSSE obejmowała m.in. zakup licencji, części i urządzeń komputerowych (o wartości 903,9 tys. zł); zakup energii elektrycznej (o wartości 345,0 tys. zł); dzierżawę spektrometru (o wartości 175,3 tys. zł) oraz zakup autoklawu do sterylizacji pożywek mikrobiologicznych (o wartości 80,3 tys. zł). Poniesione wydatki służyły realizacji celów WSSE i zostały dokonane zgodnie z planem finansowym jednostki. Kontrola wykazała, że zakupu sprzętu komputerowego/informatycznego, licencji oraz systemów operacyjnych o łącznej wartości 631,4 tys. zł (607,3 tys. zł netto), tj. o wartości przekraczającej 130 tys. zł, udzielono bez zastosowania przepisów upzp. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 162-242)

Wydatki za energię elektryczną¹⁷ poniesione przez WSSE, wynikające z umowy kompleksowej¹⁸, wyniosły ogółem: w 2021 r. 508,0 tys. zł, a w 2022 r. 1028,3 tys. zł. Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych wyjaśnił, że wzrost poziomu wydatków poniesionych na energię elektryczną w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wynika ze wzrostu i wahań cen za energię czynną.

(akta kontroli tom III str. 251-257, tom IV str. 248-306)

WSSE określiła wartość zmniejszenia całkowitego zużycia energii elektrycznej w zajmowanych budynkach lub częściach budynków oraz przez wykorzystywane urządzenia techniczne, instalacje i pojazdy, w okresie od 1 do 31 grudnia 2022 r., zgodnie ze wzorem określonym w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej¹⁹ na 12 637,04 kWh.

(akta kontroli tom III str. 251-255, 355, 361-368)

W WSSE w okresie od 18 października²⁰ do 31 grudnia 2022 r. podjęto następujące działania w celu realizacji obowiązkowego zmniejszenia całkowitego zużycia energii

¹⁴ Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym WSSE z wyłączeniem wydatków poniżej 1,0 tys. zł oraz z wyłączeniem § 401-408, 411-414, 418, 420,444 i 471.

¹⁵ Badaniem objęto wydatki bieżące w kwocie 2391,1 tys. zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 352,9 tys. zł.

¹⁶ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości transakcji.

¹⁷ Wydatki określono na podstawie danych z Rb-28 oraz danych z systemu finansowo-księgowego.

¹⁸ Jednej umowy zawierającej postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii, zwanej „umową kompleksową” (w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.).

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 269, ze zm., dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej.

²⁰ Data wejścia w życie ww. ustawy.

elektrycznej w związku z wejściem w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej:

- gaszenie światła przy opuszczaniu pomieszczeń;
- wyłączenie urządzeń elektrycznych po ich użyciu;
- wyciąganie z gniazdek ładowarek po ich użyciu;
- korzystanie z energooszczędnych sprzętów, o ile to możliwe;
- wybieranie trybów oszczędzania energii w urządzeniach elektrycznych, o ile to możliwe;
- rezygnacja z niepotrzebnych do nieprzerwanej pracy urządzeń elektrycznych;
- oszczędzanie energii w punktach socjalnych poprzez ograniczanie użycia sprzętów elektrycznych;
- ograniczanie do niezbędnego minimum korzystania z klimatyzatorów;
- zakazanie korzystania z termowentylatorów, grzejników konwektorowych, nagrzewnic.

(akta kontroli tom III str. 251-255)

Według stanu na kwiecień 2022 r. WSSE posiadała ogółem cztery punkty poboru energii²¹, w tym trzy z grupą taryfową C21 oraz jeden z grupą taryfową C11.

(akta kontroli tom III str. 9-28)

W okresie objętym kontrolą, w wyniku analizy kosztów ponoszonych na poszczególne opłaty za dystrybucję energii elektrycznej w obiektach WSSE, podjęto decyzję o wnioskowaniu o dofinansowanie²² w ramach REACT-EU o środki na działania nieinfrastrukturalne mające na celu poprawę efektywności energetycznej WSSE, tj.:

- wymianę tradycyjnych opraw oświetleniowych na energooszczędne typu LED;
- wymianę urządzeń chłodniczych na urządzenia o podwyższonej klasie energooszczędności (klasa A+++);
- zmniejszenie liczby urządzeń drukujących i stworzenie systemu drukarek sieciowych, tzw. print-room.

Działania związane z ww. projektem są w fazie realizacji, a część z zadań realizowana będzie od czerwca do listopada 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 251-255, tom IV str. 312-313)

Przeprowadzona przez kontrolerów NIK analiza wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej w dwóch punktach poboru energii elektrycznej (PPE) o łącznej wartości 1138,3 tys. zł wykazała, że:

- w PPE przy ul. Nowogrodzkiej 82 ponoszono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej, które wyniosły 22,0 tys. zł²³ i stanowiły 9,8% wydatków poniesionych na usługi dystrybucji (224,8 tys. zł). W WSSE dostrzeżono wzrost wydatków ponoszonych na energię bierną pojemnościową, ale działania w kierunku ograniczania wydatków na energię bierną podjęto dopiero na początku 2023 r.;
- w PPE przy ul. Nowogrodzkiej 82 maksymalna moc pobrana kształtowała się w poszczególnych okresach rozliczeniowych od 29 kW do 54 kW, co stanowiło od 19% do 36% mocy umownej (150 kW);
- w PPE przy ul. Żelaznej 79 maksymalna moc pobrana kształtowała się w poszczególnych okresach rozliczeniowych od 111 kW do 179 kW, co stanowiło od 33% do 60% mocy umownej (300 kW).

(akta kontroli tom IV str. 218-244, 248-306)

²¹ Dalej: PPE.

²² Dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Oś Priorytetowa: XI REACT-EU, Projekt nr POIS.11.03.00-00-0184/22 pn.: „Wzmocnienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzez dokonanie niezbędnych działań infrastrukturalnych”.

²³ 20,9 tys. zł netto.

WSSE w 2022 r. realizowało 13 zamówień publicznych o wartości ogółem netto 6655,1 tys. zł. Badaniem objęto jedno postępowanie udzielone w trybie podstawowym bez negocjacji (na podstawie art. 275 pkt 1 upzp) „dzierżawa spektrometru mas ze wzbudzeniem w plazmie indukcyjnie sprężonej (ICP-MS) wraz z instalacją, uruchomieniem, przeszkoleniem personelu i przeglądami konserwacyjnymi w okresie dzierżawy wraz z możliwością wykupu” o wartości netto 835,9 tys. zł. (12,6% wartości netto udzielonych zamówień). WSSE w 2022 r. dokonała wydatku na ww. usługę w wysokości 136,3 tys. zł. Szczegółowa analiza ww. postępowania wykazała, że zamówienia dokonano zgodnie z procedurami określonymi w upzp i Zarządzeniu nr 7/2021 Dyrektora WSSE z dnia 12 marca 2021 r.²⁴, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Realizacja zamówienia była zgodna z treścią zawartych umów, a poniesione wydatki były celowe i gospodarne oraz służyły realizacji zadań WSSE.

(akta kontroli tom I str. 243-365)

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 stałej poprzez dostosowanie mocy umownej do faktycznych potrzeb). Nie przeprowadzono także analizy w zakresie opłacalności montażu układu do kompensacji energii biernej w przypadkach ponoszenia wysokich opłat za jej ponadumowny pobór.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵, 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.

Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych wyjaśnił, że WSSE podjęła działania celem wykonania układu kompensacyjnego o charakterze centralnym. Prace w zakresie ofertowania i ustalenia terminu realizacji winny zakończyć się do końca marca 2023 r., kiedy to też bieg rozpocznie nowa umowa na dostawę i dystrybucję energii elektrycznej dla obiektów WSSE. Zastępca Dyrektora wskazał również, iż założenia dla zamawiania mocy umownej na poziomach 150 kW dla budynku przy ul. Nowogrodzkiej 82 i 300 kW dla budynku przy ul. Żelaznej wynikają z dbałości o zabezpieczenie jednostek w odpowiedni poziom mocy umownej na wypadek brzegowych, krytycznych warunków mogących wystąpić w stanie klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego, czy stanu epidemii.

NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą jednostka ponosiła znaczne wydatki na usługi dystrybucji energii elektrycznej i brak szczegółowej analizy w tym zakresie uniemożliwia realizację wydatków w sposób oszczędny.

Badanie faktur i wyliczenia zostały dokonane z uwzględnieniem zakresu dopuszczalnej przez OSD mocy umownej (minimalnej i maksymalnej dla danego PPE oraz dodatkowych ograniczeń wynikających z załączników w umowach, które zapewniają bezpieczną pracę dla wskazanych PPE).

W wyniku badania ustalono, że dla PPE przy ul. Nowogrodzkiej 82 poniesiono opłaty za ponadumowny pobór energii biernej (22,0 tys. zł)²⁶, które mogłyby być znacznie ograniczone przy podjęciu odpowiednich działań. Natomiast wartość mocy umownej przy ul. Nowogrodzkiej 82 nie była dostosowana do faktycznego zapotrzebowania,

²⁴ W sprawie wprowadzenia Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych w WSSE w Warszawie.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

²⁶ 20,9 tys. zł netto.

tj. w okresach rozliczeniowych od stycznia do grudnia 2022 r. moc pobrana stanowiła 19-36% wartości mocy zamówionej, a zamówienie mocy o wartości dostosowanej do faktycznych potrzeb w poszczególnych okresach mogłoby ograniczyć wydatki ponoszone na opłatę sieciową stałą. Moc umowną, według pkt 3.2.3. Taryfy dla energii elektrycznej w zakresie dystrybucji energii elektrycznej Stoen Operator Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, można zamówić w niejednakowych wielkościach na poszczególne, nie krótsze niż miesięczne, okresy roku. Przy założeniu, że moc umowna w tym PPE zostałaby zmieniona w ww. okresach do poziomu od 56 kW²⁷ do 70 kW²⁸ to opłata sieciowa stała byłaby niższa o 12,8 tys. zł²⁹.

Również wartość mocy umownej przy ul. Żelaznej 79 nie była dostosowana do faktycznego zapotrzebowania, tj. w okresach rozliczeniowych od stycznia do grudnia 2022 r. moc pobrana stanowiła 19-36% wartości mocy zamówionej, a zamówienie mocy o wartości dostosowanej do faktycznych potrzeb w poszczególnych okresach mogłoby ograniczyć wydatki ponoszone na opłatę sieciową stałą. Przy założeniu, że moc umowna w tym PPE zostałaby zmieniona w ww. okresach do poziomu od 147 kW do 233 kW³⁰ to opłata sieciowa stała byłaby niższa o 15,1 tys. zł³¹.

(akta kontroli tom IV str. 248-306, 309-311)

2. Zamówienia publicznego na dostawę sprzętu komputerowego/informatycznego, licencji oraz systemów operacyjnych o łącznej wartości 631,4 tys. zł (607,3 tys. zł netto), tj. o wartości przekraczającej 130 tys. zł, udzielono bez zastosowania upzp³², w wyniku podzielenia zamówienia.

WSSE w 2022 r. 14 razy dokonała zakupów sprzętu komputerowego/informatycznego, licencji oraz systemów operacyjnych poniżej progu wskazanego w art. 2 ust 1 pkt 1 upzp. W ramach ww. zakupów jeden wykonawca dostarczył klawiatury, myszki, dyski SSD, podzespoły sieciowe i komputerowe na kwotę netto 137,2 tys. zł, natomiast drugi - m.in. licencje, peryferia PC, komputery, laptopy, monitory, drukarki, dyski twarde, systemy operacyjne na kwotę netto 470,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 164-166, 448-577, tom II str. 1-416)

Zastępca Dyrektora WSSE oświadczyła m.in., że zakupy realizowane były w ramach bieżących potrzeb WSSE, w tym wynikały z powstałych awarii, uzupełnienia sprzętu, jak również zakupów w ramach walki z Covid-19, które ze względu na charakter działalności statutowej WSSE musiały być niezwłocznie usunięte, a których nie dało się przewidzieć. Poszczególne asortymenty (np. monitory, laptopy, drukarki, przełączniki sieciowe, serwery itp.) posiada inny kod CPV. Laptopy i monitory nie tworzą zestawów komputerowych, ale są odrębnymi elementami infrastruktury teleinformatycznej i mają inne przeznaczenie, przez co nie są ze sobą tożsame przedmiotowo. Zgodnie z art. 29 ust. 2 upzp zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów upzp, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. W tym przypadku obiektywnymi przyczynami był brak wiedzy zamawiającego o skali potrzeb zakupowych i możliwościach finansowych na rok 2022. W przypadku WSSE nie było możliwości ustalenia ilości zamawianego sprzętu pod względem ilości i różnorodności

²⁷ Wartości wyliczone dla PPE przy ul. Nowogrodzkiej 82 przy uwzględnieniu minimalnego zakresu dopuszczalnej mocy umownej 56 kW (charakterystyka elektroenergetyczna obiektu).

²⁸ Tj. przy założeniu 30% zapasu mocy umownej, w stosunku do maksymalnej mocy pobranej w poszczególnych okresach rozliczeniowych.

²⁹ 12,2 tys. zł netto.

³⁰ Wyliczono skorygowaną moc umowną przy uwzględnieniu załącznika nr 3 do umowy - plan ograniczeń poboru mocy - moc bezpieczna obiektu w wysokości 200 kW z dnia 15 listopada 2017 r. oraz załącznika nr 1 do umowy Plan wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej z 11 kwietnia 2022 r.

³¹ 14,4 tys. zł netto.

³² Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 upzp przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. złotych, przez zamawiających publicznych.

asortymentu. Znaczna część potrzeb nabycia sprzętu komputerowego ujawniała się w trakcie bieżącej pracy instytucji, często po udzieleniu już jakiegoś zamówienia, np. dostawy sprzętu komputerowego. Mając na uwadze specyfikę i funkcjonowanie WSSE, stopień zużycia sprzętu komputerowego i możliwości dysponowania środkami budżetowymi, jak również tym, że potrzeby zakupowe sprzętu teleinformatycznego ujawniały się w całym roku 2022, nie można powiedzieć, że dokonano nieuprawnionego podziału zamówienia, z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej przy udzielaniu ww. zamówień. Zatem nie zachodzą przesłanki nienależytej staranności i nieuprawnionego podziału zamówienia.

(akta kontroli tom II str. 611-613)

Odnosząc się do powyższego oświadczenia NIK wskazuje, że zakupy sprzętu komputerowego/informatycznego, licencji oraz systemów operacyjnych o łącznej wartości 631,4 tys. zł (607,3 tys. zł netto)³³ zostały przewidziane przez WSSE do realizacji w 2022 r. W planie postępowań o udzielenie zamówień na 2022 r. zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 21 kwietnia 2022 r. ujęto m.in. zamówienie dotyczące modernizacji infrastruktury sieciowej wraz z urządzeniami aktywnymi o orientacyjnej wartości netto 1300,0 tys. zł. Ponadto w planie postępowań o udzielenie zamówień na 2022 r. wskazano zamówienia poniżej progu 130,0 tys. zł (w wartościach netto), takie jak m.in. modernizacja serwerowni - 110,0 tys. zł; dyski do macierzy rozbudowa - 60,0 tys. zł; wymiana wyeksploatowanych urządzeń - 60,0 tys. zł; licencja na zabezpieczenie sieci - 10,0 tys. zł; dostęp do Internetu - 16,2 tys. zł; rozbudowa systemów informatycznych w laboratoriach o wartości netto 60,0 tys. zł; dostawa laptopów i monitorów - 60,0 tys. zł; wymiana przestarzałego sprzętu komputerowego (podzespoły PC, klawiatury, myszki itp.) - 104,0 tys. zł; serwis centralnego UPS - 10,0 tys. zł; odnowienie i zakup brakujących licencji - 50,0 tys. zł.

NIK wskazuje również, że przy udzielaniu zamówienia należy zwrócić uwagę na kryterium podobieństwa przedmiotowego i funkcjonalności zamówienia. Kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa, tworzą funkcjonalną całość, tożsamość czasową zamówienia i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Przy ustalaniu wartości szacunkowej ww. zamówień WSSE powinna wziąć pod uwagę łączną wartość udzielonych zamówień z uwzględnieniem ww. kryterium.

Stosownie do art. 29 ust. 2 upzp, zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. W tym przypadku nie stwierdzono uzasadnionych obiektywnych przyczyn podziału zamówienia.

(akta kontroli tom I str. 261-319, 322-327, 448)

3. Plan zamówień publicznych został opublikowany Biuletynie Zamówień Publicznych i na stronie internetowej WSSE w dniu 21 kwietnia 2022 r., tj. po 70 dniach od przyjęcia w dniu 9 lutego 2022 r. planu finansowego przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, co było niezgodne z terminem określonym w art. 23 ust. 1 upzp. Zgodnie z tym artykułem, zamawiający publiczni nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym. Plan zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych, na zasadach określonych w dziale III w rozdziale 2, oraz na stronie internetowej zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 261, tom II str. 617, 624-630)

³³ Przedstawione w piśmie NIK nr LWA.411.001.03.2022_3 z dnia 7 marca 2023 r.

Zastępca Dyrektora WSSE oświadczył, że plan finansowy WSSE został zatwierdzony 9 lutego 2022 r. na poziomie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego decyzją Wojewody Mazowieckiego. Niezwłocznie po zatwierdzeniu planu przystąpiono do opracowywania planu zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych (w dniu 11 marca 2022 r.), jak również w dniu 14 marca 2022 r. projekt planu był przekazany do uzgodnienia z Zastępcą Dyrektora ds. Laboratorium i Głównym Księgowym. Ostateczna wersja planu została przekazana do akceptacji do Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych, która po zatwierdzeniu została opublikowana w dniu 21 kwietnia 2022 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych.

(akta kontroli tom II str. 644)

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku kontroli objętych próbą wydatków poniesionych przez WSSE stwierdzono, że zostały one wykonane w granicach ustalonego planu finansowego, z zachowaniem terminów wskazanych w dowodach księgowych stanowiących podstawę zapłaty oraz prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuprawnionym podziale zamówienia publicznego w celu uniknięcia stosowania przepisów upzp oraz opublikowaniu planu postępowań o udzielenie zamówień po terminie wynikającym z art. 23 ust. 1 upzp. Ponadto w WSSE nie podjęto skutecznych działań mających na celu ograniczenie ponoszonych wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej oraz nie przeprowadzono analizy w zakresie opłacalności montażu układu do kompensacji energii biernej w przypadkach ponoszenia wysokich opłat za jej ponadumowny pobór.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

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

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania 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).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom II str. 417-534)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez WSSE sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania jednostkowe prezentowały zgodny z prowadzoną ewidencją księgową obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań.

V. Wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:
1. Podjęcie działań w celu ograniczenia opłat ponoszonych na usługi dystrybucji energii elektrycznej.
 2. Niedzielenie zamówienia publicznego na odrębne zamówienia w sposób prowadzący do niestosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w sytuacji kiedy nie jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami.

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 piśmie³⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 27 marca 2023 r.

Kontrolerzy
Marcin Mirończuk
główny specjalista kontroli
państwowej

z up.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

³⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.