



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.004.02.2021

Pani

Małgorzata Bąk

Dyrektor Powiatowej Stacji

Sanitarno-Epidemiologicznej

w Wałbrzychu

Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna

ul. Armii Krajowej 35c

58-302 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/002 – „Finansowanie zadań statutowych przez dolnośląskie jednostki inspekcji sanitarnej”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, ul. Armii Krajowej 35c, 58-302 Wałbrzych (dalej: „PSSE” lub „Stacja”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Bąk, Dyrektor PSSE, od dnia 20 listopada 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie realizacji przez dolnośląskie jednostki inspekcji sanitarnej zadań statutowych w zakresie: <ol style="list-style-type: none">1) planowania środków na funkcjonowanie stacji sanitarno-epidemiologicznych,2) zapewnienia warunków organizacyjno-prawnych¹ do wykonywania zadań statutowych,3) poniesionych na ten cel wydatków,4) osiągniętych efektów w wyniku realizacji zadań statutowych.
Okres objęty kontrolą	Rok 2021, z uwzględnieniem, dla celów porównawczych, danych z roku 2020
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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Małgorzata Jakubiec-Dzieliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/211/2021 z dnia 1 grudnia 2021 r.,2. Radosław Chodziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/214/2021 z dnia 7 grudnia 2021 r.

(akta kontroli, tom I, str. 1-5)

¹ W tym w szczególności: kadrowych, lokalowych i sprzętowych.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Stacji prawidłowo planowano środki finansowe na funkcjonowanie jednostki oraz zapewniono warunki organizacyjno-prawne do wykonywania zadań statutowych. Wydatki budżetowe zostały wykonane na zaplanowanym poziomie. Zrealizowano najważniejsze przedsięwzięcia zaplanowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego, a także przyjęte w związku z realizacją budżetu zadaniowego mierniki podzadań i działań. Podejmowano działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności.

W kontrolowanej działalności nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości, z których najistotniejsze polegały na tym, że: **[1]** obowiązujące w 2021 r. w Stacji regulacje wewnętrzne odnoszące się do kontroli zarządczej były nieaktualne, co mogło rodzić ryzyko braku zapewnienia realizacji celów i zadań kontrolowanej jednostki w sposób zgodny z przepisami prawa; **[2]** w PSSE dopuszczono do udzielenia w 2021 r. zamówienia publicznego na świadczenie pomocy prawnej⁴ bez zachowania zasad uczciwej konkurencji, tj. z naruszeniem obowiązujących w Stacji regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych; **[3]** w zawartej na świadczenie pomocy prawnej umowie Stacja nie zabezpieczyła w sposób należyty swoich interesów, co było działaniem nierzetelnym. W umowie nie uwzględniono bowiem kar umownych z tytułu nienależytego świadczenia usług, a także przewidziano płatny urlop wypoczynkowy prawnika świadczącego usługi; **[4]** rozliczanie wydatków na świadczenie pomocy prawnej ponoszonych przez PSSE w 2021 r.⁵, nie było w pełni rzetelne, gdyż odbywało się w trakcie każdego miesiąca rozliczeniowego, a nie po jego zakończeniu, **[5]** występowały przypadki nienaliczania i niewykazywania w księgach rachunkowych, a w konsekwencji m.in. w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za rok 2021, odsetek za zwłokę, co skutkowało przeprowadzoną w toku kontroli korektą ww. sprawozdania i ujęcia w nim odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 201,9 tys. zł.

NIK zauważa również, że w 2021 r. w sprawach związanych z warunkami pracy, w tym szczególności w kwestiach dotyczących wynagradzania pracowników, w Stacji stosowano Ponadzakładowy układ zbiorowy pracy dla pracowników zatrudnionych w stacjach sanitarno-epidemiologicznych z dnia 28 sierpnia 2007 r. (dalej: „Układ”). Akt ten, według Ministra Zdrowia, nie obowiązuje już jednak stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Ponadto, w Stacji przyjmowano, iż nie ma możliwości odpisania należności z tytułu wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych ze względu na przedawnienie, gdyż nie ulegają one przedawnieniu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁴ Umowa z dnia 28 lutego 2021 r. zawarta na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2021 r.

⁵ Tj. na podstawie umowy z dnia 28 lutego 2020 r. zawartej na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2020 r. oraz umowy z dnia 28 lutego 2021 r. zawartej na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2021 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie środków na funkcjonowanie stacji sanitarno-epidemiologicznych

Opis stanu faktycznego

Diagnozowanie potrzeb w zakresie funkcjonowania PSSE odbywało się w oparciu o zarządzenie nr 06/DYR/13 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie: kontroli zarządczej w PSSE w Wałbrzychu⁷ (dalej: „Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej”). Zgodnie z § 5 pkt 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości przekraczającej 30 000 euro Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu, stanowiącym załącznik nr 2 do ww. zarządzenia, w celu opracowania harmonogramu udzielania zamówień publicznych dla całej Stacji, poszczególne komórki organizacyjne zobowiązane były do dnia 30 listopada każdego roku, do sporządzenia i złożenia w Sekcji Administracyjnej i Technicznej rocznych zapotrzebowań. Z kolei w myśl § 1 pkt 4 Regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro netto w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu, stanowiącym załącznik nr 3 do ww. zarządzenia (dalej: „Regulamin udzielania zamówień do 30 000 euro”), określenie przedmiotu zamówienia powinno być zgodne z rocznym zapotrzebowaniem oraz planem finansowym Stacji.

W 2021 r. zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej nie było w pełni aktualne, co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Ze złożonych elektronicznie zapotrzebowań na rok 2021 wynikało, że w § 4210 (zakup materiałów i wyposażenia) zgłoszono potrzeby w zakresie sprzętu komputerowego i akcesoriów na kwotę 28,1 tys. zł brutto ogółem dla PSSE, w tym: aktualizacja programu płacowego RESET2 (2,5 tys. zł) została zgłoszona przez Sekcję Ekonomiczną. Przez tą samą jednostkę organizacyjną zostało wykazane w zapotrzebowaniu: trzy komputery, 10 tonerów do drukarek i serwer, nie oszacowano jednak wartości tych zakupów, nie wykazano również wartości ogółem pięciu zaplanowanych do zakupu tonerów. Pozostałe zakupy (oprogramowania, licencje, stacje dysków, drukarki) zostały ujęte w sztukach i wartościach dla całej PSSE, ale nie zgłosiły je poszczególne komórki organizacyjne. Jak wskazała Z-ca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Administracyjnych PSSE (dalej: „Z-ca Dyrektora PSSE”), w zależności od sytuacji finansowej Stacji zakupy były planowane z zapasem, aby zabezpieczyć nieprzewidziane zdarzenia lub ograniczane do poziomu minimalnego i niezbędnego. Roczne zapotrzebowania, według Z-cy Dyrektora PSSE, służyły do wstępnej analizy potrzeb, aktualizowany w ciągu roku budżet finansowy stanowił granicę faktycznych możliwości finansowych, a do określania bieżących potrzeb służyły wnioski zakupowe. Ujęte w planie wydatków PSSE środki na zakup usług remontowych w kwocie 20,0 tys. zł nie wynikały z udokumentowanych, zgłoszonych potrzeb, a – jak wskazała Z-ca Dyrektora PSSE – prognozowano je po konsultacji z kierownikiem sekcji administracyjnej (poza naprawą urządzeń biurowych, laboratoryjnych oraz samochodów służbowych Stacji, które są zdarzeniami nieprzewidzialnymi, ujęto w nich również naprawę autoklawu). W ciągu roku plan zmieniono w tym

⁶ 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. W niniejszej kontroli zastosowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

⁷ Ze zmianą wynikającą z zarządzenia nr 07/DYR/14 z dnia 5 maja 2014 r. zmieniającego zarządzenie nr 06/DYR/13 z dnia 5 lipca 2013 r. Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu.

zakresie do 9,0 tys. zł i wydatki na zakup usług remontowych zrealizowano w tej wysokości na koniec 2021 r.

W § 4300 (zakup usług pozostałych) wykazano roczne zapotrzebowanie na wzorcowanie poszczególnych urządzeń oraz badania biegłości⁸, ogółem w kwocie 11,3 tys. zł i zaplanowano na ten cel 12,0 tys. zł, co zostało decyzją Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej: „DPWIS”) w ciągu roku zmniejszone do 3,2 tys. zł (i na koniec października 2021 r. takie wydatki zrealizowano). W § 4230 (zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych) w rocznym zapotrzebowaniu wykazano m.in. specjalistyczne produkty laboratoryjne i akcesoria laboratoryjne, szkło, wzorce i odczynniki chemiczne ogółem w kwocie ogółem 200,2 tys. zł brutto, co ujęto w planie zakupów na rok 2021. W związku z decyzją DPWIS w trakcie roku plan zmniejszono do kwoty 163,8 tys. zł (i na koniec października 2021 r. takie wydatki zrealizowano). W § 4700 (szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej) z rocznych zapotrzebowań na szkolenia wynikała kwota 8,8 tys. zł, jednak w planie zakupów na rok 2021 ujęto kwotę 10,0 tys. zł. Jak wskazała Z-ca Dyrektora PSSE zaplanowana nadwyżka była przeznaczona na dodatkowe potrzeby szkoleniowe. W trakcie roku plan w tym zakresie został zmieniony do 12,7 tys. zł (i takie wydatki zrealizowano na koniec 2021 r.).

Jedną z form diagnozowania potrzeb Stacji stanowiły również składane (na bieżąco, w ciągu roku) na podstawie § 13 Regulaminu ustalania procedur kontroli finansowej w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu (dalej: „Regulamin procedur kontroli finansowej”), stanowiącym załącznik nr 4 do Zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej, wnioski o przeprowadzenie operacji gospodarczej przez kierowników komórek organizacyjnych, które powinny być poprzedzone analizą potrzeb i rezultatów poprzednich działań.

(akta kontroli, tom I, str. 5-7, 171-208, 333, tom II, str. 249)

Z dokumentacji planistycznej (formularz BW-IA) na rok 2021 przesłanej w żądanym terminie do Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu (dalej: „WSSE”) wynikało, że na ten okres nie planowano żadnego zadania inwestycyjnego. Na rok 2022 zaplanowano wykonanie instalacji ogrzewania gazowego w siedzibie PSSE za 200,0 tys. zł. W przesłanej do WSSE w lutym 2021 r. tabeli dotyczącej potrzeb w zakresie środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko PSSE wykazała potrzeby inwestycyjne: w zakresie remontu pomieszczeń biurowych i laboratoryjnych w wysokości 200,0 tys. zł oraz zakupy inwestycyjne (z wyłączeniem zakupu sprzętu laboratoryjnego oraz zakupów związanych z cyfryzacją) w postaci pieca gazowego i windy osobowej zewnętrznej w kwocie ogółem 700,0 tys. zł. Tabela nie określała okresu, którego dotyczą planowane wydatki. Według Z-cy Dyrektora PSSE, z uwagi na pilną realizację tych potrzeb wydatki na zmianę ogrzewania i remont pomieszczeń zostały zaplanowane na 2022 r.

Odpowiadając na pismo Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 12 sierpnia 2021 r. (uzupełnione 20 sierpnia 2021 r.) dotyczące potrzeb laboratoriów w zakresie rozwoju w kontekście wyposażenia w sprzęt i aparaturę oraz niezbędną certyfikację lub akredytację metod badawczych, PSSE w ramach sprzętu i wyposażenia laboratoryjnego w wyznaczonym terminie wykazała wagę z rozdzielczością 0,001 mg za 104,0 tys. zł. Jak wskazała Z-ca Dyrektora PSSE, ze względu na wysoką cenę (obecnie już 140,0 tys. zł) nie planuje się tego zakupu z budżetu PSSE, ww. waga jest niezbędna do uzyskania akredytacji w zakresie badania

⁸ Badanie biegłości (PT - Proficiency Testing) - ocena rezultatów działania uczestnika względem wcześniej ustalonego kryterium, za pomocą porównań międzylaboratoryjnych (źródło: PN-EN ISO/IEC 17043, 3.7), publ. <https://www.pca.gov.pl/akredytacja/badania-bieglosci/korzysci/>.

pyłowych czynników szkodliwych dla zdrowia, w 2022 r. również zostało tej sprawie złożone zapotrzebowanie do WSSE w ramach środków z regionalnych programów operacyjnych.

W sprawozdaniach: Informacja o stanie bezpieczeństwa sanitarnego miasta Wałbrzych za 2020 rok z dnia 19 marca 2021 r. oraz Informacja o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu wałbrzyskiego za 2020 rok z dnia 30 marca 2021 r. nie wskazano problemów związanych z funkcjonowaniem Stacji.

(akta kontroli, tom I, str. 171-172, 209-222, 394-492, tom IV, str. 133)

W kontrolowanym okresie, odnośnie pracowników Oddziału Laboratoryjnego (ze względu na odrębny system jakości) obowiązywała procedura PO-LAB-02 SZKOLENIA zatwierdzona do stosowania przez Dyrektora PSSE z dniem 8 grudnia 2015 r.⁹. Na tej podstawie, na rok 2021 został sporządzony Program szkoleń zewnętrznych pracowników Oddziału Laboratoryjnego, który 11 stycznia 2021 r. został zatwierdzony przez Dyrektora PSSE. Wykazano w nim 15 szkoleń dla 15 uczestników. Te same szkolenia zostały wykazane w rocznych zapotrzebowaniach w ramach planowania wydatków PSSE.

W związku z wejściem w życie zarządzenia nr 04/DYR/20 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie: ograniczenia wykonywania zadań przez pracowników Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu (w związku ze sytuacją epidemiologiczną) do odwołania zawieszono obowiązujące w PSSE procedury ogólne, w tym dotyczące planowania, realizacji oraz dokumentowanie szkoleń (m.in. zewnętrznych) dla pozostałych pracowników PSSE – procedura ogólna PO-02 SZKOLENIA zatwierdzona do stosowania przez Dyrektora Stacji z dniem 7 października 2014 r.¹⁰. Jak wskazała Z-ca Dyrektora PSSE, zawieszenie procedury nie stało w sprzeczności z realizacją szkoleń (wskazując na trudności związane z tematyką działalności PSSE), z których korzystano w przypadku pojawienia się przydatnych na poszczególnych stanowiskach ofert.

Z przedłożonych rejestrów szkoleń zewnętrznych: [1] (nadzór) PSSE Wałbrzych 2021 oraz [2] pracowników oddziału laboratoryjnego PSSE w Wałbrzychu 2021 r. wynikało, że w tym okresie odbyły się 23 szkolenia (w tym 13 dla pracowników Oddziału Laboratoryjnego, z czego trzy szkolenia nie były ujęte we wspomnianym powyżej programie szkoleń), w których wzięło udział 27 pracowników Stacji, prowadzone były one głównie on-line (dwa szkolenia dotyczyły częściowo zajęć stacjonarnych).

(akta kontroli, tom I, str. 149-172, 208, 224-240, 394-492)

Na przestrzeni 2021 r. w związku ze zdiagnozowaniem zwiększonych potrzeb dokonywano zmian w planie wydatków. W tym zakresie WSSE zwróciła się do Wojewody Dolnośląskiego, który wydał trzy decyzje: nr 85/02.3122.2.84.2021.ZW z dnia 14 maja 2021 r., 85/02.3122.2.204.2021.ZW z dnia 30 września 2021 r. oraz 85/02.3122.2.314.2021.ZW z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021, dotyczące środków przeznaczonych dla PSSE na: zakup autoklawu (75,0 tys. zł), zakup sterylizatora i zestawu do oczyszczania wody (38,4 tys. zł) oraz uzupełnienie środków na zakup autoklawu (45,0 tys. zł). Ponadto, zmian w planie wydatków PSSE dotyczyło siedem decyzji wydanych przez: DWPIS oraz Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, dotyczących bieżącego funkcjonowania Stacji oraz sfinansowania podwyżek wynagrodzeń.

(akta kontroli, tom I, str. 394-431)

⁹ Ze zmianami.

¹⁰ Ze zmianami.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W 2021 r. dopuszczono do obowiązywania w Stacji zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej, które odwoływało się do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązywała jednak ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹². Było to działaniem nierzetelnym i stwarzającym możliwość wystąpienia ryzyka braku zapewnienia zgodności działalności PSSE z przepisami prawa, co jest jednym z celów kontroli zarządczej, określonym w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³ (dalej: „ufp”).

W toku kontroli NIK, ww. zarządzenie zostało odpowiednio zaktualizowane.

Z-ca Dyrektora PSSE wyjaśniła, że przyczyną opóźnienia w tym zakresie był nadmiar obowiązków w pionie administracyjno-księgowym Stacji.

(akta kontroli, tom I, str. 9-53, tom II, str. 415)

OCENA CZĄSTKOWA

W Stacji obowiązywały procedury dotyczące diagnozowania różnego rodzaju potrzeb, które stosowano z uwzględnieniem sytuacji finansowej PSSE oraz ograniczeń wykonywania zadań ze względu na sytuację epidemiologiczną. Jednocześnie jednak, obowiązujące w 2021 r. w Stacji regulacje wewnętrzne odnoszące się do kontroli zarządczej były nieaktualne, co mogło rodzić ryzyko braku zapewnienia realizacji celów i zadań kontrolowanej jednostki w sposób zgodny z przepisami prawa.

Dokumentacja dotycząca planowania wydatków Stacji została sporządzona i terminowo przekazana do WSSE, a dokonywane w ciągu roku zmiany w planie wydatków służyły realizacji zadań, uzasadniały je zwiększone potrzeby Stacji.

OBSZAR

2. Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do wykonywania zadań statutowych

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w Stacji w 2021 r. wyniosło 74 osoby, o trzy osoby mniej niż w 2020 r. Według stanu na 31 grudnia lat 2021 i 2020 w PSSE zatrudnionych¹⁵ było odpowiednio 75 i 74 osoby. Z-ca Dyrektora PSSE wyjaśniła, że sytuacja kadrowa była na bieżąco monitorowana, potrzeby w tym zakresie były znane ze względu na stały kontakt z kierownikami komórek organizacyjnych, którzy ustnie zgłaszali braki kadrowe (w 2021 r. o zasilenie kadry wystąpiło czterech kierowników komórek organizacyjnych, po opublikowaniu ofert pracy przyjęto sześć osób).

Wydatki na wynagrodzenia¹⁶ w 2021 r. wyniosły 7 161,4 tys. zł. Stanowiły one 100% planu i były o 30,5% większe niż w roku poprzednim (5 488,7 tys. zł). Wynikało to z przyznanych w 2021 r. podwyżek, zwiększenia zatrudnienia i konieczności wypłaty odpraw pracownikom odchodzącym na emeryturę.

(akta kontroli, tom I, str. 394-398, 445-448, 493-500, tom IV, str. 371-376)

W 2021 r. w PSSE (tak jak w roku poprzednim) zawarto jedną umowę cywilnoprawną z osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej i niebędącą pracownikiem Stacji. Było to zlecenie załadunku węgla do składu opału. Koszt tej usługi wyniósł 2,0 tys. zł, jej zakup, zgodnie z wewnętrznymi procedurami,

¹¹ M.in. załączniki nr 2 i 3 tego zarządzenia dotyczyły udzielania zamówień, których wartość odpowiednio przekracza i nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro, o której stanowił art. 4 pkt 8 tej ustawy.

¹² Zgodnie z tą ustawą (art. 2 ust. 1 pkt 1) jej przepisy stosuje się do udzielania m.in. zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. złotych, przez zamawiających publicznych.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁵ Jak wyżej.

¹⁶ Według sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 od początku roku do końca IV kwartału 2021 r.

został poprzedzony wnioskiem na zakup materiałów i usług, płatność odbyła się w terminie wynikającym z umowy zlecenia.

(akta kontroli, tom I, str. 242-250)

Według stanu na dzień 6 grudnia 2021 r. w PSSE zatrudnionych było 84 osoby, z tego: [1] na stanowiskach merytorycznych (tzn. nadzoru i laboratoryjnych) 64 osoby (w przeliczeniu na 63,5 etatu), [2] 11 osób na stanowiskach administracyjnych (w przeliczeniu na 10 etatów) oraz [3] dziewięć osób obsługi (w przeliczeniu na dziewięć etatów). Plan zatrudnienia na 2021 r. wynosił 91 etatów, liczba wakatów w PSSE wyniosła więc 8,5 etatu. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora PSSE, zrealizowanie zatrudnienia na poziomie planu jest bardzo trudne. Jej zdaniem negatywnie na proces zatrudnienia wpływały: [1] trudności ze spełnieniem przez kandydatów wymagań dotyczących wykształcenia i doświadczenia, [2] pozostawanie w zatrudnieniu osób, które osiągnęły wiek emerytalny, a nie zadeklarowały zakończenia świadczenia pracy, [3] środki w § 4010 (wynagrodzenia osobowe), nie pozwalające na zwiększenie zatrudnienia, ze względu na starzejącą się załogę, wzrastający dodatek stażowy i planowane odprawy emerytalne. Pomimo tych przeszkód, w celu osiągnięcia planu zatrudnienia w 2021 r. zostało przyjętych 10 osób.

W kontekście wskazanych powyżej przeszkód związanych ze zwiększaniem zatrudnienia w Stacji z powodu wzrastającego dodatku stażowego, NIK zauważa, że pozostaje to w związku ze stosowaniem Układu. Zgodnie z jego postanowieniami pracownikom Stacji przysługuje dodatek za wysługę lat w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy, aż do osiągnięcia 30% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po 30 i więcej latach pracy¹⁷. Tymczasem, zgodnie z art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁸, tj. ustawy, która znajduje zastosowanie do pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, dodatek za wieloletnią pracę może wynosić maksymalnie 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

(akta kontroli, tom I, str. 252-254, 297-299, 329-332, 394-398, 445-448)

Badanie szczegółowe przeprowadzone na próbie obejmującej 10 pracowników Stacji¹⁹, wykazało, że poza jednym wyjątkiem, szczegółowo opisanym w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, posiadali oni przewidziane przepisami prawa kwalifikacje wymagane do zajmowania określonego stanowiska.

(akta kontroli, tom I, str. 252-256, 329-393)

Zarządzeniem nr 16/DYR/20 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie: nadania Regulaminu Organizacyjnego Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu, w PSSE określono zadania dla poszczególnych komórek

¹⁷ Ponadto Układ zawierał m.in. postanowienia dotyczące wynagradzania pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, przewidujące, że: [1] pracownikowi posiadającemu stopień naukowy doktora, doktora habilitowanego lub tytuł naukowy profesora przysługuje miesięczny dodatek ustalony w relacji procentowej do wynagrodzenia zasadniczego, w wysokości: dla profesora do 50% wynagrodzenia zasadniczego, jednak nie mniej niż 600 zł; dla doktora habilitowanego do 30% wynagrodzenia zasadniczego, jednak nie mniej niż 400 zł; dla doktora do 20% wynagrodzenia zasadniczego, jednak nie mniej niż 300 zł (§ 19 ust. 1 Układu); [2] za wieloletnią pracę pracownikowi przysługują nagrody jubileuszowe, w wysokości [a] 100% miesięcznego wynagrodzenia – po 20 latach pracy; [b] 150% miesięcznego wynagrodzenia – po 25 latach pracy; [c] 200% miesięcznego wynagrodzenia – po 30 latach pracy; [d] 300% miesięcznego wynagrodzenia – po 35 latach pracy; [e] 400% miesięcznego wynagrodzenia – po 40 latach pracy (§ 24 ust. 1 Układu); [3] pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na emeryturę lub rentę przysługuje jednorazowa odprawa pieniężna w wysokości: [a] jednomiesięcznego wynagrodzenia, jeśli był zatrudniony krócej niż 15 lat; [b] dwumiesięcznego wynagrodzenia, jeśli był zatrudniony co najmniej 15 lat; [c] trzymiesięcznego wynagrodzenia, jeśli był zatrudniony co najmniej 20 lat; [d] trzymiesięcznego wynagrodzenia, niezależnie od okresu zatrudnienia pracownika przechodzącego na rentę z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (§ 25 ust. 1 Układu); [4] w razie śmierci pracownika w czasie trwania stosunku pracy lub w czasie pobierania po jego rozwiązaniu zasiłku z tytułu niezdolności do pracy wskutek choroby – rodzinie przysługuje od pracodawcy odprawa pośmiertna (§ 26 ust. 1 Układu).

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 711, ze zm.

¹⁹ W tym dziewięciu pracowników merytorycznych oraz Dyrektor PSSE.

organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy. Ze względu na zagrożenie epidemiologiczne w kontrolowanym okresie obowiązywały ograniczenia w funkcjonowaniu PSSE wprowadzone: [1] zarządzeniem nr 20/DYR/20 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 12 października 2020 r. w sprawie: ograniczenia wykonywania zadań przez pracowników Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu oraz wydzielenia zespołu wspomagającego prace oddziału epidemiologii (do 28 lutego 2021 r.) oraz [2] zarządzeniem nr 03/DYR/21 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie: zasad organizacji pracy oraz obsługi interesantów w czasie trwania stanu epidemii (od dnia 1 marca 2021 r.).

(akta kontroli, tom I, str. 300-328, 394-411)

W PSSE stosowano postanowienia Układu, a także następujące regulacje wewnętrzne dotyczące rozliczania czasu pracy i wynagrodzeń: [1] zarządzenie nr 14/DYR/21 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie: Regulaminu pracy Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu²⁰, [2] zarządzenie nr 13/DYR/21 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie: zasad organizacji pracy oraz obsługi interesantów w czasie trwania stanu epidemii, [3] zarządzenie nr 02/DYR/08 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie: regulaminu premiowania²¹.

Na podstawie rozporządzenia w sprawie dodatków *Dyrektor* PSSE w pismach skierowanych do Sekcji kadr i szkoleń:

- z dnia 19 stycznia 2021 r. oraz 13 lipca 2021 r. poinformowała o przyznaniu odpowiednio na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. i od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. na poszczególnych stanowiskach dodatku specjalnego w wysokości od 2% do 25% wynagrodzenia zasadniczego,
- z dnia 19 lutego 2021 r., 21 maja 2021 r. oraz 23 września 2021 r. poinformowała o zwiększeniu odpowiednio na okres: od 1 stycznia do 31 marca 2021 r., od 1 kwietnia do 30 czerwca 2021 r. oraz od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. przyznanego dodatku specjalnego dla pracowników wykonujących zadania w zakresie zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w wysokości do 75% wynagrodzenia zasadniczego tych pracowników i przyznaniu dodatku specjalnego pracownikom, którzy również odpowiednio: od 1 stycznia do 31 marca 2021 r., od 1 kwietnia do 30 czerwca 2021 r. oraz od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. wykonywali i będą wykonywać powierzone im zadania w zakresie zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w wysokości do 75% wynagrodzenia zasadniczego tych pracowników.

(akta kontroli, tom I, str. 302-328, tom II, str. 51-64)

W związku z wątpliwościami dotyczącymi obowiązywania stosowanego w PSSE Układu, w trakcie kontroli NIK zwrócono się w tej sprawie do Ministra Zdrowia. Wskazał on, że Układ posiada status układu martwego, z uwagi na wejście w życie art. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej

²⁰ Wszedł w życie z dniem 9 lipca 2021 r., poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 03/DYR/08 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 5 lutego 2008 r. w sprawie Regulaminu pracy Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu.

²¹ Ze zmianami wynikającymi z zarządzeń: nr 16/DYR/08 z dnia 1 września 2008 r., nr 03/DYR/15 z dnia 2 marca 2015 r. oraz 12/DYR/21 z dnia 26 kwietnia 2021 r. Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu.

w województwie²². Ponadto Minister Zdrowia wskazał, że Układ przestał obowiązywać stacje sanitarno-epidemiologiczne, a uprawnienia pracowników wynikające z zapisów tego układu przysługiwały im do czasu zmiany dotychczasowych warunków pracy i płacy, określonych w ich indywidualnych umowach o pracę lub innych aktach stanowiących podstawę nawiązania stosunku pracy, tj. w ustawie o działalności leczniczej oraz w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej²³. Minister Zdrowia przywołał również opinię Głównego Inspektora Sanitarnego, według którego Układ obowiązuje. Odnosząc się do stosowania Układu w Stacji, Dyrektor PSSE wyjaśniła, że nie posiadała wiedzy, iż przestał on obowiązywać, takiej informacji nie uzyskała ani od Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego ani od Głównego Inspektora Sanitarnego.

W 2021 r. w Stacji wypłacano łącznie: [1] 168,5 tys. zł dodatku za wysługę lat w wysokości przekraczającej 20% wynagrodzenia zasadniczego (ograniczenie wynikające z art. 88 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej) oraz [2] 52,9 tys. zł nagród jubileuszowych ponad limity określone w § 9 w rozporządzenia w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej.

(akta kontroli, tom IV, str. 505-512)

Z prowadzonych w PSSE rejestrów skarg i wniosków za rok 2021 wynikało, że żadna z 64 zarejestrowanych w tym okresie skarg i wniosków nie dotyczyła funkcjonowania Stacji (była to głównie korespondencja dotycząca łamania przepisów sanitarnych przez podmioty zewnętrzne).

(akta kontroli, tom I, str. 251)

Na dzień 6 grudnia 2021 r. PSSE posiadała dwa budynki, jeden w Wałbrzychu, a drugi w Jedlinie-Zdroju. W trakcie kontroli NIK budynek w Jedlinie-Zdroju był opróżniany i przekazywany w zarząd Starostwu Powiatowemu w Wałbrzychu. Dla obydwu budynków prowadzono książki obiektów budowlanych, z których wynikało, że corocznie przeprowadzano okresowe kontrole stanu technicznego obiektu budowlanego wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁴. Z protokołów okresowej kontroli rocznej sporządzonych 17 listopada 2021 r. wynikało, że ww. budynki znajdowały się w należytym stanie technicznym, zapewniającym dalsze, bezpieczne ich użytkowanie. Dnia 10 grudnia 2021 r. odbyły się, potwierdzone protokołami okresowe kontrole stanu technicznego na podstawie art. 62 ust. 1 pkt ustawy Prawo budowlane (z okresowej kontroli pięcioletniej). Protokół dotyczący budynku położonego w Wałbrzychu nie zawierał żadnych zaleceń, a z wniosków końcowych wynikało, że obiekt znajduje się w należytym stanie technicznym, zapewniającym dalsze, bezpieczne jego użytkowanie. Protokół kontroli dotyczący budynku położonego w Jedlinie-Zdroju zawierał uwagę, że budynek został wyłączony z eksploatacji (*spuszczono wodę c.o., wody zimnej i ciepłej oraz zamknięto zewnętrzny zawór gazowy*).

Dokonane w dniu 15 grudnia 2021 r. oględziny pięciu stanowisk pracy zlokalizowanych w budynku przy ul. Armii Krajowej 35 c w Wałbrzychu wykazały, że ich organizacja jest zgodna z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy²⁵ (od § 45 do § 50), za wyjątkiem siedziska udostępnionego w pobliżu miejsca pracy stojącej, które w trakcie oględzin wymieniono na spełniające Polskie Normy (zgodnie z § 49 pkt 3 ww. rozporządzenia).

(akta kontroli, tom I, str. 252-296)

²² Dz. U. Nr 92 poz. 753, ze zm.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 4, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

²⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.

Z prowadzonych ewidencji środków trwałych wynikało, że PSSE posiada niezbędny do wykonywania zadań statutowych sprzęt i wyposażenie. W 2020 r. otrzymała z WSSE 41 laptopów wraz z osprzętem oraz 41 monitorów.

(akta kontroli, tom IV, str. 359-370)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W Stacji wystąpił przypadek²⁶ zatrudnienia na stanowisku asystenta osoby posiadającej licencjat, tj. wykształcenie wyższe pierwszego stopnia²⁷, podczas gdy z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych na poszczególne stanowiska pracy w stacji sanitarno-epidemiologicznej²⁸, wynikało, że na tym stanowisku wymagane jest wykształcenie wyższe drugiego stopnia.

Dyrektor PSSE wyjaśniła, że w dniu 1 czerwca 2018 r., kiedy ww. pracownika zatrudniono na stanowisku asystenta, posiadał on 29-letnie doświadczenie zawodowe, 11-letni okres pracy na stanowisku młodszego asystenta, nienagannie świadczył pracę, posiadał wyższe wykształcenie i ukończył dwusemestralne studia podyplomowe w zakresie nadzór sanitarno-epidemiologiczny w zdrowiu publicznym.

NIK wskazuje jednak, że wskazane przepisy jednoznacznie określają dla stanowiska asystenta wymóg posiadania określonego wykształcenia, który w tym przypadku nie został spełniony.

(akta kontroli, tom I, str. 255-256, 297-299, 363-382, tom IV, str. 134-138)

OCENA CZĄSTKOWA

W PSSE zapewniono warunki organizacyjno-prawne do wykonywania zadań statutowych. Budynek Stacji był w dobrym stanie technicznym, prawidłowo zorganizowano miejsca pracy, sprzęt i wyposażenie niezbędne do wykonywania zadań statutowych, braki kadrowe były w miarę możliwości uzupełniane. Wprowadzono podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne. Przeprowadzone na próbie 10 pracowników Stacji badania szczegółowe wykazały, że – z jednym wyjątkiem – posiadali oni przewidziane przepisami prawa kwalifikacje wymagane do zajmowania określonego stanowiska.

NIK zauważa również, że w 2021 r. w sprawach związanych z warunkami pracy, w tym szczególności w kwestiach dotyczących wynagradzania pracowników, w Stacji stosowano Układ. Akt ten, według Ministra Zdrowia, nie obowiązuje już jednak stacji sanitarno-epidemiologicznych w związku ze zmianami w funkcjonowaniu administracji publicznej, które miały miejsce w 2009 r. Według Ministra Zdrowia uprawnienia pracowników wynikające z zapisów Układu przysługiwały im do czasu zmiany dotychczasowych warunków pracy i płacy, określonych w ich indywidualnych umowach o pracę lub innych aktach stanowiących podstawę nawiązania stosunku pracy.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Wydatki poniesione na realizację zadań statutowych

Wydatki budżetowe PSSE wykonane w roku 2020 i 2021 wyniosły odpowiednio: 7 778,4 tys. zł i 10 100,2 tys. zł i stanowiły w ww. latach 100% planu po zmianach²⁹. Wydatki w 2021 r. były wyższe o 2 321,8 tys. zł (29,8%) w stosunku do roku poprzedniego, a wynikało to głównie ze zwiększenia wynagrodzeń osobowych o 1 672,7 tys. zł, tj. 30,5% (z 5 488,7 tys. zł do 7 161,4 tys. zł). Środki te zostały

²⁶ W zakresie obejmującym próbę kontrolną 10 pracowników Stacji pod kątem posiadania przez nich przewidzianych przepisami prawa kwalifikacji wymaganych do zajmowania określonego stanowiska.

²⁷ W myśl art. 77 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 478, ze zm.).

²⁸ Dz. U. Nr 48, poz. 283.

²⁹ Ustawa budżetowa na 2021 r. przewidywała wydatki PSSE na poziomie 9 000,6 tys. zł. W ciągu roku nastąpiło zwiększenie wydatków w planie o 1 099,6 tys. zł. Na koniec roku wyniosły wg planu 10 100,2 tys. zł. Źródłem zwiększenia (o 12,2%) planu wydatków było głównie zwiększenie środków na wynagrodzenia osobowe o kwotę 1 040,4 tys. zł.

przeznaczone m.in. na podwyżki wynagrodzeń (wszystkich pracowników PSSE) w kwocie 1 114,5 tys. zł.

(akta kontroli, tom II, str. 433, 454, 460, tom III, str. 249, 264-265, 268)

W 2021 r. wydatki budżetowe PSSE zwiększono o środki pochodzące z rezerwy celowej w wysokości 885,8 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników wykonujących zawód medyczny. Powyższe środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w pełnej wysokości.

(akta kontroli, tom II, str. 6, 8)

W 2021 r. PSSE otrzymała 601,6 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na środki te Stacja nie składała zapotrzebowania. Zostały one wykorzystane w pełnej wysokości zgodnie z przeznaczeniem, tzn. na dodatki specjalne do wynagrodzenia dla pracowników wykonujących czynności kontrolne, przewidziane w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁰ (dalej: „ustawa o PIS”) oraz wydanych na podstawie art. 14 ust. 2 ww. ustawy przepisach wykonawczych³¹.

(akta kontroli, tom II, str. 6, 78-143, 144, 456, tom III, str. 267-268)

Na 2021 r. PSSE nie planowała i nie zrealizowała zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej 130,0 tys. zł netto, do których należało stosować przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³². W związku z tym w 2021 r. nie został sporządzony plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których stosuje się przepisy ww. ustawy.

(akta kontroli, tom II, str. 3)

Kontrolę prawidłowości dokonywania wydatków budżetowych przez PSSE przeprowadzono na podstawie próby obejmującej wydatki w łącznej wysokości 349,4 tys. zł, w tym 48,0 tys. z tytułu świadczenia pomocy prawnej na rzecz Stacji³³.

W 2021 r. stacja dokonywała wydatków na świadczenie pomocy prawnej na podstawie: [1] umowy z dnia 28 lutego 2020 r., która została zawarta na okres jednego roku od dnia 1 marca 2020 r. oraz [2] umowy z dnia 28 lutego 2021 r., która została zawarta na okres jednego roku od dnia 1 marca 2021 r.

Umowa z dnia 28 lutego 2021 r., podobnie jak wcześniejszy kontrakt, obejmowała: udzielanie porad prawnych w zakresie bieżącej działalności prowadzonej przez zleceniodawcę; sporządzanie opinii prawnych oraz pism procesowych z zakresu prawa cywilnego; sporządzanie pism w toku postępowań administracyjnych i egzekucyjnych; sporządzanie i opiniowanie umów zawieranych przez zleceniodawcę, związanych z jego bieżącą działalnością; reprezentowanie zleceniodawcy przed sądami oraz organami administracji. Zleceniobiorca zagwarantował obsadę jednego prawnika w siedzibie PSSE trzy razy w tygodniu (wtorek, środa, piątek) maksymalnie przez 12 godzin. W pozostałym okresie zleceniobiorca był do dyspozycji zleceniodawcy w kontakcie telefonicznym, faksowym lub drogą elektroniczną.

Z tytułu świadczenia pomocy prawnej zleceniobiorcy przysługiwało wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 4,0 tys. zł miesięcznie.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 195.

³¹ Tj. rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku (Dz. U. z 2021 r. poz. 2243), dalej: „rozporządzenie w sprawie dodatków”.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

³³ 10 na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210); osiem na zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (§ 4230); sześć na szkolenia pracowników (§ 4700); trzy na zakup usług remontowych (§ 4270); trzy na zakupy inwestycyjne (§ 6060). Wydatki na świadczenie pomocy prawnej mieściły się w § 4300 zakup usług pozostałych. Wydatki te włączono do próby z uwagi na przesłaną do NIK w dniu 7 czerwca 2021 r. skargę.

Za wyjątkiem wydatków na świadczenie usług pomocy prawnej, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, badanie szczegółowe nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli, tom I, str. 9-53, tom II, str. 7, 68-77, 145-412, 422-432, tom III, str. 260, 279)

Przeprowadzone badanie wykazało również właściwe ewidencjonowanie kontrolowanych wydatków w księgach rachunkowych, zgodnie z przyjętą³⁴ w Stacji Polityką rachunkowości.

(akta kontroli, tom II, str. 145-172, 173-411)

PSSE nie realizowała w 2021 r. wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli, tom II, str. 3)

Na wynagrodzenia osobowe w 2021 r. wydatkowano 7 161,4 tys. zł. Było to o 1 672,7 tys. zł, tj. 30,5% więcej niż w roku poprzednim, w którym wydatkowano na ten cel 5 488,7 tys. zł. Środki te (1 672,7 tys. zł) zostały przeznaczone m.in. na podwyżki wszystkich pracowników PSSE w kwocie 1 114,5 tys. zł (66,6%)³⁵. Średnia kwota podwyżki wynagrodzenia zasadniczego wynosiła 1,4 tys. zł, minimalna 0,4 tys. zł, a maksymalna 2,1 tys. zł. Ponadto dodatkowe wynagrodzenia roczne zwiększyły się z 363,9 tys. zł w 2020 r. do 412,5 tys. zł w 2021 r., tj. o 48,6 tys. zł (13,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wzrosło z 5,9 tys. zł w 2020 r. do 8,0 tys. zł w 2021 r. (o 2,1 tys. zł, tj. 35,6%)³⁶.

(akta kontroli, tom I, str. 445-448, 503-504, tom II, str. 454, 460, tom III, str. 249, 264, 268)

Według Dyrektora Stacji, pracownicy PSSE w 2021 r. nie pracowali ponad normatywny czas pracy. Badanie próby obejmującej ewidencję czasu pracy ze stycznia, czerwca i listopada 2021 r. dla 20 pracowników Stacji, nie wykazało ujmowania w tej ewidencji pracy ponad normatywny czas pracy.

Prawidłowo, tj. zgodnie z postanowieniami obowiązujących regulacji, rozliczano czas pracy pracowników PSSE.

(akta kontroli, tom II, str. 17-50, 415, tom III, str. 1-60)

W 2021 r. w PSSE wypłacono 73 pracownikom Stacji dodatki specjalne do wynagrodzenia, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o PIS oraz rozporządzeniu w sprawie dodatków. Łączna wysokość wydatków z tego tytułu wyniosła 1 018,8 tys. zł (z tego 601,6 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a 417,2 tys. zł z budżetu państwa). W 2021 r. wysokość dodatków specjalnych wzrosła o 130,5 tys. zł (14,7%) w stosunku do roku 2020³⁷. Wzrost ten wynikał ze zmiany³⁸ rozporządzenia w sprawie dodatków. Polegała ona na tym, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii dodatek specjalny za czynności kontrolne w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych może być przyznany w wysokości do 75% wynagrodzenia zasadniczego pracownika. W normalnych warunkach wysokość dodatku specjalnego nie może przekraczać 25% wynagrodzenia zasadniczego pracownika.

Średnia kwota dodatku specjalnego na pracownika w 2020 r. stanowiła 29% wynagrodzenia zasadniczego³⁹, a w 2021 r. stanowiła 41% wynagrodzenia zasadniczego. Weryfikacja próby obejmującej 20 pracowników, którym wypłacono

³⁴ Zarządzeniem – nr 03/DYR/18 z 15 stycznia 2018 r. Dyrektora PSSE ze zm. Zmiany wprowadzono zarządzeniami Dyrektora PSSE – nr 05/DYR/19 z 30 kwietnia 2019 r., nr 21/DYR/20 z 16 października 2020 r. i nr 10/DYR/21 z 15 kwietnia 2021 r.

³⁵ Natomiast 359,0 tys. zł (21,5%) przeznaczono na dodatki motywacyjne, a 199,2 tys. zł (11,9%) na zatrudnienie 10 nowych pracowników.

³⁶ Według sprawozdania Rb-70, w którym wykazuje się wykonanie wynagrodzeń osobowych, uposażeń, od początku roku do końca okresu sprawozdawczego. W wyliczeniu nie uwzględniono dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

³⁷ W 2020 r. dodatki specjalne wypłacono łącznie 70 pracownikom na kwotę 888,3 tys. zł.

³⁸ § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 8 września 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu przyznawania pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonującym czynności kontrolne dodatku specjalnego do wynagrodzenia oraz wysokości tego dodatku (Dz.U. z 2020 r. poz. 1554). Zmiana ta weszła w życie 10 września 2020 r.

³⁹ W tym przed ogłoszeniem stanu epidemii (wyłącznie styczeń i luty 2020 r.) 13% wynagrodzenia zasadniczego.

ww. dodatki specjalne w styczniu, czerwcu i listopadzie 2021 r., na łączną kwotę 90,4 tys. zł, potwierdziła prawidłowość ich przyznania i wypłaty.

(akta kontroli, tom II, str. 6, 60-64, 78-143, 144, 457-459, 461, 463-464, 466-472, tom III, str. 264, 267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 28 lutego 2021 r. w Stacji udzielono zamówienia publicznego na świadczenie pomocy prawnej, na które następnie wydatkowano w 2021 r. łącznie 40 tys. zł, bez zachowania zasad uczciwej konkurencji, mimo że było to wymagane na gruncie § 3 ust. 1 w zw. z § 6 ust. 4 Regulamin udzielania zamówień do 30 000 euro.

Dyrektor PSSE wyjaśniła m.in., że zasada konkurencyjności została zachowana, ponieważ czyniono starania, aby uzyskać inne oferty, a uzyskano jedną ofertę. Przed zawarciem tej umowy uczyniono rozeznanie rynku. Tylko jedna firma przyjęła wszystkie warunki. Dokumentów na tą okoliczność nie sporządzono ze względu na wysokość rocznych kosztów, które były zwolnione przez ustawodawcę ze stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Dyrektor PSSE wyjaśniła również, że w 2014 r. ówczesny zastępca dyrektora ds. ekonomiczno-administracyjnych, któremu podlegał referent ds. zamówień publicznych, otrzymał polecenie znalezienia radcy prawnego. Z uwagi na to, że osoby te odeszły na emeryturę, nie można odtworzyć ówczesnego stanu faktycznego, poprzez przytoczenie konkretnych faktów w postaci rozmów, telefonów, e-maili, związanych z przeprowadzaniem rozeznaniem rynku.

Według NIK ww. wyjaśnienia wskazują, że działania związane z zapewnieniem konkurencyjności wyboru wykonawcy usług pomocy prawnej mogły mieć miejsce, co najwyżej w 2014 r. Izba wskazuje zatem, że choć usługi z zakresu pomocy prawnej były świadczone w Stacji od dnia 12 lutego 2014 r., na podstawie corocznych umów zawieranych z tym samym wykonawcą, to w świetle zasad udzielenia zamówień publicznych każda z tych umów stanowiła osobne zamówienie publiczne, przy udzielaniu którego należało zagwarantować zachowanie uczciwej konkurencji. W ramach niniejszej kontroli Stacja nie przedstawiła dowodów na to, by wykonawca umowy na świadczenie pomocy prawnej zawartej w dniu 28 lutego 2021 r., został wybrany w sposób konkurencyjny.

(akta kontroli, tom II, str. 74-75, tom III, str. 255-256, 260, 278-279, tom IV, str. 407)

2. Projekt umowy na świadczenie pomocy prawnej, która została następnie zawarta w dniu 28 lutego 2021 r., nie został zweryfikowany pod względem zgodności z prawem przez radcę prawnego, co stało w sprzeczności z § 11 obowiązujących w Stacji Regulaminem procedur kontroli finansowej.

Dyrektor PSSE wyjaśniła, że pierwsza umowa zawarta z Pośrednictwem Ubezpieczeniowym w 2014 r. została skontrolowana pod względem zgodności z prawem przez ówczesnego radcę prawnego. Fakt ten został potwierdzony jej podpisem na umowie. Kolejne umowy były kontynuacją pierwszej, dlatego nie były parafowane.

NIK nie uwzględnia argumentacji wynikającej z tych wyjaśnień, gdyż każda umowa zawierana przez Stację stanowi osobne zamówienie publiczne, którego udzielenie powinno być poprzedzone wszystkimi wymaganymi w świetle regulacji wewnętrznych aktami staranności. Poza tym, istnieją różnice pomiędzy treścią umowy z dnia 28 lutego 2021 r., a treścią pierwszej umowy zawartej w 2014 r., w szczególności odnosi się to do określenia sposobu zapłaty wynagrodzenia wykonawcy (§ 3 ust. 2 ww. umów).

(akta kontroli, tom I, str. 37, tom II, str. 70-75, tom IV, str. 404-408)

3. W umowie na świadczenie pomocy prawnej z dnia 28 lutego 2021 r. Stacja nie zabezpieczyła w sposób należyty swoich interesów, co było działaniem nierzetelnym. W umowie nie uwzględniono bowiem kar umownych z tytułu nienależytego świadczenia usług. Według natury stosunku prawnego polegającego na świadczeniu pomocy prawnej wymagała zabezpieczenia interesów Stacji instrumentem w postaci kar umownych. Na gruncie obowiązujących w PSSE regulacji wewnętrznych instrument taki należy uznać za standardowy⁴⁰. Ponadto, w umowie przewidziano płatny urlop wypoczynkowy prawnika świadczącego usługi na rzecz Stacji, podczas, gdy ideą zakupu usług zewnętrznych jest zapewnienie ciągłości ich realizowania i nieponoszenie wydatków za czas niewykonywania powierzonych zadań.

Dyrektor PSSE wyjaśniła m.in., że powyższe uchybienia zostaną wyeliminowane w następujących umowach, jeżeli dojdzie do ich zawarcia

(akta kontroli, tom II, str. 74-75, tom III, str. 260)

4. Rozliczanie wydatków na świadczenie pomocy prawnej ponoszonych w 2021 r.⁴¹ nie było w pełni rzetelne, gdyż odbywało się w trakcie każdego miesiąca rozliczeniowego, a nie po jego zakończeniu.

Dyrektor Stacji przyznała, że faktury są regulowane w danym miesiącu za dany miesiąc. Wyjaśniła m.in., że opłaty ryczałtowe z góry nie są zabronione w obrocie gospodarczym, nawet w państwowych jednostkach budżetowych. Takie rozwiązanie jest stosowane w usługach prawnych i informatycznych. Z kolei podpis pracownika na fakturze jest potwierdzeniem faktu dalszego trwania wykonywania zakontraktowanej usługi przez usługodawcę.

NIK wskazuje, że w trakcie każdego miesiąca rozliczeniowego Stacja umieszczała na otrzymywanych za świadczone usługi pomocy prawnej fakturach pieczęć o treści „Potwierdzam wykonanie usługi zgodnie z niniejszą fakturą” oraz dokonywała sprawdzenia faktur pod względem merytorycznym, co oznacza m.in. potwierdzenie zrealizowania usługi zgodnie z umową. Faktury te obejmowały okresy miesięczne⁴². Na podstawie umowy na świadczenie pomocy prawnej zleceniobiorcy przysługiwało wynagrodzenie miesięczne, a w jej ramach zobowiązany był on m.in. zapewnić obsadę jednego prawnika w siedzibie zleceniodawcy trzy razy w tygodniu, maksymalnie przez 12 godzin w tygodniu. Od zasady tej nie przewidziano żadnych wyjątków. Stąd też nie sposób przyjąć, by prawidłowe było rozliczanie danego miesiąca świadczenia usług w toku jego trwania.

(akta kontroli, tom II, str. 408-409, tom IV, str. 407, 411-452)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2021 r. Stacja w pełni i zgodnie z przeznaczeniem wykonała wydatki budżetowe. Wyniosły one 10 100,2 tys. zł i były większe o 29,8% w stosunku do roku poprzedniego. Wynikało to głównie ze wzrostu wynagrodzeń osobowych o 30,5%. Ponadto w kontrolowanym okresie PSSE wydatkowała środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 601,6 tys. zł z przeznaczeniem na dodatki specjalne do wynagrodzenia dla pracowników wykonujących czynności kontrolne, przewidziane w art. 14 ust. 1 ustawy o PiS oraz w rozporządzeniu w sprawie dodatków. Jednocześnie, w PSSE dopuszczono do udzielenia w 2021 r. zamówienia publicznego na świadczenie pomocy prawnej⁴³ bez zachowania zasad uczciwej konkurencji, tj. z naruszeniem obowiązujących w Stacji regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych. Wbrew obowiązującym w Stacji regulacjom wewnętrznym projekt umowy w tej sprawie

⁴⁰ Kary umowne zostały przewidziane w ogólnym wzorze umowy stanowiącym Załącznik C do Regulaminu udzielania zamówień do 30 000 euro.

⁴¹ Umowa z dnia 28 lutego 2021 r. zawarta na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2021 r.

⁴² Zawierając element w postaci pola „data dokonania lub zakończenia dostawy towarów lub zakończenia wykonania usługi”, w którym zawsze wskazany był ostatni dzień miesiąca kalendarzowego.

⁴³ Umowa z dnia 28 lutego 2021 r. zawarta na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2021 r.

nie został zweryfikowany pod względem prawnym, a w zawartej następnie umowie Stacja nie zabezpieczyła w sposób należyty swoich interesów, co było działaniem nierzetelnym. W umowie nie uwzględniono bowiem kar umownych z tytułu nienależytego świadczenia usług, a także przewidziano płatny urlop wypoczynkowy prawnika świadczącego usługi. Ponadto, rozliczanie wydatków na świadczenie pomocy prawnej ponoszonych przez PSSE w 2021 r.⁴⁴, nie było w pełni rzetelne, gdyż odbywało się w trakcie każdego miesiąca rozliczeniowego, a nie po jego zakończeniu.

OBSZAR

4. Efekty osiągnięte przez PSSE w wyniku realizacji zadań statutowych

Opis stanu faktycznego

W PSSE w roku 2021 (tak jak w roku poprzednim) były przyjęte do pomiaru mierniki czterech podzadań⁴⁵ i sześciu działań⁴⁶. Stacja monitorowała oraz określała wykonanie mierników podzadań i działań po II, III i IV kwartale. W razie konieczności dokonywano korekty planu mierników, ich wykonanie po IV kwartale 2021 r. wyniosło 100%.

Założone cele⁴⁷ w roku 2021 i 2020⁴⁸, także zostały osiągnięte w 100%.

(akta kontroli, tom III, str. 225-228, 263, 273-275)

W 2021 r. PSSE zrealizowała najważniejsze przedsięwzięcia zaplanowane przez GIS⁴⁹.

(akta kontroli, tom III, str. 64-123, 276-277)

W 2021 r. PSSE przeprowadziła 1 558 kontroli w łącznie 1 395 obiektach na 3 454 nadzorowanych (40,4%). Z tego w 150 obiektach (10,8%) spośród wszystkich kontrolowanych, stwierdzono nieprawidłowości⁵⁰.

⁴⁴ Tj. na podstawie umowy z dnia 28 lutego 2020 r. zawartej na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2020 r. oraz umowy z dnia 28 lutego 2021 r. zawartej na okres jednego roku począwszy od dnia 1 marca 2021 r.

⁴⁵ Mierniki podzadań: [1] liczba osób uczestniczących w działaniach profilaktycznych oraz promujących zdrowy tryb życia; [2] liczba działań wykonanych w ramach nadzoru nad obiektami; [3] liczba rozdysponowanych dawek szczepionek, podanych dawek szczepionek, pobranych próbek do badań mikrobiologicznych, dochodzeń epidemiologicznych; [4] liczba przeprowadzonych oznaczeń i pomiarów laboratoryjnych.

⁴⁶ Mierniki działań: [1] liczba osób uczestniczących w programach i interwencjach nieprogramowych dotyczących chorób zakaźnych (suma osób objętych tymi działaniami); [2] liczba osób uczestniczących w programach i interwencjach nieprogramowych dotyczących chorób niezakaźnych (suma osób objętych tymi działaniami); [3] liczba kontroli, wydanych decyzji, postanowień, mandatów, wychodzących powiadomień RASFF; [4] liczba wizji, kontroli, opinii oraz zajętych stanowisk wydanych w ramach czynności odbiorowych lub na wniosek zainteresowanego podmiotu; [5] liczba rozdysponowanych dawek szczepionek, podanych dawek szczepionek, pobranych próbek do badań mikrobiologicznych, dochodzeń epidemiologicznych; [6] liczba wykonanych pomiarów i oznaczeń laboratoryjnych w ramach nadzoru i na podstawie umów cywilno-prawnych.

⁴⁷ Założone cele: poprawa stanu sanitarno-epidemiologicznego w województwie; upowszechnianie wiedzy dotyczącej zachowań bezpiecznych dla zdrowia oraz promowanie zdrowego trybu życia; promocja zachowań prozdrowotnych oraz upowszechnianie wiedzy dotyczącej chorób zakaźnych; promocja zachowań prozdrowotnych oraz upowszechnianie wiedzy dotyczącej chorób niezakaźnych; zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego na nadzorowanym terenie; poprawa warunków higieniczno-sanitarnych w obiektach na nadzorowanym terenie; zapewnienie spełnienia wymogów higienicznych i zdrowotnych w planowanych do rozpoczęcia użytkowania obiektach; poprawa stanu zdrowia mieszkańców w tym zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych; zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych i monitorowanie zagrożeń z tym związanych; ograniczanie negatywnych skutków wpływu czynników środowiskowych na zdrowie społeczeństwa; pozyskanie danych na temat czynników środowiskowych mających wpływ na zdrowie ludzi.

⁴⁸ Biorąc pod uwagę plan po zmianach.

⁴⁹ [1] sporządzanie comiesięcznego sprawozdania z realizacji ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych; [2] sporządzanie sprawozdania z oceny znakowania suplementów diety, środków spożywczych dla określonych grup, żywności wzbogacanej wprowadzanych do obrotu; [3] sporządzanie kwartalnego sprawozdania z oceny znakowania suplementów diety, środków spożywczych dla określonych grup, żywności wzbogacanej wprowadzanych do obrotu przez Internet; [4] opracowanie i przesłanie do WSSE oceny warunków higieniczno-sanitarnych podczas wycieczki zimowego dzieci i młodzieży; [5] opracowanie i przesłanie do WSSE oceny warunków higieniczno-sanitarnych podczas wycieczki letniego dzieci i młodzieży; [6] opracowanie i przesłanie do WSSE informacji z przygotowania szkół do nowego roku szkolnego 2021/2022; [7] koordynowanie realizacji działań w ramach I edycji programu edukacyjnego dla przedszkoli: „Skąd się biorą produkty ekologiczne”; [8] kontrolowanie przygotowania pracodawców pod kątem przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy podczas prac związanych z usuwaniem bądź zabezpieczaniem wyrobów zawierających azbest, w ramach realizacji rządowego „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”; [9] opracowanie danych dotyczących wydanych w 2020 r. okresowych, obszarowych ocen o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi; [10] sporządzenie i przesłanie do WSSE rocznego raportu o zakażeniach szpitalnych i czynnikach alarmowych za rok 2020, z odpowiednim komentarzem porównującym dane liczbowe z raportu za rok 2020 do raportu za rok 2019.

⁵⁰ Przykładowe, najważniejsze, nieprawidłowości, stwierdzone w 2021 r. przez komórki kontrolne Stacji: 1) Oddział Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia: [1] ściany i sufity pomieszczeń produkcyjnych zabrudzone, zawilgocone, z ubytkami w malaturze lub okafelkowaniu; [2] nieprawidłowo zaprojektowana, lub nieskuteczna wentylacja pomieszczeń; [3] brak

Dla porównania w 2020 r. PSSE przeprowadziła 1 419 kontroli w łącznie 944 obiektach na 3 384 wówczas nadzorowanych (27,9%). Z tego w 92 obiektach (9,7%) spośród wszystkich kontrolowanych, stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli, tom III, str. 185-213, 232)

W 2021 r. Stacja przeprowadziła o 139 (9,8%) więcej kontroli niż w 2020 r. z uwagi na wprowadzone usprawnienia w jej pracy, m.in. poprzez prowadzenie wywiadu epidemiologicznego z osobami zakażonymi w Systemie Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. PSSE w 2020 r. nie miała do dyspozycji ww. narzędzia informatycznego. Jednostkowy czas na wywiad epidemiologiczny i nałożenie kwarantanny wynosił w 2020 r. około 7 godzin, a w 2021 r. już około 30 minut. Ponadto w związku z ogłoszeniem w dniu 20 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii koronawirusa SARS-CoV-2, kontrole obiektów nadzorowanych przez PSSE na początku stanu epidemii oraz w kolejnych okresach wzmożonych zachorowań zostały ograniczone do minimum. Pracownicy Stacji w tym czasie wykonywali szereg działań związanych z epidemią, m.in. opracowywali decyzje nakładające oraz skracające kwarantannę⁵¹; przeprowadzali wywiady epidemiologiczne⁵²; przeprowadzali wizytacje w obiektach handlowych i usługowych⁵³ w celu sprawdzenia, czy przestrzegane są ograniczenia, nakazy i zakazy wprowadzone w związku ze stanem epidemii; udzielali odpowiedzi na liczne zapytania telefoniczne oraz e-mailowe obywateli dotyczące zasad izolacji, kwarantanny, ograniczeń działania handlu i usług.

(akta kontroli, tom III, str. 185, 230-245, 246-247)

W toku kontroli zbadano – pod kątem prawidłowości prowadzenia – dziesięć wybranych losowo postępowań kontrolnych. W wyniku ich analizy nie stwierdzono nieprawidłowości, poza jednym protokołem kontroli⁵⁴, w którym podano niepełną podstawę prawną odstąpienia od zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W tej sprawie uwzględniono wyjaśnienia Z-cy Dyrektora PSSE, która powołała się na błąd pisarski.

(akta kontroli, tom III, str. 250-259)

W 2021 r. PSSE przeprowadziła ogółem 15 514 badań laboratoryjnych w tym 603 planowanych i 14 911 niezaplanowanych (1 034 na pracownika laboratorium). Było to o 538 (3,6%) badań więcej niż w roku 2020, kiedy to przeprowadzono ogółem 14 976 badań laboratoryjnych, w tym 862 zaplanowanych i 14 114 niezaplanowanych (936 na pracownika laboratorium). Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora PSSE, zwiększenie liczby badań laboratoryjnych w 2021 r. wynikał z faktu, że część klientów z powodu epidemii przełożyła badania z 2020 r. na rok kolejny.

(akta kontroli, tom III, str. 214-224)

W zakresie badań planowanych, w 2021 r. planowano zbadać 660 próbek wody i próbek ze środowiska pracy (np. powietrza), a zbadano 603 (91,4% realizacji planu), natomiast w 2020 r. planowano zbadać 1 116 próbek, a zbadano 862 (77,2% realizacji planu). Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora PSSE, w 2021 r. ze względu na epidemię oraz przejęcie przez WSSE realizacji badań żywności,

kompletnej dokumentacji systemu HACCP; [4] nieprzestrzeganie procedur systemu HACCP; [5] brak skutecznego zabezpieczenia zakładu przed szkodnikami; [6] brak wyniku badania wyrobu gotowego produkowanego w zakładzie pod względem parametrów mikrobiologicznych; 2) Oddział Higieny Pracy: [1] brak badań i pomiarów czynników szkodliwych na stanowiskach pracy; [2] przekroczenia normatywu higienicznego hałasu na stanowiskach pracy; [3] brak pozwolenia na obrót produktem biobójczym; [4] zły stan pomieszczeń higieniczno-sanitarnych; 3) Oddział Epidemiologii: brak stosowania maseczek ochronnych przez personel obiektu; 4) Oddział Higieny Komunalnej: [1] zła jakość wody do spożycia; [2] zła jakość wody do kąpielii; [3] zła jakość wody w instalacji ciepłej wody użytkowej; 5) Sekcja Higieny Dzieci i Młodzieży: [1] brak prawidłowego oświetlenia tablic szkolnych w salach lekcyjnych; [2] brak ciepłej bieżącej wody przy umywalkach w zespołach sanitarnych; [3] brak pomieszczenia przeznaczonego do przechowywania substancji i mieszanin chemicznych do celów dydaktycznych przy pracowni chemicznej; [4] zły stan sanitarno-techniczny ścian, sufitów i podłóg w pomieszczeniach skontrolowanych placówek nauczania i wychowania; [5] zły stan techniczny stolarki okiennej w salach lekcyjnych.

⁵¹ W 2020 r. wydano ogółem 2 349 takich decyzji, a w 2021 r. zero.

⁵² W 2020 r. przeprowadzono 9 327 takich wywiadów, a w 2021 r. 12 272.

⁵³ W 2020 r. przeprowadzono 824 takie wizytacje, a w 2021 r. 628.

⁵⁴ Protokół kontroli nr 36/HK/21 z 12 lutego 2021 r.

zaplanowano mniej badań w porównaniu do roku wcześniejszego i w związku z tym plan zrealizowano w 91,4%.

(akta kontroli, tom III, str. 214-224)

Badanie przeprowadzone na próbie 10, wybranych losowo postępowań administracyjnych⁵⁵ wykazało, że prowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁶ (dalej: KPA), tj. strony były prawidłowo zawiadamiane o wszczęciu postępowania, zapewniono im w ciągu 7 dni od otrzymania zawiadomienia możliwość wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów, wydane decyzje spełniały wymagania wynikające z art. 107 § 1 KPA. Niezałatwienie sprawy w dwumiesięcznym terminie (występujące w dwóch przypadkach), bez zawiadomienia o tym stron postępowania wynikało z konieczności przeprowadzenia czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Kończące poddane badaniu postępowania decyzje administracyjne wydano na podstawie art. 36 ust. 1 i 4 ustawy o PIS lub art. 15 zzzn ust. 1 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 kryzysowych⁵⁷.

Dodatkowo badaniem objęto (ze względu na złożoną dnia 21 maja 2021 r. do NIK skargę⁵⁸) postępowanie administracyjne wszczęte 7 kwietnia 2020 r. w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za niezastosowanie się, w stanie epidemii, do obowiązku poddania się kwarantannie. Stwierdzono, że kara pieniężna w wysokości 1,0 tys. zł nałożona decyzją Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wałbrzychu nr 569/20 z dnia 7 kwietnia 2020 r. została wymierzona w związku z niezastosowaniem się, w stanie epidemii, do obowiązku poddania się kwarantannie ze względu na przekroczenie w dniu 26 marca 2020 r. granicy terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W związku ze złożonym odwołaniem sprawa została rozpatrzona przez DPWIS i decyzją nr KW.906.14.2020.EZB z dnia 25 maja 2020 r. utrzymana w mocy.

(akta kontroli, tom IV, str. 10-311)

Osiągnięte w 2021 r. przez PSSE dochody wyniosły 653,8 tys. zł, co stanowiło 119% zaplanowanej kwoty (547,0 tys. zł⁵⁹) i 120% dochodów zrealizowanych w roku 2020 (546,3 tys. zł)⁶⁰. W strukturze zrealizowanych dochodów największy udział miały wpływy z usług (§ 0830), które w 2021 r. wyniosły 557,9 tys. zł (85%), grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) w kwocie 48,5 tys. zł (7%) oraz wpływy z różnych opłat (§ 0690) w kwocie 39,4 tys. zł (6%). Tylko w jednej spośród sześciu prognozowanych grup dochodów, tj. odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 910), zostały zrealizowane na poziomie zbliżonym do zaplanowanego, tj. w 110% (zrealizowano 1,1 tys. zł z 1,0 tys. zł zaplanowanych). Z kolei zaplanowane na poziomie z roku poprzedniego wpływy z usług (§ 830) zostały zrealizowane w 116%⁶¹. W tej sprawie uwzględniono wyjaśnienia Z-cy Dyrektora PSSE, która powołała się na uzależnienie realizacji tych dochodów od klientów zewnętrznych, dla których są wykonywane badania na zlecenie i ponowne otwarcie zakładów pracy w 2021 r. (po pandemicznych ograniczeniach w 2020 r.), co spowodowało nieprzewidywalny wzrost zapotrzebowania na badania mikrobiologii lekarskiej. W czerech pozostałych grupach planowanych dochodów wystąpiły istotne różnice w ich realizacji, w tej sprawie również uznano za uzasadnione argumenty Z-cy Dyrektora PSSE, która

⁵⁵ Spośród przeprowadzonych w PSSE 850 postępowań administracyjnych zakończonych decyzjami administracyjnymi.

⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

⁵⁸ W zakresie przekazania przez PSSE ze znacznym opóźnieniem, informacji o nałożonej na zainteresowanego kwarantannie.

⁵⁹ Według ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

⁶⁰ Dane na podstawie rocznych sprawozdań Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych.

⁶¹ Zaplanowano 480,0 tys. zł, wykonano 557,8 tys. zł (za 2020 r. zrealizowano w tej grupie 487,6 tys. zł).

powołała się m.in. na planowanie dochodów w oparciu o kilka poprzednich lat, uzgodnienia w tym zakresie z jednostką nadrzędną (WSSE) oraz uzależnienia od warunków epidemiologicznych (pandemia).

(akta kontroli, str. tom I, str. 394-398, 449, 467-492, tom IV, str. 9, 312-319, 371-377)

Odnosnie ewidencjonowania dochodów w kontrolowanym okresie w PSSE obowiązywały: zarządzenie nr 03/DYR/18 z dnia 15 stycznia 2018 r. Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu w sprawie: przyjętej w Powiatowej Stacji polityki rachunkowości⁶² oraz zarządzenie nr 04/DYR/11 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie: Zakładowej Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych⁶³.

(akta kontroli, str. tom I, str. 450-466, tom II, str. 145-172)

Na podstawie analizy stanu rachunku bankowego dochodów budżetowych, przelewów dochodów budżetowych na rachunek budżetu państwa oraz obrotów na koncie 130-0202 – rachunek bieżący dochodów MF, za miesiące: czerwiec i grudzień 2021 r. stwierdzono, że dochody budżetowe były odprowadzane w terminach wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶⁴.

(akta kontroli, str. tom IV, str. 312-344)

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. należności pozostałe do zapłaty PSSE wyniosły 721,9 tys. zł (w tym zaległości netto 719,8 tys. zł) i wzrosły w stosunku do należności w roku poprzednim o 94,9 tys. zł, tj. o 15% (w tym zaległości netto wzrosły o 16%). Wzrost ten (zarówno należności, jak i zaległości netto) nastąpił przede wszystkim w grupie grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (§ 0570) o 94,6 tys. zł, tj. o 23%, był on związany z nałożonymi karami z tytułu naruszenia przepisów związanych z pandemią.

(akta kontroli, str. tom I, str. 394-398, 492, 497, tom IV, str. 8, 312-318)

W kontrolowanym okresie w Stacji obowiązywała Instrukcja windykacji należności stanowiąca załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 04/DYR/11 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie: Zakładowej Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych⁶⁵, która zobowiązywała pracowników PSSE terminie 7 dni od daty doręczenia upomnienia niezapłaconej należności, po wykorzystaniu pozostałych sposobów otrzymania zapłaty (przypomnienie w trakcie kontroli oraz ponaglenie telefoniczne) do skierowania do urzędu skarbowego wniosku o egzekucję należności (w przypadku decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego do przekazania elektronicznego tytułu wykonawczego). Dokument ten nie odpowiadał wymogom wynikającym z przepisów dotyczących egzekucji administracyjnej.

Dodatkowo NIK zauważa, że Instrukcja odwoływała się w swej treści do potocznego rozumienia czynności wykonywanych w administracyjnym postępowaniu

⁶² Ze zmianami wynikającymi z zarządzeń o numerach: 05/DYR/19 z dnia 30 kwietnia 2019 r., 21/DYR/20 z dnia 16 października 2020 r., 10/DYR/21 z dnia 15 kwietnia 2021 r. zmieniających zarządzenie nr 03/DYR/18 z dnia 15 stycznia 2018 r. Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu w sprawie: przyjętej w Stacji polityki rachunkowości.

⁶³ Ze zmianami wynikającymi z zarządzeń o numerach: 11/DYR/13 z dnia 2 października 2013 r., 05/DYR/18 z dnia 22 stycznia 2018 r. oraz 05/DYR/21 z dnia 1 marca 2021 r. zmieniających zarządzenie nr 04/DYR/11 z dnia 12 stycznia 2011 r. Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu w sprawie: Zakładowej Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych.

⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

⁶⁵ Ze zmianami wynikającymi z zarządzeń o numerach: 08/DYR/13 z dnia 8 lipca 2013 r., 11/DYR/13 z dnia 2 października 2013 r., 05/DYR/18 z dnia 22 stycznia 2018 r. oraz 05/DYR/21 z dnia 1 marca 2021 r. zmieniających Zarządzenie nr 04/DYR/11 z dnia 12 stycznia 2011 r. Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wałbrzychu w sprawie: Zakładowej Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych.

egzekucyjnym, podczas, gdy w tego rodzaju dokumencie powinna być stosowana terminologia odpowiadająca uwarunkowaniom wynikającym z przepisów prawa⁶⁶.

(akta kontroli, tom I, str. 450-466, tom IV, str. 312-318)

Szczegółowym badaniem objęto działania windykacyjne podejmowane przez PSSE w celu wyegzekwowania należności ogółem w kwocie 143,4 tys. zł, stanowiące 20% zaległości netto (należności wymagalnych) na dzień 31 grudnia 2021 r.⁶⁷. Stwierdzono, że w latach 2015-2021 PSSE, przeprowadziła wobec dłużników następujące czynności zmierzające do wyegzekwowania należności, stosując przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁸ (dalej: „upewa”) oraz rozporządzeń w sprawie postępowań wierzycieli⁶⁹:

- a) w przypadku należności powstałej dnia 3 czerwca 2015 r. na podstawie decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (dalej: PPIS) nr 518/Hp/15 z dnia 19 czerwca 2015 r. wymierzającej karę pieniężną w wysokości 100,0 tys. zł za wprowadzenie do obrotu środków zastępczych⁷⁰, dnia 13 stycznia 2016 r. wystawiono upomnienie, dnia 26 lutego 2016 r. wystawiono tytuł wykonawczy i przesłano go do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Pismem z dnia 5 stycznia 2017 r. zwrócono się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Oleśnicy, który w odpowiedzi pismem nr 0216-EA/511/17/KO z dnia 15 lutego 2017 r. poinformował, że postępowanie egzekucyjne dotyczące tej zaległości jest kontynuowane, jednakże ze względu na brak składników majątku zobowiązanego, w odniesieniu, do których możliwe by było skierowanie skutecznej egzekucji, organ egzekucyjny podejmie działania zmierzające do umorzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na jego bezskuteczność. Dnia 7 maja 2018 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Oleśnicy wydał postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego dot. ww. zaległości, a dnia 3 września 2018 r., na wniosek PPIS postanowił umorzyć koszty egzekucyjne w kwocie 6,0 tys. zł. Dnia 30 października 2019 r. PPSE, na podstawie art. 15 § 1 upewa przesłała dłużnikowi upomnienie, przypominając o obowiązku wpłacenia 100,0 tys. zł należności głównej i 34 630,0 zł na ten dzień odsetek;
- b) w przypadku zaległości powstałej dnia 25 lipca 2016 r. na podstawie decyzji PPIS nr 636/Op/16 z dnia 7 lipca 2016 r. obciążającej opłatą w kwocie 0,2 tys. zł za czynności wykonane w ramach urzędowej kontroli żywności⁷¹, zgodnie z art. 15 upewa zobowiązanemu zostało przesłane upomnienie (doręczone 19 sierpnia 2016 r.), a dnia 30 września 2016 r. wystawiono tytuł wykonawczy, który następnie został przesłany do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu. Pismami z dnia: 4 stycznia 2017 r., 6 listopada 2018 r., 29 stycznia i 24 lipca 2020 r., 18 stycznia, 28 października 2021 r. zwracano się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu w celu udzielenia informacji

⁶⁶ Instrukcja stanowi przykładowo, że: „sprawę kieruje się do Urzędu Skarbowego do postępowania egzekucyjnego”; „prowadzona jest z Urzędem Skarbowym korespondencja w celu (...) przyspieszenia działań windykacyjnych przez poborcę skarbowego”. Z prawnego punktu widzenia organem egzekucyjnym jest natomiast właściwy naczelnik urzędu skarbowego i do niego – jako organu – kierowany jest tytuł wykonawczy. I to naczelnik urzędu skarbowego prowadzi w sprawie jego przymusowej realizacji określone działania, nie windykacyjne, ale w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

⁶⁷ Doboru próby pięciu zaległości dokonano w sposób celowy, po jednej rocznie poczynawszy od najstarszych zaewidencjonowanych przez PSSE (w 2015 r.).

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

⁶⁹ Odpowiednio: [1] rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. poz. 656) – obowiązującego od dnia 21 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., [2] rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2367) – obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. do 29 lipca 2020 r. oraz [3] rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1294) – obowiązujące od 30 lipca 2020 r. do 20 lutego 2021 r.

⁷⁰ M.in. na podstawie art. 52a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, ze zm.).

⁷¹ M.in. na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie opłat za czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach urzędowych kontroli żywności (Dz. U. nr 78 poz. 656, ze zm.).

o przebiegu postępowania egzekucyjnego, a z udzielonych odpowiedzi wynikało, że podejmowane czynności windykacyjne były bezskuteczne;

- c) w przypadku zaległości powstałej dnia 23 listopada 2017 r. w wyniku postanowienia PPIS nr 101/HP/17 z dnia 25 października 2017 r. ustalającego wysokość kosztów pisemnej opinii biegłego z zakresu fizykochemii, przeprowadzonej na okoliczność ustalenia składu chemicznego oraz sposobu oddziaływania na organizm ludzki zatrzymanych produktów i obciążającą strony postępowania w (dwóch) częściach po 0,6 tys. zł⁷², zgodnie z art. 15 upewa zobowiązanemu zostało przesłane upomnienie (doręczone 20 grudnia 2017 r.), a dnia 11 kwietnia 2018 r. wystawiono tytuł wykonawczy, który następnie został przesłany do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pabianicach. Pismem z dnia 28 stycznia 2021 r. zwrócono się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Pabianicach o udzielenie informacji na temat przebiegu postępowania egzekucyjnego, a z udzielonej 20 maja 2021 r. informacji wynikało, że podejmowane czynności egzekucyjne były bezskuteczne;
- d) w przypadku zaległości powstałej od dnia 23 lutego dnia 2018 r. w wyniku postanowienia PPIS nr 18/18 o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia ogółem w kwocie 2,0 tys. zł tytuł wykonawczy został wystawiony 17 sierpnia 2018 r. i przesłany do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu. Dnia 19 grudnia 2018 r. do PSSE wpłynęło zawiadomienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji z powodu niespełnienia przez ww. tytuł wykonawczy wymogów art. 27 § 1 upewa (nieprawidłowy NIP i adres zobowiązanego). Dnia 21 grudnia 2018 r. wystawiono więc prawidłowo tytuł wykonawczy (zmieniony) i przesłano go do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu. Pismami z dnia: 11 grudnia 2018 r., 23 września 2019 r., 29 stycznia i 24 lipca 2020 r., 18 stycznia oraz 28 października 2021 r. zwracano się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu o udzielenie informacji na temat przebiegu postępowania egzekucyjnego, który w ostatnim piśmie z dnia 6 grudnia 2021 r. poinformował, że dokonano zajęcia czterech wierzytelności, a *uzyskane kwoty rachowane są według kolejności zajęć oraz wpływu tytułów wykonawczych*;
- e) w przypadku zaległości powstałej dnia 25 lutego 2019 r. w wyniku decyzji PPIS nr 30/HP/19 z dnia 11 stycznia 2019 r. wymierzającej karę pieniężną w wysokości 40,0 tys. zł za wprowadzenie do obrotu na terenie powiatu wałbrzyskiego środków zastępczych⁷³, zgodnie z art. 15 upewa zobowiązanemu zostało przesłane upomnienie (nie podjęte w terminie do 15 marca 2019 r.), a dnia 2 kwietnia 2019 r. wystawiono tytuł wykonawczy, który następnie został przesłany do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu. Pismami z dnia: 29 września 2019 r., 29 stycznia 2020 r., 18 stycznia oraz 5 listopada 2021 r. zwrócono się do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu o udzielenie informacji w sprawie przebiegu postępowania egzekucyjnego, a z ostatniej, udzielonej 8 grudnia 2021 r. odpowiedzi wynikało, że postępowanie egzekucyjne okazało się bezskuteczne i w najbliższym czasie zostanie wydane postanowienie o jego umorzeniu.

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących ewidencjonowania i windykacji wyżej wymienionych należności opisano szczegółowo w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

NIK zauważyła również, że w Stacji przyjmowano, iż nie ma możliwości odpisania należności z tytułu wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych ze względu na przedawnienie, gdyż nie ulegają one przedawnieniu. Jak wskazała Z-ca Dyrektora

⁷² M.in. na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

⁷³ M.in. na podstawie art. 52a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

PSSE, z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁷⁴. W art. 12 dokonała ona zmiany art. 67 upf poprzez dodanie ust. 2 zobowiązującego do stosowania przepisów KPA do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Z kolei dział IV KPA i artykuły od 189a do 189k przewidują tylko przedawnienie nałożenia oraz egzekucji kary administracyjnej. Tym samym, zdaniem Z-cy Dyrektora PSSE, należność wynikająca z nałożonej kary administracyjnej nie przedawnia się.

(akta kontroli, tom I, str. 394-398, tom IV, str. 1-132, 312-318, 371-377)

W 2021 r. PSSE nie była kontrolowana przez WSSE czy Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu.

(akta kontroli, tom IV, str. 312-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W obowiązującej w PSSE Instrukcji windykacji należności:

a) nie zostały określone rozwiązania organizacyjne dotyczące działań informacyjnych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁷⁵, co było działaniem nierzetelnym. Przepisy ww. rozporządzenia dotyczące działań informacyjnych mają charakter ramowy i nie określono w nim terminów dla podjęcia tego rodzaju czynności. NIK nie uznała za zasadne złożonych w tej sprawie wyjaśnień Z-cy Dyrektora PSSE powołującej się na brak takich rozwiązań, ponieważ w PSSE nie ma przypadków nie wystawienia tytułu wykonawczego, co według § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia powinno być podstawą do podejmowania działań informacyjnych wobec dłużników. Zdaniem NIK, w myśl ww. przepisów wierzyciel może podejmować działania informacyjne w przypadku, gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest dłuższy niż 6 miesięcy, a tytuł wykonawczy nie został wystawiony, co nie uniemożliwia późniejsze wystawienie tytułu wykonawczego, tym bardziej, że działania informacyjne podejmowane wobec zobowiązanego zmierzają do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. W samej Instrukcji windykacji należności, wskazano na zwrócenie się do urzędu skarbowego (pkt 2) po wykorzystaniu pozostałych sposobów otrzymania zapłaty i przywołano m.in. ponaglenie telefoniczne. Jak wskazała Z-ca Dyrektora PSSE również w swoich wyjaśnieniach, dłużnicy szybciej i spokojniej reagują na nasze przypomnienia o płatności niż na działania poborca skarbowego, tym bardziej zasadne jest odniesienie się w obowiązujących procedurach do podejmowania pierwszych działań informacyjnych;

b) w punkcie 7 stwierdzono, że windykacja należności Skarbu Państwa kończy się ściąganiem należności od dłużnika lub decyzją o umorzeniu postępowania. Drugi z wymienionych warunków jest niezgodny z art. 61 upewa, który dopuszcza wszczęcie ponownej egzekucji, po ujawnieniu przez wierzyciela majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. NIK nie zgadza się ze stanowiskiem zaprezentowanym w wyjaśnieniach Z-cy Dyrektora PSSE, która wskazała, że w instrukcji wymieniono ostatnie etapy procesu windykacji należności, a każda egzekucja kończy się jak w pkt. 7, bez względu na to ile razy było wszczynane postępowanie. Według NIK możliwość ponownego wszczęcia egzekucji stanowi tak istotny element procesu dochodzenia należności, że nie sposób pomijać go w wewnętrznych regulacjach jednostki.

⁷⁴ Dz. U. poz. 935.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083.

2. Na dzień 31 grudnia 2021 r nie naliczono odsetek za zwłokę od czterech poddanych badaniu należności (piąta należność nie generowała odsetek). Nie wykazano ich również w księgach rachunkowych, do czego zobowiązywał § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁶. Odsetki należało ująć w księgach rachunkowych PSSE w momencie ich zapłaty (do której w badanych przypadkach nie doszło), lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec kwartału. Odsetki od czterech objętych badaniem należności były naliczane na dzień wystawienia tytułu wykonawczego (który następnie przesyłano do właściwego naczelnika urzędu skarbowego), nie były potem aktualizowane, wstrzymywano dalsze naliczanie odsetek. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora PSSE – do przypisu odsetek dochodziło w momencie przekazania ściągniętej zaległości przez organ egzekucyjny, a w przypadku umorzenia przez PSSE zaległości, naliczano je, przypisywano i umarzano. W trakcie kontroli NIK, Stacja wyliczyła na dzień 31 grudnia 2021 r. odsetki za zwłokę od objętych badaniem szczegółowym należności, które wyniosły:

- 52,2 tys. zł od należności w kwocie 100,0 tys. zł (w księgach rachunkowych PSSE w ogóle nie wykazano odsetek od kary pieniężnej wynikającej z decyzji nr 518/HP/15),
- 0,1 tys. zł od należności w kwocie 0,2 tys. zł (w księgach rachunkowych PSSE wykazano odsetki w wysokości 2,0 zł od opłaty wynikającej z decyzji nr 636/Op/16),
- 0,2 tys. zł od należności w kwocie 0,6 tys. zł (w księgach rachunkowych PSSE wykazano odsetki w wysokości 0,05 tys. zł od kosztów wynikających z postanowienia nr 101/HP/17),
- 9,3 tys. zł od należności w kwocie 40,0 tys. zł (w księgach rachunkowych PSSE wykazano odsetki w wysokości 0,4 tys. zł od kary pieniężnej wynikającej z decyzji nr 30/HP/19).

Ogółem naliczone, wykazane w księgach rachunkowych PSSE na koniec 2021 r. i m.in. w sprawozdaniu Rb-27 za 2021 r. odsetki za zwłokę od czterech poddanych badaniu należności powinny wynieść 61,8 tys. zł (a nie jak wykazała Stacja 0,4 tys. zł), ich kwotę zaniżono więc o 61,4 tys. zł. Według NIK nie znajdują uzasadnienia argumenty podane w tej sprawie przez Dyrektora PSSE, która powołała się na ustne wytyczne WSSE i wieloletnią praktykę takiego postępowania z odsetkami przez Inspekcję Sanitarną na Dolnym Śląsku. PSSE jest państwową jednostką budżetową, którą powinien kierować, w tym zarządzać finansami z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny. Usprawiedliwieniem dla braku prawidłowego naliczania odsetek za zwłokę, nie mogą być też, zdaniem NIK, przywołane przez Dyrektora PSSE: umorzenie postępowania egzekucyjnego przez naczelników urzędów skarbowych od części ww. należności, ich problematyczna windykacja i generowanie, poprzez wykazywanie odsetek, zwiększenia należności wymagalnych nieściągalnych. NIK podkreśla, że PSSE jest zobowiązana do rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tak, by ich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty, co powinno być potem przenoszone do właściwych sprawozdań budżetowych.

⁷⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

W toku kontroli NIK (dnia 11 lutego 2022 r.) naliczono i wykazano w sprawozdaniu budżetowym Rb-27 za 2021 r. odsetki od wszystkich należności (§ 910), które wyniosły 205,6 tys. zł (kwota ogółem skorygowanych na koniec 2021 r. odsetek za zwłokę wyniosła więc 201,9 tys. zł).

(akta kontroli, tom IV, str. 1-40, 312-358, 371-400, 487-504)

3. Jedna z pięciu poddanych badaniu należności została ujęta w księgach rachunkowych PSSE z terminem płatności w dniu 26 czerwca 2015 r. Na podstawie potwierdzenia odbioru decyzji nr 518/HP/15 wymierzającej karę pieniężną w kwocie 100,0 tys. zł (które nastąpiło 22 czerwca 2015 r.) stwierdzono jednak, że należało ją uiścić do dnia 6 lipca 2015 r. (tj. 14 dni od doręczenia decyzji). Należność nie powstała więc w czerwcu, lecz w lipcu 2015 r. i w tym okresie powinna być wykazana m.in. w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27. Przyjęcie wcześniejszej daty powstania należności spowodowało naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁷ w brzmieniu: do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dyrektor PSSE wyjaśniła, że powodem pomyłki w zaksięgowaniu daty powstania należności była zmiana programu księgowego i konieczność ręcznego wprowadzenia danych (źle policzono dni od odbioru decyzji).

(akta kontroli, tom IV, str. 1-40, 312-358, 371-400)

4. Badanie windykacji należności powstałej na podstawie decyzji 518/HP/15 wymierzającej karę pieniężną w wysokości 100,0 tys. zł wykazało również, że nie zastosowano się do § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, który zobowiązywał wierzyciela do niezwłocznego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia⁷⁸. Upomnienie od decyzji doręczonej w dniu 22 czerwca 2015 r. zostało wystawione dopiero po upływie prawie sześciu miesięcy, tj. 13 stycznia 2016 r., a sama decyzja została zaksięgowana dnia 31 grudnia 2015 r. Dyrektor PSSE w swoich wyjaśnieniach powołała się na złożenie przez stronę postępowania administracyjnego odwołania i przesłanie dokumentów dotyczących powyższej sprawy do WSSE, co skutkowało wprowadzeniem decyzji do ksiąg rachunkowych PSSE przez sekcję ekonomiczną dopiero po ich zwrocie (w grudniu 2015 r.) i miało również wpływ na wystawienie upomnienia w kolejnym miesiącu. Zdaniem NIK fakt wniesienia odwołania i brak przekazania potwierdzenia odbioru decyzji do właściwej komórki organizacyjnej PSSE nie może usprawiedliwiać powstrzymania się od jakichkolwiek działań mających na celu windykację należności przez pierwsze pół roku od jej powstania.

(akta kontroli, tom IV, str. 1-40, 312-358, 371-400)

5. W dwóch przypadkach (z pięciu poddanych badaniu należności), tytuły wykonawcze zostały wystawione po prawie czterech i pięciu miesiącach od otrzymania przez zobowiązanego upomnienia lub od terminu od powstania należności. Tytuł wykonawczy obejmujący zaległość wynikającą z postanowienia nr 101/HP/17 z dnia 25 października 2017 r. został wystawiony 11 kwietnia 2018 r., a upomnienie zobowiązany odebrał 20 grudnia 2017 r. Tytuł wykonawczy obejmujący zaległość powstałą na mocy postanowienia nr 18/18 z dnia 23 lutego 2018 r. (uznanego za doręczone w marcu 2018 r.), został wystawiony 17 sierpnia 2018 r. W myśl obowiązującej w PSSE Instrukcji windykacji należności, po

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁷⁸ Wynoszących w czasie wystawienia tytułu wykonawczego nr TW/8/2016 – 11,60 zł.

otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia, po upływie 7 dni od doręczenia upomnienia powinien być przygotowany i przesłany do urzędu skarbowego tytuł wykonawczy. Z-ca Dyrektora PSSE wyjaśniła w tej sprawie, że na opóźnienie w wystawieniu przedmiotowych tytułów wykonawczych wpłynęła zmiana organizacyjna w sekcji ekonomicznej (odejście pracownika na emeryturę).

(akta kontroli, str. tom I, str. 450-466, tom IV, str. 10-132, 312-318)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2021 r. w Stacji zrealizowano najważniejsze przedsięwzięcia zaplanowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego, a także przyjęte w związku z realizacją budżetu zadaniowego mierniki podzadań i działań. Większa o 9,8% niż w roku poprzednim była liczba przeprowadzonych kontroli, a o 3,6% wykonanych badań laboratoryjnych. O 20% w stosunku do roku poprzedniego wzrosły dochody PSSE, jednak o 15% zwiększyły się również należności. Stacja podejmowała działania windykacyjne w celu wyegzekwowania należności. Badania szczegółowe pięciu wymagalnych należności stacji wykazały jednak nieprawidłowości polegające na: [1] występowaniu przypadków nienaliczania i niewykazywania w księgach rachunkowych, a w konsekwencji m.in. w sprawozdaniu rocznym z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za rok 2021, odsetek za zwłokę, co skutkowało przeprowadzoną w toku kontroli korektą ww. sprawozdania i ujęcia w nim odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 201,9 tys. zł, [2] nierzetelnym ewidencjonowaniu terminu powstania należności, wystawieniu upomnienia dopiero po pół roku od powstania należności, mimo że obowiązujące w tym zakresie przepisy zobowiązywały do niezwłocznego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, [3] wystawienia dwóch tytułów wykonawczych z naruszeniem wprowadzonych wewnętrznymi regulacjami terminów. Ponadto, w Stacji przyjmowano, iż nie ma możliwości odpisania należności z tytułu wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych ze względu na przedawnienie, gdyż nie ulegają one przedawnieniu.

IV. Uwaga i wnioski

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

Uwaga

W związku z zamówieniem publicznym na świadczenie pomocy prawnej udzielonym bez zachowania zasad uczciwej konkurencji w dniu 28 lutego 2021 r., NIK zwraca uwagę, że usługi objęte zawartą w tej sprawie umową świadczone są na rzecz Stacji nieprzerwanie od dnia 1 marca 2014 r. Powierzane są temu samemu zleceniobiorcy (wykonawcy), na podstawie cyklicznie zawieranych umów. Wykonawca nie realizował jednak bezpośrednio przedmiotu zawieranych umów, lecz oświadczał, że zatrudnia pracownika, który posiada uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego i jest wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Wałbrzychu.

W związku z tym, zdaniem NIK, umowa na świadczenie pomocy prawnej z dnia 28 lutego 2021 r., podobnie jak poprzedzające ją umowy, w swej istocie obejmowała jedynie pośrednictwo pomiędzy Stacją a osobą niebędącą stroną zawieranych umów, świadczącą w rzeczywistości na rzecz jednostki pomoc prawną.

Zdaniem NIK, natura stosunku prawnego polegającego na świadczeniu usług prawniczych wymaga, by pomiędzy zamawiającym a wykonawcą istniała bezpośrednia więź prawna.

Co więcej, pomoc prawną na rzecz Stacji realizował w rzeczywistości, nie będąc stroną zawieranych umów, jej były pracownik. Był on zatrudniony w PSSE na stanowisku radcy prawnego do dnia 28 lutego 2014 r. i po zakończeniu zatrudnienia rozpoczął rzeczywiste świadczenie usług pomocy prawnej. Osoba ta zarazem

pełniła i pełni funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu.

Jak wyjaśniła Dyrektor PSSE, specyfika spraw prowadzonych przez radcę prawnego wymaga biegłej znajomości zakresu działania Inspekcji Sanitarnej. Dyrektor PSSE musi współpracować z osobą solidną, dyspozycyjną i zaufaną. Niektóre sprawy trwają kilka lat i ryzykowana byłaby coroczna zmiana radcy. Dyrektor PSSE wyjaśniła także, że przed podpisaniem pierwszej umowy przeprowadzono rozmowę z osobą, która miała być skierowana do obsługi prawnej przez zleceniobiorcę.

W związku z tym Izba nie uznaje za wiarygodne dalszych wyjaśnień Dyrektora PSSE, według których zamawiający nie przyjmował, iż pomoc prawną będzie świadczył konkretna, zawsze ta sama osoba.

NIK podkreśla natomiast, że rynek usług prawniczych jest wysoce konkurencyjny, zapewniając możliwość uzyskiwania wysokiej jakości usług w konkurencyjnych cenach. Zawód radcy prawnego jest zaś zawodem regulowanym, którego wykonywanie, co do zasady, odbywa się z poszanowaniem określonych zasad prawnych i etycznych, nie ma więc powodów, by uzależniać wskazane powyżej przymioty radcy prawnego z konkretną osobą.

Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 2 z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁷⁹, etatowego członkostwa w samorządowym kolegium odwoławczym, co obejmuje prezesa tego organu⁸⁰, nie można łączyć z zatrudnieniem m.in. w tym samym województwie w administracji państwowej. Formalnie Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu nie był zatrudniony w Stacji, lecz faktycznie świadczył na jej rzecz pomoc prawną.

Według NIK całokształt stwierdzonych w wyniku kontroli okoliczności dotyczących świadczenia usług pomocy prawnej na rzecz Stacji wskazuje zatem, że w przedmiotowej sprawie występowała dowolność postępowania, jak również mogło dojść do zaistnienia konfliktu interesów. Są to zdefiniowane przez NIK mechanizmy korupcjogenne.

(akta kontroli, tom II, str. 7, 68-77, 455, tom III, str. 260, 279, tom IV, str. 404-408)

Wnioski

1. Bezwzględne przestrzeganie zasady zatrudniania na określonych stanowiskach osób spełniających przewidziane przepisami prawa kwalifikacje do ich zajmowania.
2. Ujmowanie w księgach rachunkowych należności z faktyczną datą ich powstania.
3. Przesyłanie upomnień i tytułów wykonawczych w terminach wynikających z przepisów prawa i regulacji wewnętrznych Stacji.
4. Weryfikacja obowiązującej w PSSE Instrukcji windykacji należności pod kątem przyjęcia rozwiązań organizacyjnych dotyczących podejmowania pierwszych działań informacyjnych oraz zgodności jej zapisów z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

⁸⁰ Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, prezesa kolegium wyłania się spośród dwóch kandydatów będących etatowymi członkami kolegium.

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 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 we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 14 marca 2022 r.

Kontroler

Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak
główny specjalista kontroli
państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński



podpis

