



**Pani
Hanna Wolska
Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny
w Toruniu
Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w Toruniu
ul. Szosa Bydgoska 1
87-100 Toruń**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) w Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Toruniu, ul. Szosa Bydgoska 1, 87-100 Toruń (zwanej dalej: Stacją) w dniach od 2 do 23 listopada 2016 r. przeprowadzona została kontrola prawidłowości przez RT – Kierownika Oddziału Kontroli Finansowej, KG – starszego inspektora wojewódzkiego oraz MW – starszego inspektora, na podstawie upoważnień odpowiednio o numerach 667/2016, 668/2016 oraz 669/2016 w zakresie:

- 1) Przedmiot kontroli: prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej państwowej jednostki budżetowej w zakresie:
 - a) realizacji dochodów budżetowych:
 - kontrola pobierania i przekazywania dochodów budżetowych,
 - kontrola terminowości odprowadzania dochodów budżetowych,
 - kontrola windykacji należności z tytułu dochodów budżetu państwa,
 - b) realizacji wydatków budżetowych:
 - kontrola celowości dokonywania wydatków budżetowych ponoszonych w związku z realizacją zadań oraz realizacji właściwych procedur kontroli,
 - c) gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych,
 - d) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów,
 - e) sporządzania sprawozdań: Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.
- 2) Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowana działalność jednostki oceniona została pozytywnie z nieprawidłowościami, na podstawie następujących ustaleń:

1. W zakresie realizacji dochodów budżetowych.

1.1. W zakresie pobierania i przekazywania dochodów budżetowych.

Stacja wykonała w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. dochody budżetu państwa w rozdziale 85132, w łącznej wysokości 1.303.393,16 zł, co stanowiło 80,6 % planu określonego do realizacji (1.616.600 zł).

Wszystkie zrealizowane dochody w ww. rozdziale, które objęto badaniem kontrolnym, zostały przekazane na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Skontrolowano, na podstawie dowodów źródłowych oraz zapisów w księgach rachunkowych, dochody budżetowe (należne, wykonane i przekazane) w ww. rozdziale za IV kwartał 2015 r. w wysokości 328.694,85 zł.

1.2. W zakresie terminowości odprowadzania dochodów budżetowych.

W okresie objętym szczegółowym badaniem, wszystkie pobrane dochody budżetowe przekazywane były na rachunek dochodów budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 82 ze zm.).

1.3. W zakresie windykacji należności z tytułu dochodów budżetu państwa.

Należności wymagalne z tytułu dochodów budżetowych, wykazane przez Stację według stanu na 31.12.2015 r., wyniosły 447.335,82 zł, przy czym kwotę 12.244,36 zł stanowiły należności cywilnoprawne, natomiast należności publicznoprawne wyniosły 435.091,46 zł.

Wszystkie wymagalne należności publicznoprawne powstałe w okresie objętym badaniem kontrolnym oraz w terminie poprzedzającym ten okres były na koniec 2015 r. objęte postępowaniem egzekucyjnym.

Stwierdzono, że Stacja w okresie objętym kontrolą, w ramach prowadzonych czynności windykacyjnych, przewidzianych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, terminowo i systematycznie wysyłała do dłużników upomnienia oraz wystawiała i przysyłała do organów egzekucyjnych tytuły wykonawcze na niezapłacone w terminie należności publicznoprawne.

Jednocześnie wykazano, że Stacja podejmowała czynności windykacyjne wysyłając przedsądowe wezwania do zapłaty i kierując sprawy na drogę postępowania sądowego w stosunku do dłużników zalegających z zapłatą największych kwot zadłużenia.

W toku kontroli ustalono okoliczności powstałego stanu zadłużenia z tytułu świadczonych przez Stację usług, za które pobierane były należności o charakterze cywilnoprawnym. Stwierdzono, iż zadłużenie powstawało wskutek braku zapłaty za zleczone i wykonane usługi. Przyczyną powyższego był brak odbioru wyników zleconych badań lub wydanie takich wyników bez uiszczenia należności za zrealizowane usługi. Wystawianie faktur za świadczone usługi dokonywane było w chwili zlecenia tych usługi bez weryfikacji dokonanej zapłaty za ich zlecenie (w stosunku do osób zalegających za wykonane badania). Takie postępowanie powodowało występowanie sytuacji gdzie Stacja ponosiła nakłady środków finansowych związane z realizacją usług, za które nie otrzymywała zapłaty. Ponadto zbędnie ponoszone były, na etapie wstępnym, wydatki publiczne (wysyłanie wezwań do zapłaty oraz kierowanie spraw na drogę postępowania cywilnoprawnego) i pracownicze (kontakt telefoniczny pracownika z dłużnikiem) związane z egzekwowaniem zaległych należności z ww. tytułu. Co więcej, wystawianie faktur VAT bez otrzymania zapłaty za wykonane usługi - w sytuacji braku zwolnienia z podatku - spowodowało, iż Stacja musiała odprowadzać do organu skarbowego należny podatek VAT bez jego uprzedniej wpłaty przez zleceniodawcę.

Proponowana przez zespół kontrolny możliwość płatności bezgotówkowej, dokonywanej w chwili zlecenia Stacji wykonania usług, przy użyciu terminala płatności wyeliminowałby przypadki wykonania przez Stację badań bez uiszczonej zapłaty w momencie ich zlecenia. Jednocześnie sposób taki nie wymagałby zmiany dotychczas stosowanej metody potwierdzenia zapłaty za wykonane usługi wystawieniem faktury VAT zamiast paragonu z kasy fiskalnej.

Poza tym odnotowano fakt, iż Stacja nie korzystała z możliwości obciążania dłużników zalegających z zapłatą za zleczone usługi kosztami wysłanych wezwań do zapłaty oraz odsetkami za nieterminową wpłatę należności za wykonane usługi. Tym samym Stacja ponosiła bezefektywnie nakłady finansowe ze środków budżetu państwa na koszty związane

z wysłaniem ww. wezwań bez obciążenia tymi kosztami dłużników pomimo, iż ww. koszty były prawnie możliwe do wyegzekwowania od dłużników na każdym etapie prowadzonego postępowania windykacyjnego.

W trakcie kontroli wykazano także, że Stacja nie naliczyła i nie zaewidencjonowała w księgach rachunkowych na koniec IV kwartału 2015 r. odsetek ustawowych, w łącznej kwocie 106,99 zł, dla 77 podmiotów zalegających z zapłatą wymagalnych należności cywilnoprawnych za świadczone przez Stację usługi. Powyższe postępowanie było niezgodne z przepisami § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.) w powiązaniu z § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1542).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.), nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z uwagi na art. 26 przywołanej powyżej ustawy nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 w tej ustawy.

Jednocześnie wykazano, że odsetki cywilnoprawne były naliczane w stosunku do wymagalnych należności od dłużników wobec których zadłużenie przekazywano radcy prawnemu celem skierowania spraw na drogę sądową.

2. W zakresie realizacji wydatków budżetowych.

2.1. W zakresie celowości dokonywania wydatków budżetowych ponoszonych w związku z realizacją zadań oraz realizacji właściwych procedur kontroli.

W 2015 r. Stacja wydatkowała środki publiczne w rozdziale 85132 na realizację statutowych zadań w wysokości 6.481.200 zł, tj. 100 % planowanej kwoty.

Skontrolowano, na podstawie dowodów źródłowych oraz zapisów w księgach rachunkowych, wydatki budżetowe poniesione w ww. rozdziale w IV kwartale 2015 r., w łącznej wysokości 1.994.951,87 zł, tj. 30,8 % ogólnej kwoty wydatków dokonanych w okresie objętym kontrolą.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że Stacja w związku z realizacją zadań dokonywała wydatków celowo oraz ponosiła niezbędne koszty na funkcjonowanie jednostki.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż jednemu z byłych już pracowników Stacji - zatrudnionemu na stanowisku malarza - naliczono i wypłacono w roku 2015 r. dodatek za wieloletnią pracę w wysokości 4.947,80 zł, podczas przebywania tego pracownika na świadczeniu rehabilitacyjnym. Powyższe postępowanie było niezgodne z § 4 ust. 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę pracowników podmiotów leczniczych działających w formie jednostki budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 954 ze zm.).

Wykazano przypadki niewłaściwego zaklasyfikowania do § 4210 wydatków związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy z tytułu: zakupu bluz polarowych, fartuchów stilonowych, kremu do rąk dla pracowników Stacji na łączną kwotę 641,94 zł oraz do § 4260 wydatków poniesionych na usługę odprowadzania ścieków na łączną kwotę 3.575,85 zł.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), ww. wydatki powinny zostać prawidłowo ujęte odpowiednio: w § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń oraz w § 4300 – Zakup usług pozostałych.

3. *W zakresie gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.*

Zasady tworzenia i administrowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS), zostały określone w Zarządzeniu Wewnętrznym Nr 5/2012 Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Toruniu z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych z późn. zm.

W toku kontroli stwierdzono, że Stacja przekazała na wyodrębniony rachunek bankowy ZFŚS w ustawowym terminie równowartość planowanych odpisów, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 111 ze zm.).

Jednocześnie stwierdzono, że Stacja zaniżyła odpis na ZFŚS na 2015 r. o kwotę 328,18 zł, w wyniku nieprawidłowego ustalenia przeciętnej liczby zatrudnionych. Przeciętne zatrudnienie w Stacji w 2015 r. wynosiło 123,8 etatu, natomiast naliczenia dokonano przyjmując przeciętne zatrudnienie w wysokości 123,5 etatu. Powyższe postępowanie było niezgodne z zapisami określonymi w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2009 r. Nr 43, poz. 349) w związku z art. 5 przywołanej powyżej ustawy. W trakcie kontroli, tj. w dniu 18 listopada 2016 r. Stacja przekazała ww. kwotę na wyodrębniony rachunek bankowy ZFŚS.

Ponadto stwierdzono, iż 8 pracownikom nie potrącano terminowo rat spłat pożyczek udzielonych na cele mieszkaniowe, co było niezgodne z zapisem § 3 pkt 1 umów zawartych między ww. pożyczkobiorcami, a pracodawcą na podstawie obowiązującego w Stacji Regulaminu ZFŚS. Powyższa sytuacja spowodowana była brakiem możliwości potrącenia ww. rat z uwagi na niskie wynagrodzenia pracowników oraz obowiązującą kwotę wolną od potrąceń, określoną w art. 87¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.). Jednocześnie Stacja nie egzekwowała od nich terminowych wpłat rat, jak i nie obciążała spłatami żyrantów, co było niezgodne z postanowieniami zawartych umów o przyznanie przedmiotowych pożyczek.

Ustalono także, iż Stacja w grudniu 2015 r., w ramach pomocy świątecznej, przyznała i wypłaciła 82 emerytom i rencistom – byłym jej pracownikom – świadczenia z ZFŚS w równej wysokości, tj. po 100 zł. Udzielone świadczenia nie były determinowane kryterium uzależnionym od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej ww. osób uprawnionych do korzystania ze środków ZFŚS, co było niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz zapisem § 4 pkt 1 rozdziału IV obowiązującego w Stacji Regulaminu ZFŚS. Dodatkowo, w obowiązującym Regulaminie ZFŚS Stacji, nie unormowano zasad i warunków przyznawania świadczeń dla emerytów i rencistów – byłych pracowników nad którymi Stacja sprawowała opiekę socjalną.

Wykazano również, że w ww. Regulaminie nie określono okresu z jakiego wyliczony winien być średni dochód uzyskiwany w rodzinie pracownika Stacji, który winien być brany pod uwagę przy przyznawaniu świadczeń socjalnych. Wymagany okres ustalony był wyłącznie we wnioskach składanych przez pracowników.

4. *W zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.*

Stacja realizowała w okresie objętym kontrolą zakładane cele określone w planie w układzie zadaniowym, na podstawie planowanych i osiągniętych wartości mierników stopnia realizacji celów, dążąc do osiągnięcia jak najwyższej efektywności i skuteczności przy wykonywaniu statutowych zadań.

5. *W zakresie sporządzania sprawozdań: Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.*

W toku kontroli stwierdzono, że sprawozdania: roczne Rb-27, Rb-23, Rb-28 oraz kwartalne Rb-70 według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. zostały sporządzone, zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji księgowej.

Odnotowano, że w rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2015 r. Stacja nie wykazała danych w zakresie odsetek objętych § 0920 w kolumnach: 11 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem oraz 12 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem, w tym zaległości netto”, co było niezgodne z zasadami określonymi w § 9 ust. 1 pkt 5 rozdziału 5 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).

Ponadto wskazuje się następujący zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości:

- nieustalenie należności budżetu państwa z tytułu odsetek ustawowych,
- wypłata dodatku stażowego podczas przebywania pracownika na świadczeniu rehabilitacyjnym,
- nieprawidłowa klasyfikacja wydatków budżetowych,
- zaniżenie odpisu na ZFŚS,
- przyznanie i udzielenie świadczeń z ZFŚS emerytom i rencistom – byłym pracownikom bez uwzględnienia tzw. kryterium dochodowości,
- opóźnienia w potrąceniach rat spłaty pożyczek mieszkaniowych udzielonych ze środków ZFŚS,
- brak doprecyzowania zapisów Regulaminu ZFŚS w zakresie udzielania świadczeń socjalnych z ZFŚS,
- błędne sporządzenie rocznego sprawozdania Rb-27.

Przyczyną stwierdzonych powyżej nieprawidłowości jest niezajomość, błędna interpretacja lub niestosowanie wyszczególnionych powyżej w treści wystąpienia pokontrolnego przepisów prawnych oraz brak skutecznego nadzoru kierownika jednostki kontrolowanej nad właściwą realizacją powierzonych zadań podległym pracownikom.

Skutkiem wskazanych nieprawidłowości są błędy w realizacji zadań w zakresie objętym tematyką kontroli.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi: HW – Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Toruniu oraz MS-W – główny księgowy Stacji - na podstawie art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Do ustaleń kontroli zawartych w Projekcie wystąpienia pokontrolnego zgłoszone zostały w dniu 14 grudnia 2016 r. zastrzeżenia dotyczące wykazania jako nieprawidłowość: niewłaściwe działanie Stacji w zakresie czynności windykacyjnych w stosunku do zaległych należności budżetu państwa dotyczących braku korzystania z możliwości obciążania dłużników zalegających z zapłatą za zleczone usługi kosztami wysłanych wezwań do zapłaty

oraz ponoszenia zbędnych nakładów związanych z rozmowami telefonicznymi prowadzonymi z dłużnikami, a także odprowadzania do organu skarbowego należnego podatku VAT w sytuacji kiedy dłużnik nie uiszcza w terminie wymagalnej należności wraz z wartością naliczonego od niej podatku VAT, a także nieprawidłowego naliczenia i wypłacenia pracownikowi dodatku za wieloletnią pracę podczas przebywania tego pracownika na świadczeniu rehabilitacyjnym oraz braku terminowego potrącania rat pożyczek mieszkaniowych.

Zarzuty zostały rozpatrzone i oddalone w całości.

W związku z powyższymi ocenami, uwagami i wnioskami zalecam Pani podjęcie następujących działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, a w szczególności do:

- 1) bezwzględnego zaprzestania świadczenia usług bez uprzedniej zapłaty przez zleceniodawców należności za usługi,
- 2) rozważenia możliwości wprowadzenia bezgotówkowej zapłaty za świadczone usługi bezpośrednio przy zleceniu wykonania tych usług,
- 3) rozważenia możliwości obciążania dłużników kosztami wysłanych przedsądowych wezwań do zapłaty,
- 4) naliczania i ewidencjonowania, na koniec każdego kwartału, odsetek od wszystkich zaległych należności cywilnoprawnych,
- 5) zaprzestania wypłacania dodatku za wieloletnią pracę podczas pobierania przez pracowników świadczenia rehabilitacyjnego,
- 6) ujmowania wydatków budżetowych we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej,
- 7) prawidłowego naliczania odpisu na ZFŚS poprzez właściwe ustalenie przeciętnej liczby zatrudnionych pracowników w Stacji,
- 8) zróżnicowania wypłacanych świadczeń z ZFŚS uprawnionym osobom nad którymi Stacja sprawuje opiekę socjalną, uwzględniając kryterium uzależnione wyłącznie od ich ogólnej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej,
- 9) przestrzegania warunków zawartych umów z pracownikami w zakresie terminowej spłaty rat pożyczek mieszkaniowych udzielonych z ZFŚS,
- 10) niezwłocznej weryfikacji zapisów Regulaminu ZFŚS obowiązującego w Stacji, w zakresie wyeliminowania błędów i niepełnych zapisów stwierdzonych i wyszczególnionych powyżej w treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- 11) prawidłowego sporządzania sprawozdań budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) oczekuję od Pani w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(podpis i pieczęć Wojewody)