



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.02.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Maria Mieszalska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/31/2017 z 7 lutego 2017 r.
2. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/33/2017 z 10 lutego 2017 r.
3. Witold Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/43/2017 z 23 lutego 2017 r.
4. Monika Stępka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/44/2017 z 27 lutego 2017 r.
5. Małgorzata Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/49/2017 z 10 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-10)

Jednostka
kontrolowana

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku, ul. Na Stoku 50, 80-958 Gdańsk (dalej: „Inspektorat”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pomorskim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii od 28 lutego 2017 r. był Wojciech Trybowski¹.

(dowód: akta kontroli str. 11-19)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Inspektoratu w 2016 r., realizowanego w ramach wykonania ustawy budżetowej na rok 2016² w części 85/22 – województwo pomorskie. W 2016 r. Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii był dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia (będąc jednocześnie podległym Wojewodzie Pomorskiemu dysponentem środków budżetowych drugiego stopnia w odniesieniu do powiatowych lekarzy weterynarii z terenu województwa pomorskiego), wykonującym swoje zadania – zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Inspekcji weterynaryjnej³ – przy pomocy Inspektoratu.

W ramach realizacji planu finansowego Inspektoratu w 2016 r. finansowano realizację zadań Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, wynikających z ww. ustawy, przypisanych w układzie zadaniowym budżetu państwa do podzadań:

- „Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt” (podzadanie 21.3.1);
 - „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych oraz pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i transportu” (podzadanie 21.3.2);
- wykonywanych w ramach zadania „Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego” (zadanie 21.3), wynikającego z funkcji państwa „Polityka rolna i rybacka” (funkcja 21).

¹ Od 1 stycznia do 27 lutego 2017 r. (w związku z nieobsadzeniem ww. stanowiska) działalnością Inspektoratu kierował Zastępca Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii Edward Kowalke. Od 23 lutego do 30 grudnia 2016 r. Pomorskim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii był Paweł Niemczuk, a do 19 lutego 2016 r. Włodzimierz Przewoski.

² Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1077, ze zm.).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych (dalej: „sprawozdanie Rb-27”)⁴,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych i sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (dalej: „sprawozdanie Rb-BZ1”) za 2016 r., a także sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- nadzór nad gospodarką finansową podległych dysponentów.

W 2016 r. w Inspektoracie zrealizowano dochody i wydatki dysponenta trzeciego stopnia w kwotach (odpowiednio) 1.205,5 tys. zł i 17.218,8 tys. zł (nie realizowano wydatków budżetu środków europejskich).

III. Ocena kontrolowanej działalności⁵

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że objęte badaniem wydatki Inspektoratu w kwocie 2.604,9 tys. zł (15,1% wydatków poniesionych w ramach realizacji planu finansowego Inspektoratu na 2016 r.) zrealizowano w sposób gospodarny, celowy i rzetelny. Środki przyznane z rezerwy celowej budżetu państwa (8.822,7 tys. zł) wykorzystano w 94,3%. Badanie wydatków w kwocie 1.355,1 tys. zł, sfinansowanych ze środków pochodzących z tej rezerwy, wykazało że poniesiono je zgodnie z przeznaczeniem.

Cele i mierniki realizacji celów obu podzadań, realizowanych przez Inspektorat w ramach budżetu zadaniowego, były zdefiniowane przez dysponentów wyższego stopnia. W ramach realizacji podzadania „Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt” kontrolami objęto wszystkie przewidziane do skontrolowania podmioty, przeprowadzono więcej niż planowano czynności inspekcyjnych (stwierdzając mniejszą liczbę nieprawidłowości) i wykonano mniej niż planowano badań (stwierdzając więcej ich dodatnich wyników). W ramach realizacji podzadania „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych oraz pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i transportu” skontrolowano wszystkie planowane podmioty i przeprowadzono więcej niż planowano badań (stwierdzając więcej ich dodatnich wyników).

Sprawozdania jednostkowe Inspektoratu: Rb-23⁶, Rb-27, Rb-28⁷, Rb-BZ1 za 2016 r. oraz Rb-Z⁸ i Rb-N⁹ za IV kwartał 2016 r. sporządzono w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym¹¹ oraz

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w części 85/22 – województwo pomorskie została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁶ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych.

⁷ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁸ Kwartałne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

⁹ Kwartałne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015.).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych¹², a także zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Stwierdzone nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- dokonaniu wydatków na kwotę 31,2 tys. zł z przekroczeniem limitów określonych w planie finansowym;
- nieprzekazaniu Wojewodzie Pomorskiemu na bieżąco informacji o nadmiarze środków (w łącznej kwocie 342,9 tys. zł) w planie finansowym Inspektoratu, przyznanych z rezerwy celowej budżetu państwa;

nie miały zasadniczego wpływu na realizację planu finansowego Inspektoratu.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Uzyskane przez Inspektorat w 2016 r. dochody budżetowe dysponenta trzeciego stopnia (1.205,5 tys. zł) były mniejsze o 194,5 tys. zł (o 13,9%) od zaplanowanych oraz o 206,2 tys. zł (o 14,6%) od uzyskanych w 2015 r., głównie z powodu mniejszych wpływów z różnych opłat (§ 0690), co wynikało ze zlecenia Inspektoratowi mniejszej liczby badań przez podmioty produkujące żywność. Inspektorat uzyskał dochody w rozdziale 01033 Wojewódzkie inspektoraty weterynarii, głównie z usługowych badań laboratoryjnych w Zakładzie Higieny Weterynaryjnej, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego oraz nadzoru właścicielskiego nad bezpieczeństwem produkowanej żywności (805,8 tys. zł, tj. 66,8% dochodów ogółem) oraz z najmu i dzierżawy składników majątkowych, będących w trwałym zarządzie Inspektoratu (396,6 tys. zł, tj. 32,9% dochodów ogółem).

Stan należności pozostałych do zapłaty na koniec 2016 r. (25,8 tys. zł) był wyższy od stanu takich należności na koniec 2015 r. o 2,2 tys. zł (o 8,4%). Stan zaległości netto na koniec 2016 r. (9,1 tys. zł) był wyższy od stanu takich zaległości na koniec 2015 r. o 1,3 tys. zł (o 16,7%), głównie w wyniku nieopłacenia przez kontrahentów należności za badania laboratoryjne wynikających z faktur, których termin płatności przypadał na koniec 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 150, 175-178, 222-226)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Określony w planie finansowym Inspektoratu na 2016 r. limit wydatków dysponenta trzeciego stopnia (9.012,0 tys. zł) w trakcie roku zwiększono trzema decyzjami Ministra Finansów o 8.822,7 tys. zł (do 17.834,7 tys. zł), ze środków poz. 12 rezerwy celowej budżetu państwa¹³, z tego w rozdziałach:

- 01022 Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego: o 5.962,3 tys. zł, tj. o 596,2% (z 1.000,0 tys. zł do 6.962,3 tys. zł),
- 01033: o 2.860,4 tys. zł, tj. o 35,7% (z 8.012,0 tys. zł do 10.872,4 tys. zł).

Środki z rezerwy celowej przeznaczone były na dofinansowanie zadań, na których realizację przewidziano środki w planie finansowym Inspektoratu (w ramach

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹³ Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt (w tym finansowanie programów zwalczania), badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt, produktach pochodzenia zwierzęcego i paszach, finansowanie zadań zleconych przez Komisję Europejską oraz dofinansowanie kosztów realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej.

środków przyznanych przez Wojewodę Pomorskiego). W 2016 r. Inspektorat nie otrzymał środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 323-326, 342-447, 521-525)

Zmiany planu finansowego Inspektoratu, wynikające z decyzji Ministra Finansów, zaksięgowano na koncie 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych w prawidłowych paragrafach klasyfikacji budżetowej, za wyjątkiem zmian dotyczących § 4000 – Grupa wydatków bieżących jednostki. Zwiększenia planu w tym paragrafie ujęto w paragrafach, w których klasyfikowano wydatki ze środków w nim zaplanowanych, tj. § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia i § 4300 – Zakup usług pozostałych.

(dowód: akta kontroli str. 387-475)

Inspektorat wykorzystał 94,3% środków przyznanych z rezerwy celowej (wykorzystano 8.323,9 tys. zł¹⁴, z tego 7.290,2 tys. zł na wydatki bieżące¹⁵ i 1.033,7 tys. zł na wydatki majątkowe¹⁶).

Badanie wykorzystania środków z ww. rezerwy w kwocie 1.355,1 tys. zł wykazało, że zwiększenie wydatków wynikało z potrzeb jednostki, a środki wydano na cele wskazane w decyzjach Ministra Finansów, w tym m.in. na zakup specjalistycznej aparatury, wyposażenia laboratoryjnego, odczynników i testów do badań laboratoryjnych, zakup i zrzut szczepionek przeciw wściekliźnie lisów oraz modernizację instalacji elektrycznej w budynku Zakładu Higieny Weterynaryjnej.

(dowód: akta kontroli str. 258-266, 323-326, 408-425, 439-447)

Niepełne wykorzystanie środków z rezerwy celowej było spowodowane głównie:

- oszczędnościami powstałymi w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych (98,2 tys. zł) oraz odstąpieniem od realizacji czterech inwestycji (na kwotę 211,5 tys. zł) z powodu otrzymania ofert przewyższających kwoty, które można było przeznaczyć na ich finansowanie lub nieotrzymania żadnej oferty. Na wniosek Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z 12 grudnia 2016 r. Wojewoda Pomorski z ww. kwoty (309,7 tys. zł) zablokował 309,5 tys. zł;
- niższymi od planowanych (o 43,3 tys. zł) wydatkami na badania jakościowe leków, m.in. w wyniku niezakupienia leku mającego podlegać badaniu (i niewykonania badania) z powodu zaprzestania jego produkcji. Na wniosek Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z 12 grudnia 2016 r. Wojewoda Pomorski z ww. kwoty zablokował 37,9 tys. zł;
- pobraniem przez wyznaczonych lekarzy weterynarii mniejszej liczby prób do badań w kierunku BSE¹⁷ z powodu zmniejszenia pogłowia i podniesienia wieku bydła, od którego należało pobrać próby (142,1 tys. zł). Ww. kwoty nie zgłoszono do blokady z uwagi na obowiązek posiadania rezerwy środków na działania związane z wystąpieniem nieprzewidzianych epizootii (wydatki zaplanowano na poziomie ich wykonania w roku poprzednim).

Informację o nadmiarze środków finansowych, w wyniku której zablokowano m.in. ww. środki, przekazano Wojewodzie Pomorskiemu 12 grudnia 2016 r., mimo posiadania znacznie wcześniej wiedzy, że do końca roku część z tych środków (342,9 tys. zł) nie zostanie wydana¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 478-540)

¹⁴ W rozdziale 01022 wykorzystano 5.820,2 tys. zł, a w rozdziale 01033 – 2.503,7 tys. zł, tj. – odpowiednio – 97,6% i 87,5% środków przyznanych.

¹⁵ W rozdziale 01022 – 5.820,2 tys. zł i w rozdziale 01033 – 1.470,0 tys. zł.

¹⁶ W całości w rozdziale 01033.

¹⁷ Bovine spongiform encephalopathy (choroba szalonych krów, choroba wściekłych krów, gąbczasta encefalopatia bydła).

¹⁸ Już 9 czerwca 2016 r. posiadano wiedzę, że do końca 2016 r. nie zostanie wydane 34,2 tys. zł (do 28 października 2016 r. kwota ta wzrosła do 342,9 tys. zł).

Wydatki dysponenta trzeciego stopnia w Inspektoracie w 2016 r. wyniosły 17.218,8 tys. zł (w rozdziałach: 01022 – 6.709,2 tys. zł i 01033 – 10.509,6 tys. zł), tj. 96,5% planu po zmianach. Mniejsze od planowanego (o 615,9 tys. zł) wykonanie wydatków było spowodowane głównie mniejszymi wydatkami: majątkowymi (w rozdziale 01033 – o 309,7 tys. zł) oraz z tytułu realizacji umów z lekarzami weterynarii, w związku z mniejszą liczbą prób do badań w kierunku BSE (w rozdziale 01022 – o 130,1 tys. zł). W porównaniu do 2015 r. wydatki były mniejsze o 2.128,7 tys. zł (o 11,0%), głównie w wyniku mniejszych o 2.461,1 tys. zł wydatków majątkowych przy większych wydatkach z innych tytułów.

Zmniejszenie w 2016 r. wydatków majątkowych wpłynęło na zmianę struktury wydatków według grup ekonomicznych. W 2016 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych stanowiły 94,0% ogółu wydatków (w 2015 r. – 81,9%), wydatki majątkowe – 0,03% (w 2015 r. – 18,1%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 6,0% (w 2015 r. – 0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 146, 323-334, 534-540)

Na wydatki bieżące jednostek budżetowych (16.179,6 tys. zł, tj. 98,1% planu po zmianach) składały się głównie: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (6.312,9 tys. zł¹⁹), wynagrodzenia bezosobowe (3.308,9 tys. zł) i wydatki na zakup leków, wyrobów medycznych i produktów biobójczych (1.481,3 tys. zł). Wydatki bieżące były wyższe od wykonanych w 2015 r. o 335,8 tys. zł (o 2,1%), głównie z powodu wypłaty wyższych odszkodowań za zabite zwierzęta i wzrostu wynagrodzeń osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 323-326)

Wydatki na wynagrodzenia (5.348,9 tys. zł²⁰, tj. 100,0% planu po zmianach) w porównaniu do 2015 r. były większe o 280,8 tys. zł (o 5,5%). Przeciętne zatrudnienie²¹ w Inspektoracie w 2016 r. (81 osób) w porównaniu do 2015 r. było większe o jedną osobę. Stan zatrudnienia na koniec 2016 r. wynosił 81 osób i w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. był wyższy o dwie osoby. Przeciętne wynagrodzenie wyniosło 5.503,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było większe o 224 zł, tj. o 4,2% (w przypadku osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 872 zł, a w przypadku członków korpusu służby cywilnej – o 147 zł), w wyniku przyznania dodatkowych środków na wypłaty ustawowego wzrostu wynagrodzeń dla pracowników sfery budżetowej.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe (§ 4170) w 2016 r. wyniosły 3.308,8 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. były mniejsze o 139,9 tys. zł (o 4,2%).

(dowód: akta kontroli str. 240-252)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych (5,5 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach) w porównaniu do 2015 r. były mniejsze o 3,4 tys. zł (o 38,2%). Przeznaczono je na dofinansowanie zakupu: okularów (4,8 tys. zł) i odzieży roboczej (0,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 323, 335-339)

Wydatki majątkowe (1.033,7 tys. zł, tj. 76,9% planu po zmianach – sfinansowane w całości ze środków poz. 12 rezerwy celowej budżetu państwa) były mniejsze od wykonanych w 2015 r. o 2.461,1 tys. zł, tj. o 70,4% (w 2015 r. zakupiono za 2.120,0 tys. zł system lc-ms/ms do analizy próbek biologicznych). Przeznaczono je głównie na zakup sprzętu i aparatury laboratoryjnej oraz modernizację w budynkach Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 323-326, 340-341)

¹⁹ §§ 4010-4120 w rozdziale 01033.

²⁰ Według Rb-70 – sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2016 r. (obejmującego okres od początku roku do 31 grudnia 2016 r.).

²¹ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

Zobowiązania dysponenta trzeciego stopnia na koniec 2016 r. (555,3 tys. zł) dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi (463,5 tys. zł) oraz dostaw i usług niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki (42,5 tys. zł). W porównaniu do stanu na koniec 2015 r. (594,3 tys. zł) zobowiązania były mniejsze o 39,0 tys. zł (o 6,6%). Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 179-197, 222-226)

Badanie wydatków w kwocie 2.604,9 tys. zł²² (majątkowych – 715,2 tys. zł i bieżących – 1.889,7 tys. zł), stanowiących 15,1% wydatków dysponenta trzeciego stopnia w 2016 r. wykazało, że:

- poniesiono je w sposób celowy i umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach ustalonych w planie finansowym, za wyjątkiem wydatków w rozdziałach: 01022, § 4170 w kwocie 33,6 tys. zł i 01033, § 4410 w kwocie 6,8 tys. zł, przy których poniesieniu przekroczono limit wydatków odpowiednio o 25,2 tys. zł i 6,0 tys. zł;
- w przypadkach, gdy zakupów dokonywano bez stosowania Prawa zamówień publicznych²³, zachodziły przesłanki wyłączenia, określone w art. 4 tej ustawy, a w pozostałych przypadkach zastosowano tryb przetargu nieograniczonego²⁴;
- zakupione środki trwale poprawnie sklasyfikowano i przekazano do użytkowania;
- podstawą ich dokonania były wcześniej zaciągnięte zobowiązania, które regulowano w terminie. Zobowiązania regulowano w terminie do 10 dni przed upływem terminu płatności. Z wyprzedzeniem przekraczającym 10 dni (do 41 dni) uregulowano 113 zobowiązań (z 309 wynikających z dowodów objętych badaniem), na kwotę 1.236,3 tys. zł. Przypadki regulowania zobowiązań z wyprzedzeniem Główna Księgowa Inspektoratu uzasadniła trudnościami z określeniem terminu składania zapotrzebowania na środki finansowe, wynikającymi z dużej liczby otrzymywanych dokumentów i nieprzewidywalności terminów ich wpływu. Wyплаты z wyprzedzeniem nie spowodowały opóźnień w spłacie innych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli: 257-320, 541-715)

W 2016 r. w Inspektoracie przeprowadzono 13 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego. W ich wyniku zawarto umowy o łącznej wartości 1.668,0 tys. zł (w 2016 r. na ich realizację wydano 1.652,3 tys. zł). Badanie:

- dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego²⁵ na łączną kwotę 810,2 tys. zł wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych oraz Zarządzeniem nr 14/2016 Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii²⁶;
- zamówienia na dostawę materiałów eksploatacyjnych (tonery, tusze, bębny światłoczułe itp.) do urządzeń drukujących na kwotę 67,8 tys. zł brutto, udzielonego z wyłączeniem procedur ww. ustawy (o wartości nieprzekraczającej

²² Wydatki dokonane na podstawie 81 dowodów księgowych: dobranych losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – założono próg istotności: 2%, istotność wykonawczą: 0,75 progu istotności, a ryzyko statystyczne: 27%) na podstawie zapisów strony Ma konta 130 (79 dowodów na kwotę 2.598,1 tys. zł) oraz celowo (2 dowody na kwotę 6,8 tys. zł) – z populacji wydatków Inspektoratu w kwocie 10.570,3 tys. zł (pozaślacowe wydatki bieżące jednostek budżetowych i wydatki majątkowe, po wyłączeniu wydatków o wartości poniżej 500 zł).

²³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).

²⁴ 10 wydatków z próby na 819,4 tys. zł dokonano na podstawie umów zawartych w wyniku postępowań przetargowych przeprowadzonych przez Inspektorat, a dwa wydatki na 136,8 tys. zł – na podstawie umowy zawartej w wyniku przetargu nieograniczonego przeprowadzonego przez Centrum Usług Wspólnych Instytucja Gospodarki Budżetowej w Warszawie.

²⁵ Na „Dostawę sprzętu laboratoryjnego na potrzeby Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii w Gdańsku – 11 części” na kwotę 468,0 tys. zł brutto oraz na „Wykonanie robót budowlanych w budynkach i obiektach Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Słupsku, Starogardzie Gd., Pucku oraz Gdańsku – 5 części” na kwotę 342,2 tys. zł brutto.

²⁶ Zarządzenie nr 14/2016 Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii z 16 maja 2016 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do rozstrzygania zamówień publicznych w WIW w Gdańsku.

wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w jej art. 4 pkt 8), wykazało, że mimo braku w Inspektoracie regulacji wewnętrznych, dotyczących udzielania zamówień publicznych o wartości do 30.000 euro, zakupu dokonano po sporządzeniu jego uzasadnienia, rozpoznania rynku oraz wniosku, zawierającego uzasadnienie zakupu z podaniem jego kosztów i najkorzystniejszej oferty (zaakceptowanego m.in. przez Specjalistę ds. Zaopatrzenia i Główną Księgową, a następnie zatwierdzonego przez kierownika jednostki).

(dowód: akta kontroli str. 24-43, 72-99, 102-118, 125-126, 321-322)

Wydatki na realizację ww. trzech zamówień (878,0 tys. zł) poniesiono terminowo i ujęto w księgach rachunkowych. Roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2016 r. sporządzono zgodnie z wzorem i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 98 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 48-71, 100-101, 117-118, 119-124)

Pismem z 12 lutego 2016 r. Wojewoda Pomorski przekazał do stosowania w Inspektoracie ujednoliconą listę celów i mierników w zakresie m.in. funkcji państwa – Polityka rolna i rybacka (funkcja 21), realizowanej przez Inspektorat.

W 2016 r. Inspektorat w ramach budżetu zadaniowego realizował zadanie „Ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia publicznego” (zadanie 21.3), którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa epizootycznego i dobrostanu zwierząt. W ramach ww. zadania realizowano dwa podzadania:

- „Ochrona zdrowia, zwalczanie chorób zakaźnych i dobrostan zwierząt” (21.3.1), którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa epizootycznego i dobrostanu zwierząt. Mierniki realizacji celu: stosunek liczby podmiotów i/lub jednostek skontrolowanych do liczby podmiotów i/lub jednostek nadzorowanych, planowanych do skontrolowania zgodnie z przepisami prawa i analizą ryzyka w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (102/102), stosunek liczby nieprawidłowości do liczby czynności inspekcyjnych (253/153), stosunek liczby dodatnich wyników badań do liczby wszystkich wykonanych badań w zakresie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (199/167.553) wyniosły (odpowiednio): 102/102, 207/156 i 236/161.687. Wydatki na realizację tego podzadania wyniosły 15.517,7 tys. zł;
- „Bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, produktów pochodnych oraz pasz w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i transportu” (21.3.2), którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz. Mierniki realizacji celu: stosunek liczby podmiotów i/lub jednostek skontrolowanych do liczby podmiotów i/lub jednostek nadzorowanych, planowanych do skontrolowania zgodnie z przepisami prawa i analizą ryzyka w zakresie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz (16/16) i stosunek liczby dodatnich wyników badań do liczby wszystkich wykonanych badań w zakresie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i pasz (250/25.500) wyniosły (odpowiednio): 16/16 i 263/25.701. Wydatki na realizację tego podzadania wyniosły 1.701,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 138, 209-210)

Jako efekty osiągnięte w wyniku realizowania ww. podzadań Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii wskazał m.in.: wzrost świadomości producentów żywności i pasz w zakresie systemów zapewnienia jakości i bezpieczeństwa produkowanych towarów oraz kategoryzacji i zagospodarowania powstających w zakładach ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, spadek (w stosunku do lat

ubiegłych): ilości powiadomień alarmowych w systemie RASSF²⁷, dotyczących żywności i pasz oraz naruszeń w sektorze nadzoru farmaceutycznego, w których wszczęto postępowanie administracyjne lub karne, utrzymanie przez zakłady województwa uprawnień eksportowych na rynek USA, pozytywne weryfikacje aplikacji i nadanie uprawnień eksportowych dla zakładów z województwa na rynki państw trzecich (np. Chiny, Korea Południowa, Chile), brak epidemii chorób zakaźnych zwierząt, otrzymanie przez województwo statusu zdrowotnego regionu wolnego od enzoptycznej białaczki, gruźlicy i brucelozu bydła.

(dowód: akta kontroli str. 127-133)

W 2016 r. w Inspektoracie nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, jako dysponent środków budżetu państwa drugiego stopnia, przekazywał 16 powiatowym lekarzom weterynarii²⁸ (podległym dysponentom trzeciego stopnia) środki finansowe na wydatki wynikające z ich planów finansowych. W 2016 r. Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii nie przeprowadził kontroli w zakresie gospodarki finansowej w podległych mu powiatowych inspektoratach weterynarii. Do Inspektoratu nie wpłynęła w ww. roku żadna skarga na działalność Powiatowego Lekarza Weterynarii w Słupsku.

(dowód: akta kontroli str. 248-251, 254-256)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomorski Wojewódzki Lekarz Weterynarii przekazał Wojewodzie Pomorskiemu informację o nadmiarze środków, w łącznej kwocie 342,9 tys. zł (w rozdziale 01033, §§: 4000 – 34,2 tys. zł, 6050 – 221,4 tys. zł, 6060 – 87,3 tys. zł), w planie finansowym Inspektoratu, przyznanych z poz. 12 rezerwy celowej budżetu państwa, dopiero 12 grudnia 2016 r., mimo iż wiedzę, że te środki nie zostaną wydane do końca 2016 r. uzyskał znacznie wcześniej (9 czerwca 2016 r. uzyskał wiedzę o kwocie 34,2 tys. zł w § 4000, 9 września 2016 r. – o kwocie 15,0 tys. zł w § 6050 i o kwocie 82,8 tys. zł w § 6060, 7 października 2016 r. – o kwocie 5,3 tys. zł w § 6050, 11 października 2016 r. – o kwocie 1,1 tys. zł w § 6060, 20 października 2016 r. – o kwotach: 4,6 tys. zł w § 6050 i 3,4 tys. zł w § 6060 i 28 października 2016 r. – o kwocie 196,5 tys. zł w § 6050).

Z zawartych przez Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii umów z Narodowym Instytutem Leków (umowa z 19 kwietnia 2016 r.) i z Państwowym Instytutem Weterynaryjnym – Państwowym Instytutem Badawczym (umowa z 9 czerwca 2016 r.) wynikało, że wydatki na wykonanie badań jakościowych produktów leczniczych weterynaryjnych dopuszczonych do obrotu na terytorium RP nie mogą być w 2016 r. większe niż 45,8 tys. zł, tymczasem na ten cel zaplanowano w § 4000 – 80,0 tys. zł.

W zakresie wydatków majątkowych:

- 9 września 2016 r. podjęto decyzję o odstąpieniu od realizacji zadania²⁹, na którego realizację zaplanowano 15,0 tys. zł w § 6050, ponieważ z szacunku projektanta wynikało, że na jego realizację niezbędna jest kwota dwukrotnie większa;

²⁷ System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach.

²⁸ W Bytowie, Chojnicach, Człuchowie, Gdyni, Kartuzach, Kościerzynie, Kwidzynie, Lęborku, Malborku, Nowym Dworze Gdańskim, Pruszczy Gdańskim, Pucku, Słupsku, Starogardzie Gdańskim, Tczewie i Wejherowie.

²⁹ „Wykonanie instalacji burzowej odprowadzanej wody opadowe – Puck”.

- w przypadku pozostałych kwot, zaplanowanych na realizację innych zadań³⁰, wiedzę taką uzyskano w dniach wyboru wykonawców w przeprowadzonych postępowaniach w trybie przetargów nieograniczonych, z których wynikało, że ceny najkorzystniejszych ofert były niższe od zaplanowanych lub z chwilą podjęcia decyzji o odstąpieniu od realizacji zadań w sytuacjach, gdy w postępowaniach nie wpłynęły żadne oferty lub przedłożone oferty przekraczały kwoty, które zamawiający mógł przeznaczyć na ich finansowanie.

Z wyjaśnień Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii (pełniącego tę funkcję od 28 lutego 2017 r.)³¹ wynika, że informację przekazano dopiero 12 grudnia 2016 r., ponieważ „niezrealizowane kwoty wydatków wygasają z upływem roku budżetowego”.

Zdaniem NIK fakt, że ww. środki wygasły w upływie roku, nie uzasadniał zwłoki w bieżącym przekazywaniu Wojewodzie Pomorskiemu ww. informacji. W efekcie tej zwłoki ograniczono możliwość stosowania przewidzianych w ustawie o finansach publicznych³² instrumentów, mających na celu uelastycznienie procesu budżetowego (przykładowo, zgodnie z art. 154 ust. 8 ww. ustawy Minister Finansów może dokonać, w porozumieniu z właściwym ministrem lub innym dysponentem części budżetowej, zmiany klasyfikacji wydatków środków z rezerwy celowej jedynie do 15 listopada). Przekazanie Wojewodzie Pomorskiemu informacji o nadmiarze środków finansowych dopiero 12 grudnia 2016 r., mimo że wiedzę w tym zakresie posiadano znacznie wcześniej, było działaniem niezgodnym z celami ww. regulacji.

(dowód: akta kontroli str. 325-326, 373-381, 391-402, 412-420, 478-482, 484-499, 506-540, 712-715)

2. W Inspektoracie:

- 5 i 9 maja 2016 r. dokonano wydatków w łącznej kwocie 33,6 tys. zł (odpowiednio: 28,6 tys. zł i 5,0 tys. zł), dotyczących wynagrodzeń i składek ZUS od umów zleceń za czynności związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (odpowiednio: 12,2 tys. zł i 21,5 tys. zł), w wyniku których przekroczono kwotę wydatków ustaloną w planie finansowym Inspektoratu w rozdziale 01022, § 4170: 5 maja 2016 r. o 20,2 tys. zł, a 9 maja 2016 r. o kolejne 5,0 tys. zł;
- od 17 do 27 października 2016 r. dokonano wydatków w łącznej kwocie 6,8 tys. zł, w wyniku których przekroczono kwotę wydatków ustaloną w planie finansowym Inspektoratu w rozdziale 01033, § 4410: 17 października 2016 r. o 0,2 tys. zł, a do 27 października 2016 r. o kolejne 5,8 tys. zł.

Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Z wyjaśnień Głównej Księgowej Inspektoratu wynika, że wydatków:

- w § 4170 dokonano, ponieważ z systemu TREZOR uzyskano informację o akceptacji i zatwierdzeniu przez Departament Budżetu Państwa

³⁰ „Dostawa sprzętu laboratoryjnego na potrzeby Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku – 11 części” – nr sprawy WIW/a/z.272.7.2016, „Dostawa sprzętu laboratoryjnego na potrzeby Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku – nr sprawy WIW/a/z.272.9.2016, „Dostawa sprzętu laboratoryjnego na potrzeby Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Gdańsku – nr sprawy WIW/a/z.272.11.2016, „Wykonanie robót budowlanych w budynkach i obiektach Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Słupsku, Starogardzie Gdańskim, Pucku oraz Gdańsku”, części nr 4 - Gdańsk ul. Kaprów 10 – Remont instalacji elektrycznej w całym budynku ZHW – nr sprawy WIW/a/z.272.8.2016, „Wykonanie robót budowlanych w budynkach i obiektach Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w Słupsku, Starogardzie Gdańskim oraz w Pucku – 5 części”, części nr 1 – Słupsk ul. Armii Krajowej 29 – Remont dachu oraz przewodów kominowo - wentylacyjnych na budynku administracyjnym, części nr 2 – Słupsk ul. Armii Krajowej 29 – Remont dachu i remont instalacji elektrycznej, wod-kan i c.o. w budynku mieszkalnym niskim, części nr 3 – Starogard Gdański ul. Tczewska 25 - Wymiana ogrodzenia, części 4 – Starogard Gdański ul. Tczewska 25 – Wymiana centralnego kotła na kotły gazowe dwufunkcyjne kondensacyjne i części 5 – Puck ul. Wejherowska 38 – Modernizacja sieci c.o. z węglowej na gazową – nr sprawy WIW/a/z.272.10.2016.

³¹ Do zakończenia czynności kontrolnych nie otrzymano wyjaśnień w ww. zakresie Pawła Niemczuka, pełniącego od 23 lutego 2016 r. do 30 grudnia 2016 r. funkcję Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii.

³² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.).

w Ministerstwie Finansów, odpowiednio: 2 i 5 maja 2016 r., decyzji o zwiększeniu planu finansowego Inspektoratu w ww. szczegółowości, a ponadto 5 maja 2016 r. upływał termin opłacenia składek ZUS i wydatku dokonano w celu uniknięcia ewentualnych odsetek od nieterminowej płatności;

– w § 4410 dokonano w wyniku przeoczenia;

a na dzień sporządzenia sprawozdania nie przekroczono planu finansowego³³.

Wyjaśnienie to nie może usprawiedliwiać ww. nieprawidłowości, gdyż zwiększenie planu finansowego Inspektoratu nastąpiło na podstawie decyzji Ministra Finansów, która została wydana 10 maja 2016 r., tj. po dokonaniu opisanych wyżej wydatków w rozdziale 01022.

(dowód: akta kontroli str. 323-325, 408-411, 426-427, 435, 439-442, 448-451, 476-477, 541-715)

3. W ewidencji szczegółowej do konta 980 wydatków ujętych w planie finansowym w § 4000 nie ujmowano w tym paragrafie, lecz w paragrafach z grupy wydatków bieżących jednostki, z których danego wydatku dokonywano (tj. w §§: 4210, 4260, 4280, 4300, 4360, 4400). Stanowiło to naruszenie zasad prowadzenia tego konta, określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont³⁴, zgodnie z którymi ewidencję szczegółową do konta 980 należało prowadzić w szczególności planu finansowego wydatków budżetowych.

Wprawdzie z wyjaśnień Głównej Księgowej Inspektoratu wynika, że opisany wyżej sposób prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 980 przyjęto w celu zachowania przejrzystości rozliczania środków z rezerwy celowej, jednak przywołane wyżej przepisy nie przewidują wyjątków, a plan finansowy w § 4000 dotyczył również innych wydatków, niż ze środków przyznanych z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 324, 448-451, 457-475)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Jednostkowe sprawozdania dysponenta trzeciego stopnia: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1 za 2016 r. oraz Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2016 r. sporządzono w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a dane w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (dane dotyczące planu po zmianach, wykazane w sprawozdaniu Rb-28 w § 4000 odpowiadały sumie zapisów na koncie 980, przypisanych do poszczególnych paragrafów, składających się na grupę wydatków bieżących jednostki).

Również w sprawozdaniu Rb-27 za okres od 1 stycznia do 30 września 2016 r., dane dotyczące należności pozostałych do zapłaty (37,8 tys. zł) i zaległości netto (7,1 tys. zł) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Do zakończenia czynności kontrolnych Inspektorat nie dokonał korekty ww. sprawozdań jednostkowych.

³³ Do zakończenia czynności kontrolnych nie otrzymano wyjaśnień w ww. zakresie Pawła Niemczuka, pełniącego od 23 lutego 2016 r. do 30 grudnia 2016 r. funkcję Pomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii.

³⁴ Rozporządzenie 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.).

Przyjęty w Inspektoracie system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań, mimo opisanej wyżej nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 980.

(dowód: akta kontroli str. 139-174, 179-221, 227-239)

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

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

- 1) bieżące przekazywanie Wojewodzie Pomorskiemu informacji o posiadaniu nadwyżki środków finansowych,
- 2) dokonywanie wydatków w granicach limitów określonych w planie finansowym,
- 3) prowadzenie konta 980 – Plan finansowy wydatków budżetowych w szczególności wymaganej przepisami.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, dnia 28 marca 2017 r.

Kontroler
Monika Stępka
Starszy inspektor kontroli państwowej

Monika Stępka
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Teresa Sawicka
Podpis

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.