



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia kwietnia 2011 r.

Pan Janusz Słodziński
Lubelski Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny w Lublinie

LLU-4100-01-03/2011
P/10/149

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w Lublinie (zwanej dalej „WSSE”) wykonanie planu finansowego w 2010 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planu finansowego w 2010 r. przez Wojewódzką Stację Sanitarno – Epidemiologiczną w Lublinie.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja dochodów, dokonywanie wydatków budżetowych zgodnie z planowanym przeznaczeniem w sposób celowy i oszczędny oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- opóźnień w wystawianiu upomnień do zobowiązanych, wzywających do uregulowania należności z tytułu dochodów budżetowych,
- wydatkowania środków ponad limit ustalony w planie finansowym obowiązującym w dacie wykonania wydatku,
- stosowania zasad (polityki) rachunkowości uchybiających obowiązującym przepisom prawa,
- pokrywania wydatków budżetowych z rachunku dochodów własnych,

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

– kwalifikowania wydatków do nieprawidłowych podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków.

1. W 2010 r. zrealizowane dochody budżetowe wyniosły 93,2 tys. zł i były wyższe od planowanych o 63,5% (57,0 tys. zł). Uzyskano je przede wszystkim z tytułu kar pieniężnych wymierzonych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia² oraz opłat z tytułu sprawowania bieżącego oraz zapobiegawczego nadzoru sanitarnego. Pobrane dochody zostały przekazane na rachunek budżetu państwa w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa³. Badanie należności w wysokości 9,0 tys. zł (8,5% należności przypisanych w 2010 r.) wykazało, że ustalono je w prawidłowej wysokości i bieżąco ewidencjonowano w księgach rachunkowych.

Na koniec 2010 r. zaległości z tytułu należnych dochodów budżetowych wyniosły 23,8 tys. zł i były wyższe o 171% od stanu na koniec 2009 r. Kontrola należności w wysokości 23,8 tys. zł (w tym 16,7 tys. zł należności wymagalnych na dzień 31.12.2010 r.), wykazała, że WSSE podejmowała prawidłowe działania w celu wyegzekwowania należności wymagalnych. Uwagi NIK dotyczą opóźnień w podejmowaniu czynności windykacyjnych wobec siedmiu dłużników, posiadających zaległości w łącznej kwocie 0,9 tys. zł. Upomnienia wystawiono po upływie od 36 do 62 dni od daty ich wymagalności, co naruszało przepisy § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ oraz § 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych (...)⁵, obligujące wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych oraz terminowego wysyłania do zobowiązanych upomnień i podejmowania czynności zmierzających do wykonania zobowiązania w drodze egzekucji.

2. Zrealizowane wydatki (rozdział 85132 *Inspekcja Sanitarna*, rozdział 85178 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*) wyniosły 10.255,5 tys. zł i stanowiły 100% planu po zmianach. Zmniejszenia i zwiększenia planu wydatków dokonywane w trakcie roku decyzjami

² Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

³ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.

⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 stycznia 2011 r.

Wojewody Lubelskiego – na wniosek Inspektora Sanitarnego - służyły realizacji celów jednostki. Wydatki zostały przeznaczone głównie na bieżące funkcjonowanie WSSE, przede wszystkim na wynagrodzenia z pochodnymi – 8.277,9 tys. zł (82%) oraz zakup towarów i usług – 1.552,8 tys. zł (15%).

Środki z rezerw celowych (172 tys. zł) wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzjach o ich przyznaniu, tj. na pokrycie kosztów związanych z wykonaniem obowiązków służbowych przez pracowników inspekcji sanitarnej na terenach dotkniętych powodzią oraz na działania związane z nadzorem w zakresie tzw. „dopalaczy”.

W dniu 29 grudnia 2010 r. poniesiono wydatki na usługi remontowe (§ 4270) przekraczające o 426 zł obowiązujący plan finansowy WSSE⁶, co było niezgodne z art. 44 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Pozostałe wydatki realizowano w granicach kwot określonych w planie finansowym WSSE.

Szczegółowa kontrola wydatków w kwocie 936,3 tys. zł⁸ (9,1% wydatków ogółem oraz 47,3% wydatków „pozapłacowych”), w tym wydatków na zakup towarów i usług – 859,8 tys. zł⁹ (55,4% wydatków w tej grupie) wykazała, że zostały one przeznaczone na pokrycie kosztów realizacji zadań statutowych i funkcjonowania WSSE, w sposób oszczędny oraz zgodnie z planem finansowym, a także z zachowaniem obowiązujących w jednostce regulaminów wydatkowania środków publicznych¹⁰.

Przy zakupie materiałów oraz wyposażenia do laboratorium stosowano przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Badanie sześciu zamówień publicznych o wartości 1.141,0 tys. zł wykazało, że postępowania prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie. Prowadzono systematyczną ocenę realizacji umów poprzez weryfikację ilościową i wartościową zamawianych produktów.

W 2010 r. ze środków budżetowych nie realizowano wydatków majątkowych. Dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania akredytowanego laboratorium z rachunku dochodów własnych zakupiono osiem środków trwałych o wartości 286.644 zł, które służyły równocześnie dla prowadzenia działalności statutowej oraz dodatkowej (prowadzenia badań laboratoryjnych).

Terminowo regulowano zobowiązania z tytułu dostaw i usług. Na koniec 2010 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły, a niewymagalne wyniosły 630,1 tys. zł i dotyczyły

⁶ Plan wydatków w § 4270 zwiększono decyzją Wojewody Lubelskiego nr 166 z dnia 30 grudnia 2010 r.

⁷ Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ W tym: wybrane metodą MUS – 667,63 tys. zł, dobrane celowo – 268,64 tys. zł.

⁹ W tym: wybrane metodą MUS – 627,27 tys. zł, dobrane celowo – 232,49 tys. zł.

¹⁰ Zarządzenie Dyrektora WSSE nr 18 z dnia 30.12.2008 r. oraz procedura ogólna systemu zarządzania P-07.

¹¹ Dz.U. nr z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.

dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz kosztów bieżącego funkcjonowania WSSE.

Przeciętne zatrudnienie w roku 2010 wyniosło 158 etatów i w porównaniu do roku poprzedniego było niższe o 5 etatów. Planowane wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w 100%, tj. w wysokości 7.071,9 tys. zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 3.730 zł i było wyższe o 228 zł (7,7%) niż w 2009 roku.

3. Organizację systemu rachunkowości i kontroli zarządczej oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami. Zasady rachunkowości ustalone przez Dyrektora WSSE¹² zawierały elementy wskazane w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³, ale przyjęty do stosowania program finansowo - księgowy *Polisoft* nie pozwalał na rejestrację daty dokonania operacji gospodarczej, wymaganej art. 23 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Ponadto stwierdzono, że w Zakładowym Planie Kont¹⁴:

- nie przewidziano prowadzenia ewidencji szczegółowej według podziałek klasyfikacji budżetowej do konta 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, co uchybiało przepisom § 12 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) ¹⁵ oraz załącznika nr 2¹⁶ do tego rozporządzenia,
- niezgodnie z załącznikiem nr 2 do powołanego rozporządzenia określono numer konta pozabilansowego *Plan finansowy wydatków budżetowych (995 zamiast 980)* oraz wskazano stronę do ujmowania planu i jego zmian (*Ma zamiast Wn*).

Stwierdzono również, że w ewidencji pozabilansowej nie ujmowano równowartości sfinansowanych wydatków budżetowych (strona *Wn* konta 998 *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego*) oraz zrealizowanych wydatków budżetowych (konto 980 *Plan wydatków budżetowych*), do czego zobowiązywały postanowienia załącznika nr 2 do powołanego rozporządzenia.

Procedury kontroli zarządczej uwzględniały elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych zawarte w Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷. Nie ustanowiono jednak terminów granicznych księgowania dowodów

¹² Zarządzenie Dyrektora WSSE nr 19 z dnia 27 października 2006 r., Dokumentacja systemu FK oraz Kartoteka kont analitycznych.

¹³ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁴ Załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora WSSE nr 19 z dnia 27 października 2006 r.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

¹⁶ Załącznik nr 2 Plan kont dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, rozdział II Opis kont.

¹⁷ Pkt 14 komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. M.F. Nr 15 poz. 84).

do właściwych okresów sprawozdawczych oraz nie wyznaczono terminów przekazywania dokumentów księgowych pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Nie miało to jednak wpływu na ujmowanie dokumentów do właściwych okresów sprawozdawczych.

Pozytywnie oceniono poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych, a wiarygodność ksiąg rachunkowych pozytywnie z zastrzeżeniami. Ocenę tę sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg oraz badania próby 234 zapisów księgowych o wartości 936,3 tys. zł¹⁸, w tym 228 dowodów (667,6 tys. zł) wybranych metodą monetarną (MUS)¹⁹, oraz 60 dowodów (268,6 tys. zł) dobranych w sposób celowy na podstawie przeglądu ksiąg rachunkowych i badania warstw wydatków.

W zakresie rzetelności mającej wpływ na sprawozdawczość miesięczną i roczną stwierdzono, że: wydatki z tytułu wykonania pomiarów elektrycznych (8,1 tys. zł) ujęto w § 4270 *Zakup usług remontowych*, a wydatki poniesione na badanie próbek żywnościowych przez jednostki budżetowe (24,8 tys. zł) zakwalifikowano do § 4390 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii*, podczas gdy zgodnie z obowiązującą klasyfikacją wydatków, określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków (...)²⁰, powinny one zostać zaliczone do § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

Stwierdzono również, że w okresie od 8 stycznia do 30 listopada 2010 r. wydatki na działalność statutową WSSE w wysokości 38,6 tys. zł zrealizowano z rachunku dochodów własnych, co naruszało przepisy art. 22 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²¹. Skutkowało to zaniżeniem wydatków w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 do stycznia do listopada 2010 r. W dniach 30-31 grudnia 2010 r. z rachunku bieżącego jednostki budżetowej na rachunek dochodów własnych zwrócono 38,3 tys. zł, a kwota 0,3 tys. zł (koszty transportu) pozostała w dochodach własnych, z uwagi na brak środków na rachunku bieżącym jednostki.

W zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych w badaniu analitycznym stwierdzono ponadto, że w dwóch przypadkach wprowadzono datę wyciągu bankowego inną niż wynikało to dowodu. Dotyczyło to operacji pieniężnych na łączną kwotę 2.700,9 tys. zł.

¹⁸ 9,1% ogólnej kwoty wydatków zrealizowanych w 2010 roku.

¹⁹ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanych tym dowodem.

²⁰ Rozporządzenie 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. Nr 38, poz. 207).

²¹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. Art. obowiązujący do 31 grudnia 2010 r. w zw. z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

Inwentaryzację składników aktywów i pasywów przeprowadzono zgodnie z postanowieniami art. 26 ustawy o rachunkowości.

4. Roczne sprawozdania z wykonania planów dochodów budżetowych Rb-27, z wykonania planu wydatków Rb-28, o stanie środków na rachunkach bankowych Rb-23 oraz o stanie należności i zobowiązań Rb-N i Rb-Z zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wystawianie upomnień niezwłocznie po upływie terminu płatności,
- 2) realizowanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym,
- 3) ujmowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- 4) dostosowanie Zakładowego Planu Kont do obowiązujących przepisów,
- 5) prowadzenie pełnej ewidencji na kontach pozabilansowych,
- 6) ustanowienie terminów granicznych księgowania dowodów do okresów sprawozdawczych oraz terminów postępowania z dokumentami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Inspektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Inspektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.