



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 8 kwietnia 2011 r.

**Pani
Anna Matejuk
Opolski Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny**

**LOP-4100-01-02/2011
P/10/160**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 85/16 województwo opolskie, przeprowadziła w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Opolu² kontrolę wykonania planu finansowego za 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania WSSE w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej ustawa o NIK

² dalej WSSE

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie wykonanie, ewidencjonowanie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa.

1.1. W planie finansowym WSSE na 2010 r. ustalono dochody budżetowe w wysokości 66,0 tys. zł, z tego: 64,0 tys. zł (97 %) przypadało na wpływy z różnych opłat, a pozostałe 2,0 tys. zł (3 %) stanowić miały grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych. Głównym źródłem zrealizowanych dochodów (86 %) były opłaty za czynności wykonywane w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, pobierane na podstawie art. 36 ust.1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*³. Z tego tytułu WSSE uzyskała i odprowadziła w 2010 r. do budżetu państwa 39,9 tys. zł. Pozostałe dochody wyniosły 6,4 tys. zł, w tym: rozliczenia z lat ubiegłych (m.in. zwrot składek ZUS) – 4,9 tys. zł (11 %) i 1,5 tys. zł (3 %) z tytułu kar pieniężnych wymierzonych osobom fizycznym na podstawie ustawy z 25 sierpnia 2006 r. *o bezpieczeństwie żywności i żywienia*⁴. Dochody budżetowe WSSE w 2010 r. wyniosły łącznie 46,3 tys. zł i w porównaniu z dochodami zrealizowanymi w 2009 r. (31,6 tys. zł) wzrosły o 14,7 tys. zł (tj. o 47 %). Uzyskane dochody odprowadzono na rachunek budżetu państwa w kwotach i terminach wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁵.

1.2. Dyrektor WSSE określił szczegółowo w zarządzeniu nr 6/2010 czas pracy niezbędny do wykonywania ww. badań i zasady obowiązujące przy naliczaniu opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 5 marca 2010 r. *w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej*⁶. W ramach bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego Opolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny⁷ w 2010 r. wydał 268 decyzji nakładających kary pieniężne lub ustalających wysokość opłat za wykonane czynności na łączną kwotę 49 810,63 zł. Badanie próby 13 decyzji wykazało, iż opłaty za czynności wykonywane przez WSSE w ramach urzędowych kontroli żywności odpowiadały stawkom określonym przez

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 36, poz. 203

⁷ dalej – Wojewódzki Inspektor

Ministra Zdrowia w rozporządzeniu z dnia 8 maja 2009 r.⁸, a wysokość nałożonych kar mieściła się w przedziale od 500 zł do 1 000 zł i była zgodna z art. 103 ustawy *o bezpieczeństwie żywności i żywienia*.

1.3. Ewidencja należności z tytułu dochodów budżetowych prowadzona była w WSSE w sposób rzetelny, według podziałek klasyfikacji budżetowej i kontrahentów. Należności z tytułu dochodów budżetowych (wykazane w sprawozdaniu Rb-27) na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiły 8 625,03 zł i w porównaniu ze stanem należności na koniec 2009 r. wzrosły o 247 % (o 6 136,38 zł). Wzrost ten spowodowany był wydaniem w grudniu 2010 r. przez Wojewódzkiego Inspektora 54 decyzji na kwotę 8 337,19 zł, dla których termin płatności – wynoszący co najmniej 28 dni od daty doręczenia - przypadał na początku 2011 r.

Kwota należności wymagalnych na przestrzeni 2010 r. wzrosła o 57 % (tj. o 1 045,89 zł z kwoty 1 819,12 zł na koniec 2009 r. do kwoty 2 865,01 zł na koniec 2010 r.). Badanie przebiegu windykacji prowadzonej przez WSSE, przeprowadzone na próbie 13 decyzji, z których należności nie były uregulowane na dzień 31 grudnia 2010 r. wykazało, że czynności prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁹. NIK zauważa jednak, że nie podejmowano ich w pełni na bieżąco, gdyż dwa upomnienia dotyczące należności wynikających z decyzji na kwotę 335,02 zł (12,8 %) wystawiono po upływie 49 dni od terminu zapłaty, a jedno - dotyczące decyzji nr HŻ/RW-025-2-1/10 na kwotę 1 000,0 zł (38 %) po 91 dniach (ze względu na brak zwrotu z poczty potwierdzenia odbioru decyzji), natomiast tytuły wykonawcze dotyczące siedmiu decyzji na kwotę 2 136,53 zł (82 %) wystawione zostały po upływie od 24 do 64 dni od daty doręczenia upomnienia. Starsza księgowa odpowiedzialna za powyższe wyjaśniła, że m.in. że przyczyną opóźnień było w szczególności skumulowanie zadań w ostatnim kwartale 2010 r.

Wszystkie tytuły wykonawcze zostały wysłane do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych. W wyniku ww. czynności windykacyjnych z kwoty 2 605,56 zł należnej z tytułu 10 decyzji objętych badaniem, do zakończenia kontroli wpłynęło 134,01 zł (5 %). W kontroli nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności.

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności i celowości pozytywnie ocenia wykonanie przez WSSE wydatków w 2010 r.

2.1. Wydatki WSSE w badanym okresie wyniosły 10 775,6 tys. zł, z tego 8 516,6 tys. zł stanowiły wydatki finansowane ze środków budżetowych, a 2 259 tys. zł - z dochodów

⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 656

⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

własnych (działalności dodatkowej obejmującej usługi laboratoryjne), które zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*¹⁰ gromadzono na odrębnym rachunku. Główną pozycję wydatków - 7 942,5 tys. zł stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które w stosunku do 2009 r. uległy obniżeniu o ok. 14 tys. zł (0,2 %) m.in. w związku ze zmniejszeniem zatrudnienia o sześć osób. Przeciętne zatrudnienie w 2010 r. wynosiło 179 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (wraz z wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego) – 3 122 zł. W stosunku do roku poprzedniego przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 100 zł (tj. o 3,3 %). Planowane wydatki na wynagrodzenia zostały zrealizowane w 100%.

Dyrektor WSSE, w ramach wdrażania budżetu zadaniowego, w marcu 2010 r. prawidłowo określił działań do podzadań realizowanych w zadaniu pn. Nadzór sanitarno-epidemiologiczny, profilaktyka i promocja zdrowia.

Nadzór i kontrola zgodności dokonywanych wydatków z ustalonym z planem finansowym w WSSE prowadzone były na bieżąco, m.in. poprzez wykorzystanie ewidencji na koncie pozabilansowym 998 Zaangażowanie wydatków budżetowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia również działania podjęte w celu obniżenia kosztów bieżącej działalności, dotyczące zmniejszenia m.in. opłat za rozmowy telefoniczne, kosztów eksploatacji samochodów służbowych, zużycia materiałów biurowych.

2.2 Badanie próby zdarzeń gospodarczych, obejmujących zakupy towarów i usług na kwotę 1 457,6 tys. zł (51,5 % wydatków na dostawy i usługi) nie wykazało przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków. Umowy na dostawy zawierano w wyniku prawidłowo przygotowanych i przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, a stwierdzone uchybienia formalne nie miały wpływu na wybór wykonawców.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3.1. WSSE, zgodnie z wymaganiami art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹¹, posiadała dokumentację określającą przyjęte zasady rachunkowości, wprowadzoną zarządzeniem nr 34/07 z dnia 20 grudnia 2007 r. Stwierdzono natomiast, że Dyrektor WSSE, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 10 ust. 2 ww. ustawy nie zatwierdził do stosowania programu komputerowego wykorzystywanego w 2010 r. do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Nastąpiło to dopiero z dniem 1 stycznia 2011 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., zwanej dalej ustawą *o rachunkowości*

3.2. Kontrola ujawniła, że w zapisach ewidencji księgowej za 2010 r. i styczeń 2011 r. nie odnotowano daty dokonania operacji gospodarczej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy *o rachunkowości*. Ustalono, że brak ten wynikał z zasad działania programu księgowego, który w odniesieniu do operacji zakupu nie umożliwiał wprowadzenia takiej daty, a w odniesieniu do operacji sprzedaży nie wykorzystywał w zapisach dziennika daty wprowadzonej przez pracowników.

Poza ww. błędem systematycznym, w 17 zapisach ewidencji księgowej 2010 r. (0,03 %) na kwotę 10 732,36 zł stwierdzono brak określenia rodzaju i numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego (wymaganych art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy *o rachunkowości*) lub opisu operacji (wymaganego art. 23 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy). Tożsame braki stwierdzono w przypadku trzech zapisów (0,08 %) ewidencji stycznia 2011 r. na kwotę 800,00 zł. Odpowiedzialność za ww. braki ponosi zastępca Głównego księgowego, która wyjaśniła, iż wynikały one z przeoczenia.

Stosowany w WSSE system księgowy nie wymuszał zamykania kolejnych okresów – w trakcie kontroli występowała możliwość równoległego prowadzenia księgowania w trzech kolejnych miesiącach. Przegląd zapisów księgowych wykazał, że 17 250 pozycji wprowadzono do ewidencji księgowej 2010 r. po dacie sporządzania sprawozdań budżetowych, a do ewidencji za styczeń 2011 r. wprowadzono 1 278 takich zapisów. Wprowadzenie księgowania te nie miały wpływu na prawidłowość sprawozdań budżetowych, gdyż w głównej mierze dotyczyły ewidencji kosztów, jednakże w ocenie NIK powyższe wskazuje na zwiększone ryzyko wprowadzenia zmian w ewidencji księgowej, skutkujących niezgodnością zapisów z danymi złożonych sprawozdań budżetowych.

3.3. Badanie próby losowej 214 zapisów i stanowiących ich podstawę dowodów księgowych na łączną kwotę 1 457,6 tys. zł (51,5 % wydatków na zakupy dostaw i usług) wykazało, że oprócz błędu formalnego polegającego na braku daty operacji gospodarczej w treści zapisów księgowych, dziesięć faktur na kwotę łączną 34 127,32 zł (2,3 % wartości próby) zaksięgowanych zostało do niewłaściwego okresu sprawozdawczego. W przypadku dziewięciu z ww. faktur na kwotę 26 508,52 zł, które dokumentowały koszty działalności dodatkowej WSSE, nie miało to wpływu na dane w miesięcznych sprawozdaniach budżetowych, gdyż wydatki sfinansowane zostały ze środków dochodów własnych i zostały ujęte w sprawozdaniach kwartalnych Rb-34. Natomiast w jednym przypadku - faktury VAT nr 0677000607 z 6 stycznia 2010 r. za zużytą w grudniu 2009 r. energię elektryczną na kwotę 7 618,80 zł, która została błędnie zakwalifikowana do kosztów stycznia 2010 r., stanowiło to naruszenie zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*,

który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Powyższe spowodowało, że kwota zobowiązania wynikająca z faktury nie została wykazana sprawozdaniu Rb-28 za 2009 r. i w sprawozdaniu finansowym (rachunku zysków i strat) WSSE za 2009 r.

3.4. W WSSE rzetelnie przygotowano i przeprowadzono inwentaryzację składników majątkowych i źródeł ich pochodzenia. Instrukcja inwentaryzacyjna z 31 grudnia 2007 r., zawierała uregulowania zgodne z wymaganiami art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości oraz z obowiązującymi w WSSE zasadami rachunkowości. Stan środków pieniężnych w kasie na dzień 31 grudnia 2010 r. (zerowy) został ustalony w formie spisu z natury przez trzyosobową Komisję inwentaryzacyjną, powołaną zarządzeniem p.o. Dyrektora nr 22/10, w obecności osoby materialnie odpowiedzialnej. Inwentaryzację w drodze uzgodnienia stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych oraz sald rozrachunków z odbiorcami przeprowadzono zgodnie z terminami określonymi w ustawie o rachunkowości. Inwentaryzację rzeczowych składników majątku trwałego przeprowadzono prawidłowo w formie spisu z natury na dzień 31 grudnia 2009 r., z zachowaniem czteroletniego okresu pomiędzy kolejnymi spisami z natury. Kontrola wyników przeprowadzonej weryfikacji salda wartości niematerialnych i prawnych (konto 020) z dokumentami wykazała, że składniki majątkowe ujęte w ewidencji zostały prawidłowo zakwalifikowane do wartości niematerialno-prawnych i na dzień 31 grudnia 2010 r. były wykorzystywane na potrzeby WSSE.

4. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając wyniki badania wiarygodności ksiąg rachunkowych, pozytywnie ocenia rzetelność sporządzanych przez WSSE sprawozdań budżetowych.

Roczne sprawozdania jednostkowe WSSE (Rb-23, Rb-27, Rb-28) zostały sporządzone w oparciu o dane z ewidencji księgowej w terminach określonych w załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² dla dysponentów III stopnia. Stan środków na rachunkach bankowych wykazany w sprawozdaniu rocznym Rb-23 został potwierdzony przez O/O NBP. Sprawozdania jednostkowe Rb-N i Rb-Z sporządzone na koniec IV kwartału 2010 r. zawierały dane o stanie należności i zobowiązań (stan zerowy) zgodnym z zapisami ewidencji

¹² Dz. U. Nr 20, poz.103

księgowej. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo, zgodnie z wymogami określonymi rozporządzeniem MF z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³. Dane wykazane w sprawozdaniu WSSE Rb-34 z wykonania planu finansowego dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych były zgodne z ewidencją księgową. Zbiorcze sprawozdania budżetowe, sporządzane przez WSSE jako dysponenta II stopnia, oraz zbiorcze i jednostkowe informacje o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym były terminowo przekazywane do dysponenta głównego (OUW).

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia kompletności zapisów ewidencji księgowej.*
- 2. Bieżące wprowadzanie dokumentów księgowych do ewidencji okresu sprawozdawczego, którego dotyczą.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹³ Dz. U. Nr 43, poz. 247