



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4100-01-02/2012
P/12/183

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2012 r.

Pan
Jacek Klakočar

Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny
Dyrektor Wojewódzkiej
Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej
we Wrocławiu

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 we Wrocławiu skontrolowała Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną we Wrocławiu, zwaną dalej WSSE, w zakresie wykonania planu finansowego w 2011 r. w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 4 kwietnia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli - na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK - przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, z zastrzeżeniami, wykonanie w 2011 r. planu dochodów i wydatków budżetowych WSSE.

Ocena pozytywna skontrolowanej działalności wynika z prawidłowego realizowania i terminowego przekazywania dochodów budżetowych oraz gospodarnego i zgodnego z prawem wykorzystania środków finansowych. Zastrzeżenia NIK dotyczą: nierzetelnego ujęcia w księgach rachunkowych wartości gruntów, które przekazano WSSE w trwały zarząd, nieprawidłowej wartości ustalanych odsetek za zwłokę od

¹ Dz. U. z 2012.82

należności, nieujęcia w księgach rachunkowych naliczonych odsetek od kary umownej oraz braku daty zapisu w wykorzystywanym systemie finansowo- księgowym.

Przyjęta ocena wyniku z ustaleń i ocen częściowych zaprezentowanych poniżej:

1. Dochody zrealizowane przez WSSE w 2011 r. wyniosły 2.288,0 tys. zł., co stanowiło 95,7% dochodów planowanych (wg planu 2.391,1 tys. zł.) i 1.976,2% dochodów wykonanych w 2010 r. (115,8 tys. zł.). Zgromadzone środki były terminowo i w należnych kwotach przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa zgodnie z wymogami § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa*², co stwierdzono na podstawie szczegółowego badania dochodów (wpływy z opłat) za miesiące: maj i grudzień 2011 r.

Badania kontrolne przeprowadzone na podstawie 10 wybranych losowo dokumentów dotyczących dochodów (5 decyzji administracyjnych i 5 faktur potwierdzających sprzedaż usług) wykazały, że w WSSE prawidłowo wymierzano należności z tytułu dochodów, we właściwy sposób dokonywano kwalifikacji budżetowej dochodów, dokumenty zostały poprawnie ujęte w księgach rachunkowych (dotyczy wartości i okresu księgowania).

Ogółem należności WSSE zmniejszyły się w ciągu 2011 r. z kwoty 247,9 tys. zł na początku roku, do kwoty 239,7 tys. zł tj. o 3%. Zaległości (należności netto) w realizacji dochodów budżetowych na koniec 2011 r. wyniosły 179,8 tys. zł i były niższe od występujących na koniec roku poprzedzającego o 17% tj. o 35,6 tys. zł. Zmniejszeniu uległy kwoty należności netto we wszystkich pozycjach klasyfikacji budżetowej poza tymi wykazanymi w dziale 851, rozdz. 85132 § 0690 „wpływy z różnych opłat”, gdzie odnotowano ich 35% wzrost. W tym przypadku zaległości wzrosły o 6.295,98 zł, tj. z kwoty 17.180,00 zł do kwoty 23.475,98 zł. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy był wzrost liczby podmiotów zalegających z wpłatą należności z 20 w 2010 r. do 27 w okresie kontrolowanym.

Główną część zaległości, 62%, stanowiły nieuregulowane opłaty za wykonane odpłatnie usługi w zakresie badań laboratoryjnych, badań i pomiarów w środowisku pracy, badań mikrobiologicznych i bakteriologicznych (§ 0830) w kwocie 109,8 tys. zł. Pozostała część to przede wszystkim rozdrobnione wpływy z różnych dochodów oraz rozliczenia z lat ubiegłych (§ 0970) oraz należności z tytułu opłat za wydawane decyzje w sprawie opinii sanitarnych (§ 0690), ogółem 69,9 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia windykację należności prowadzoną przez WSSE. Badania kontrolne wykazały, że w przypadku należności, do których zastosowanie miały przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, do zobowiązanych niezwłocznie po upływie terminu płatności kierowano upomnienia, a po ich bezskuteczności - zgodnie z postanowieniami § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - wystawiano tytuły wykonawcze i przesyłano je do właściwych urzędów skarbowych.

² (Dz. U. Nr 245 poz. 1637)

W przypadku należności wynikających z zawartych umów, działania windykacyjne WSSE doprowadziły do obniżenia zaległości w stosunku do roku 2010 o 27% tj. z kwoty 148,2 tys. zł do kwoty 109,8 tys. zł.

NIK zwraca jednak uwagę na błędny sposób obliczania odsetek za zwłokę w regulowaniu należności. Na przykładzie 5 spraw dotyczących egzekwowania należności wynikających z zawartych umów stwierdzono, że należne odsetki zaniżono ogółem o kwotę 779,0 zł. Wpływ na zaistniałą sytuację miał – wg wyjaśnień Pana Dyrektora - fakt wdrażania w 2011 r. nowego systemu finansowo-księgowego i związane z tym trudności.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków przez WSSE w 2011 r. Wydatki budżetowe wyniosły 15.291,7 tys. zł (100% planu po zmianach) i były o 19% (o 2.440,1 tys. zł) wyższe od zrealizowanych w 2010 r. (12.851,6 tys. zł.). Przyczyną wzrostu była zmiana sposobu finansowania zadań wprowadzona ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*³; (w 2010 r. część wydatków była finansowana z dochodów własnych WSSE). W toku kontroli ustalono, że realizacja wydatków WSSE była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi: na etapie planowania dysponowano informacjami o konieczności przeznaczenia środków na realizację inwestycji, prowadzono miesięczne analizy wydatków, działając prooszczędnościowo wygaszono trwały dla części nieruchomości WSSE przy ul. Składowej 1-3 we Wrocławiu.

Otrzymana w 2011 r. przez WSSE rezerwa celowa w kwocie 2.171,9 tys. zł. przyznana na podstawie 8 decyzji Ministra Finansów oraz jednej decyzji Dyrektora WSSE (jako dysponenta II stopnia – decyzja korygująca podział) została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, tj. na finansowanie skutków zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* z tytułu przejętych zadań realizowanych przez wojewódzką i powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne na podstawie art. 36 ust. 3b ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*⁴.

Właściwie dokonywano w WSSE w roku 2011 opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych korzystając z preferencji nadanych publicznym zakładom opieki zdrowotnej na mocy art. 2 ust. 4 i ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. *o opłatach abonamentowych*⁵.

Wykonanie wydatków majątkowych WSSE w 2011 r. zostało zrealizowane w kwocie 336,9 tys. zł (100% planu po zmianach), co stanowi 2,2% wydatków ogółem (w roku 2010 WSSE nie poniosła wydatków majątkowych). Plan wydatków majątkowych określony w pierwotnym planie finansowym dysponenta III stopnia w wysokości 230,0 tys. zł. w trakcie roku budżetowego został zwiększony o 106,9 tys. zł, tj. o 46% (jego realizacja dotyczyła remontu budynku przy ul. Składowej 1-3 oraz wydatków na zakupy inwestycyjne (sprzęt do laboratorium).

W WSSE określono wysokość pogotowia kasowego⁶ na poziomie 5,0 tys. zł. Przeprowadzone badanie stanu pogotowia kasowego na koniec każdego z miesięcy 2011 r. wykazało, że w czterech na dwanaście zbadanych miesięcy w kasie pozostawały wyższe środki. W WSEE nie dokonano weryfikacji wysokości pogotowia

³ (Dz. U. Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.)

⁴ (Dz. U. z 2006 r. Nr 122 poz. 851 z późn. zm.)

⁵ (Dz. U. Nr 85 poz. 728)

⁶ Wg Zarządzenia Nr 17/EK/02 Dyrektora WSSE z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie „Instrukcji Kasowej”

kasowego, chociaż podstawą przekroczeń - wg wyjaśnień – była konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków.

W ocenie NIK celowe było przechowywanie przez WSSE w I półroczu 2011 r. środków finansowych na rachunku bankowym pomocniczym (przeznaczonym do przekazania pozostających na rachunku dochodów własnych środków pieniężnych i wykorzystania ich na dotychczasowe cele zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*). Jako uchybienie należy wskazać brak przekazania do Ministerstwa Finansów informacji o stanie środków budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych zgromadzonych na rachunkach pomocniczych za I kwartał 2011 r. (termin do 10 kwietnia 2011 r.), do czego zobowiązały WSSE zapisy § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach*⁷.

3. Na podstawie przeglądu wewnętrznych przepisów i wybranych dokumentów stwierdzono, że obowiązująca w 2011 r. w WSSE polityka rachunkowości⁸ zawiera wszystkie elementy określone w art. 10 ustawy 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁹, nie wniesiono uwag do wprowadzonych mechanizmów kontroli zarządczej.

NIK pozytywnie ocenia użytkowany przez WSSE system finansowo – księgowy¹⁰, jako spełniający wymogi określone w art. 20 ust. 5 ustawy *o rachunkowości*. Zastrzeżenia Izby budzi jednak funkcjonująca w systemie data księgowania – domyślnie ustawiona na ostatni dzień okresu sprawozdawczego i modyfikowalna przez użytkownika – była nierzetelna, gdyż nie wskazywała na faktyczny dzień zamknięcia ksiąg (art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy *o rachunkowości*). Jednocześnie – co wskazano w wyjaśnieniach złożonych przez Głównego Księgowego WSSE – stanowiła ona podstawę do zakwalifikowania zdarzenia gospodarczego do danego okresu sprawozdawczego – przez co niemożliwe było wskazanie faktycznej daty księgowania / zapisu.

Badanie w zakresie terminowości księgowania operacji gospodarczych w WSSE przeprowadzone na próbie trzech miesięcy: czerwiec, grudzień 2011 r. i styczeń 2012 r. wykazało zgodność z zapisami art. 20 ust. 1 i 2 ustawy *o rachunkowości*.

W celu oceny poprawności formalnej dowodów księgowych oraz zapisów księgowych (badanie zgodności) jak również oceny rzetelności ksiąg rachunkowych (badanie wiarygodności) przeprowadzono badanie przy pomocy programu informatycznego Pomocnik Kontrolera wersja PK 5.2. Stosując statystyczny dobór próby metodą losowania monetarnego MUS, wybrano 244 dowodów o wartości 1.419,6 tys. zł (w tym wydatki majątkowe

⁷ (Dz. U. Nr 249 poz. 1667)

⁸ do dnia 5 czerwca 2011 r. obowiązywało Zarządzenie Nr 15/DYR/08 Dyrektora Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości, od dnia 6 czerwca 2011 r. obowiązywało Zarządzenie Nr 10/DYR./11 Dyrektora Wojewódzkiej Stacji Sanitarno Epidemiologicznej we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2011 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości.

⁹ (Dz. U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223)

¹⁰ jProbit

na kwotę 316,4 tys. zł – 22% próby) z populacji wydatków niepłacowych oraz z wyłączeniem wydatków poniżej 50 zł, tj. 3.848,5 tys. zł. W wyniku badania w zakresie wiarygodności sprawozdawczości rocznej i bieżącej oraz zgodności wydano oceny pozytywne.

Pomimo powyższej pozytywnej oceny dokonanej na podstawie statystycznie dobranej próby kontrola ujawniła, że nie wszystkie zdarzenia gospodarcze zostały ujęte w księgach rachunkowych WSSE. Uwaga ta dotyczy odsetek za zwłokę w płatności kary umownej wymierzonej w kwocie 32,0 tys. zł na skutek niewykonania zobowiązań umownych przez firmę A. sp. z o.o. Negatywnie należy ocenić fakt, że wymieniona kwota odsetek nie została ujęta w księgach rachunkowych, jak i w sprawozdawczości budżetowej, co zniekształciło stan należności WSSE i na koniec 2011 r., który powinien być powiększony o wartość 32,0 tys. zł.

Badanie losowo wybranych metodą MUS dowodów wykazało, że poniesione w 2011 r. w WSSE wydatki były celowe (związane z zadaniami wymienionymi w Statucie WSSE) i realizowane zgodnie z umowami lub zamówieniami, ich dokonanie poprzedzono analizą rynku i wyborem najkorzystniejszej oferty. Środki finansowe wykorzystane na zakupy były ujęte w planie finansowym, dokonanie zakupu poprzedzała pod względem zabezpieczenia finansowego akceptacja Głównej Księgowej WSSE. Wybrane dowody potwierdziły terminowość dokonywanych przez WSSE płatności, nie stwierdzono przedterminowego poniesienia wydatku powodującego brak środków wymagalnych w stosunku do innych zobowiązań.

Poniesione w 2011 r. wydatki NIK ocenia jako gospodarne. Zwraca jednak uwagę na wysokie koszty zakupu usług informatycznych od firmy zewnętrznej (razem w kwocie 102,2 tys. zł.) przy jednoczesnym zatrudnieniu czterech informatyków za kwotę 187,9 tys. zł. Izba uznaje złożone w toku kontroli wyjaśnienia Pana Dyrektora dotyczące wysokich kosztów związanych z wdrożeniem nowego oprogramowania. Wskazuje jednak, że wyjaśnienia Kierownika sekcji ds. informatyki WSSE powołującego się na kierunkowe wykształcenie pracowników, usprawiedliwiające brak wiedzy finansowo-księgowej, co w konsekwencji nie pozwalało na merytoryczną ocenę zgłaszanych w toku użytkowania programów komputerowych problemów mogą świadczyć o zbyt małym zaangażowaniu kadry WSSE, czego skutkiem może być generowanie bezzasadnych kosztów zakupu usług obcych.

Wydatki majątkowe potwierdzone wybranymi do badania metodą MUS dokumentami były legalne, gospodarne i celowe.

Analiza czterech z jedenastu przeprowadzonych w 2011 r. postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych (3 w trybie przetargu nieograniczonego oraz 1 dokonany w trybie zamówienia z wolnej ręki) wykazała, że w WSSE stosowano procedury zgodne z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹¹, na ich podstawie dokonano wyboru wykonawców zamówień.

Zgodnie z art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości w WSSE została przeprowadzona inwentaryzacja aktywów i pasywów wg stanu na 31 grudnia 2011 r. Inwentaryzacji dokonano wg procedury (Instrukcji inwentaryzacyjnej) wprowadzonej stosownymi Zarządzeniami Dyrektora w sprawie inwentaryzacji oraz w sprawie okresowej

¹¹ (Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 793 z późn. zm.)

inwentaryzacji. Stwierdzone przez NIK uchybienie dotyczyło sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji w zakresie zobowiązań (konto 201) metodą weryfikacji, a nie potwierdzenia sald przez kontrahentów, do czego zobowiązywały zapisy Zarządzenia. Podkreślić należy, iż ustawa o rachunkowości nie nakłada obowiązku weryfikacji zobowiązań drogą potwierdzenia sald przez kontrahentów, ale skoro wewnętrzne przepisy do tego obligują to należy je również przestrzegać. Dlatego Izba przyjmuje do akceptując jej wiadomości wyjaśnienia Pana Dyrektora, że sposób weryfikacji zobowiązań zostanie zaktualizowany.

Zastrzeżenia NIK budzi stwierdzone w trakcie badania inwentaryzacji księgowe ujęcie nieruchomości, których trwałym zarządcą jest WSSE. Zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.: grunty pozostające w trwałym zarządzie jednostki budżetowej winny być traktowane w ewidencji księgowej tak jak własne środki trwałe. W kontrolowany okresie WSSE użytkowała jako tzw. „trwały zarządca” dwie nieruchomości we Wrocławiu: przy ul. Składowej 1-3 oraz przy ul. M. Curie Skłodowskiej 73/77. Badania kontrolne wykazały, że w ewidencji księgowej (konto 011-0105 Grunty) wpisana jest tylko wartość gruntów dot. nieruchomości przy ul. M. Curie-Skłodowskiej 73/77 w kwocie 266,0 tys. zł. (wynikającej z decyzji przekazującej nieruchomość w trwały zarząd), wpisu dokonano dopiero 31 grudnia 2011 r. jako korekta wartości gruntów, przed korektą wartość gruntów wyniosła 0,-zł. W ewidencji księgowej nie wykazano wartości gruntów dot. nieruchomości WSSE przy ul. Składowej 1-3 (ze względu na brak wartości gruntów w decyzji przekazującej trwały zarząd oraz decyzji aktualizującej wysokość opłat z tytułu trwałego zarządu nie było możliwe w czasie kontroli zwymiarowanie zaniżenia wartości gruntów w ewidencji księgowej WSSE). NIK akceptuje podjęte w czasie kontroli działania Pana Dyrektora i Głównego Księgowego WSSE, którzy zlecieli wykonanie wyceny przedmiotowych gruntów rzeczoznawcy majątkowemu, czego skutkiem będzie rzetelne zaksięgowanie wartości gruntów w księgach rachunkowych WSSE.

Przeciętne zatrudnienie w WSSE (Dział 851 Rozdział 85132) w 2011 r. wynosiło 244 osób, nie zmieniło się w stosunku do roku poprzedniego. W odniesieniu do planowanego limitu było mniejsze o 15 osób tj. o 6%, różnica spowodowana była ograniczeniem zatrudnienia ze względów oszczędnościowych. Limit wynagrodzeń został zrealizowany 100 % planu wydatków.

Wg NIK właściwie sporządzano sprawozdania; roczne: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa oraz kwartalne: Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych. Sprawozdania opracowano terminowo, na podstawie danych zawartych w ewidencji księgowej i z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³.

¹² (Dz. U. Nr 20 poz. 103)

¹³ (Dz. U. 43 poz. 247)

Na dzień 31 grudnia 2011 r. WSSE nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

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

1. Dokonanie wyceny i wprowadzenie do ewidencji księgowej gruntów przy ul. Składowej 1-3 we Wrocławiu.
2. Wprowadzanie do systemu FK rzeczywistej daty księgowania / zapisu.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowości naliczanych odsetek za zwłokę od należności WSSE oraz weryfikację wystawionych upomnień w tym zakresie.
4. Urealnienie wysokości „pogotowia kasowego”.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez kierownika jednostki kontrolowanej¹⁴, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

¹⁴ w rozumieniu art. 2a ustawy o NIK