



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 15 kwietnia 2011 r.

**Pani
Jolanta Świdorska-Kopacz
Lubuski Państwowy Wojewódzki
Inspektor Sanitarny
w Gorzowie Wlkp.**

LZG-4100-02-04/2011, P/10/184

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 Zielonej Górze skontrolowała Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Gorzowie Wlkp. zwaną dalej „WSS-E” lub „Stacją”, w ramach tematu kontroli: „Wykonanie budżetu państwa w 2010 r., część 85/08 – województwo lubuskie.”

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 25 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność WSS-E w kontrolowanym zakresie, z uwagi na ujawnione nieprawidłowości dotyczące w szczególności:

- wydatkowania kwoty 305.001,53 zł na badanie próbek „dopalaczy” z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych;
- organizacji systemu rachunkowości, kontroli zarządczej oraz systemu księgowości komputerowej;
- nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej ustalenia i oceny szczegółowe:

1. W 2010 r. WSS-E zrealizowała dochody w kwocie 50,5 tys. zł (86,5% planu), które były o 16,0 tys. zł, tj. o 24,1% mniejsze od wykonania w 2009 r., co było wynikiem zmniejszenia dochodów w §0580 - Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych,

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

z 41,7 do 20,4 tys. zł. Liczba i wartość nałożonych kar pieniężnych uległa zmniejszeniu, z 45 na łączną kwotę 59.800 zł w 2009 r. do 19 na kwotę 14.450 zł w 2010 r.

Należności na koniec 2010 r. wyniosły 109,7 tys. zł (w tym zaległości netto 106,0 tys. zł) i uległy zmniejszeniu w porównaniu do 2009 r. o 3,9%. Stacja nie umarzała i nie spisywała z ewidencji księgowej należności przedawnionych.

WSS-E prawidłowo ewidencjonowała dochody i terminowo je odprowadzała na rachunek budżetu państwa.

Stacja w ramach dochodów własnych uzyskała w 2010 r. przychody w wysokości 1.262,5 tys. zł, głównie z tytułu świadczonych usług (§0830 – 1.254,5 tys. zł). Z dochodów tych finansowała wydatki bieżące Stacji (z wyjątkiem wynagrodzeń osobowych) oraz wydatki inwestycyjne.

2. Wydatki WSS-E w 2010 r. wyniosły 7.421,5 tys. zł i były zgodne z planem po zmianach. W porównaniu do 2009 r. wykonanie wydatków zwiększyło się o 344,7 tys. zł, tj. o 4,8 %. Wzrost ten był głównie wynikiem wydatkowania kwoty 317,0 tys. zł, otrzymanej z rezerwy celowej 21 października 2010 r. z przeznaczeniem na działania związane z nadzorem Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w zakresie tzw. „dopalaczy”, w tym 307,0 tys. zł na wykonanie analiz i opinii (§4390). Z kwoty tej wydatkowano m.in. 305.001,53 zł na badania 163 próbek² „dopalaczy” na podstawie umowy zawartej w dniu 6 grudnia 2010 r. z Instytutem Medycyny Wsi w Lublinie (IMW). Wydatkowanie tej kwoty nastąpiło z pominięciem zasad i trybu udzielania zamówień, o których mowa w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, zwanej dalej „Pzp”. Wprawdzie Pani Dyrektor wyjaśniła, że zamówienie udzielone zostało w trybie z wolnej ręki, jednak faktu przeprowadzenia postępowania o zamówienia publiczne nie potwierdzają żadne dokumenty znajdujące się w WSS-E.

W szczególności brak było zaproszenia do negocjacji wraz ze wskazaniem informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (art. 68 ust. 1 Pzp), oświadczenia o spełnieniu przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu (art. 68 ust. 2 Pzp), a w szczególności protokołu postępowania o zamówienia publiczne wymaganego przepisem art. 96 ust. 1 Pzp, zgodnego ze wzorem ZPW-R, określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia

² Spośród 1369 próbek pobranych w województwie. Badania pozostałych próbek wykonały 3 inne laboratoria na podstawie umów zawartych z Głównym Inspektorem Sanitarnym i jednej na zlecenie WSS-E.

³ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴.

Faktu udzielenia zamówienia z wolnej ręki nie wykazano także w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach publicznych i dopiero w trakcie kontroli NIK (25 marca 2011 r.) WSS-E dokonała korekty tego sprawozdania.

Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2010 r. realizowano 10 zamówień publicznych o wartości powyżej 14 tys. euro, w tym 5 w stosunku do których postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzono w 2009 r. W 8 przypadkach zamówienia udzieliła Pani Dyrektor, nie składając jednak oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania wymaganego art. 17 ust. 2 Pzp. W jednym przypadku oświadczenia takiego nie złożył także członek komisji przetargowej.

Brak złożenia powyższych oświadczeń uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanego w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przypadku wszystkich ww. postępowań zamieszczano na stronie internetowej informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty, nie udokumentowano jednak faktu zamieszczenia tych informacji w siedzibie Stacji. W 4 przypadkach brak było także dowodów świadczących o poinformowaniu wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty.

Stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający po zawarciu umowy winien niezwłocznie zamieścić w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, tymczasem w siedmiu przypadkach zamieszczono je dopiero po upływie od 15 do 28 dni.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie opiniuje organizację systemu rachunkowości, kontroli zarządczej oraz systemu księgowości komputerowej z uwagi na następujące nieprawidłowości:

- WSS-E nie posiadała pisemnego zatwierdzenia aktualnej wersji oprogramowania stosowanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości;

⁴ Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

- nie określono w polityce rachunkowości dla systemu FK jego procedur lub funkcji wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości;
- nie zatwierdzano na bieżąco zapisów księgowych i na podstawie niezatwierdzonych zapisów (pozostających w buforze systemu FK) sporządzano sprawozdania budżetowe, przez co nie spełniono wymogu określonego w art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- występowały rozbieżności pomiędzy zakładowym planem kont zatwierdzonym w 2006 r., aktualnie stosowanym w systemie FK oraz wynikającym z 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 Polskiej⁵;
- nie prowadzono m.in. konta pozabilansowego 980 – plan finansowy wydatków budżetowych (pomimo zapisów w zakładowym planie kont);
- nie wprowadzano do systemu FK w zapisach księgowych daty wystawienia dokumentu oraz daty dokonania operacji, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
- nie uregulowano i nie prowadzono w pełnym zakresie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych. Nie ustalono procedur uwzględniających elementy kontroli operacji finansowych i gospodarczych, o których mowa w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶, osób (stanowisk) odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

Zaznaczyć jednak należy, że uregulowania dotyczące kontroli zarządczej zostały wprowadzone w toku kontroli NIK.

Kontrola poprawności formalnej zapisów/dowodów księgowych (badanie zgodności), obejmująca próbę 25 zapisów na łączną kwotę 363.697,95 zł w ramach doboru celowego oraz 96 wylosowanych zapisów na łączną kwotę 290.319,50 zł, wykazała, że:

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861

⁶ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz.84

- w 7 przypadkach na dokumentach (fakturach) dokonywano poprawek przez wymazywanie i przerabianie treści dokumentu, co stanowiło naruszenie art. 22 ustawy o rachunkowości;
- w 13 przypadkach akceptacji pod względem merytorycznym dokonały osoby, które nie miały do tego upoważnienia, a w 1 przypadku brak było podpisu osoby odpowiedzialnej za sprawdzenie faktury pod względem merytorycznym, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
- w 2 przypadkach brak było akceptacji pod względem formalno-rachunkowym, poprzez złożenie odpowiedniej adnotacji oraz podpisu przez osobę, której zakres obowiązków zawiera takie zadanie, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości;
- w 87 przypadkach na dowodzie brak było dekretacji, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Stosowana zasada wydruku dekretacji po zatwierdzeniu dowodu była niezgodna z ww. przepisem.

W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji i okresów księgowania oraz prawidłowości zapisów na kontach analitycznych i syntetycznych, w oparciu o ww. próby, stwierdzono, że 38 dowodów księgowych na łączną kwotę 205.777,82 zł zakwalifikowano do niewłaściwego okresu księgowania, co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą. Jako podstawę kwalifikacji do okresu księgowania przyjmowano datę wpływu dokumentu (faktury) lub datę zaksięgowania, mimo iż w dokumencie (fakturze) wskazano, że sprzedaż (usługa) wykonane były w innym miesiącu. Było to sprzeczne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Do nieprawidłowości tych przyczynił się brak ustalenia w polityce rachunkowości granicznych terminów księgowania dowodów do właściwych okresów sprawozdawczych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię pozytywną w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej oraz negatywną w zakresie sprawozdawczości bieżącej i poprawności formalnej zapisów księgowych.

4. WSS-E nie miała obowiązku przeprowadzania na ostatni dzień roku obrotowego 2010 inwentaryzacji w drodze spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych i takiego spisu nie przeprowadzała. Kontrola wykazała jednak, iż z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości prowadzono inwentaryzację należności w drodze uzgadniania sald oraz w drodze weryfikacji. Inwentaryzacji tych nie zakończono do 15 stycznia 2011 r., tj. w terminie wymaganym przepisem art. 26 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. Zaniechanie

terminowego przeprowadzenia inwentaryzacji uzasadnia podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jako przyczynę nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji Pani Dyrektor oraz Główna Księgowa wskazały w szczególności długotrwałą absencję zastępcy głównego księgowego.

Stwierdzono ponadto, że komisja inwentaryzacyjna, powołana zarządzeniem Pani Dyrektor Nr 14 z 31 grudnia 2010 r., przeprowadziła inwentaryzację paliwa w 3 samochodach służbowych na podstawie informacji kierowców zamiast metodą „tankowania do pełna”.

W ocenie NIK wpływ na powstanie ww. nieprawidłowości mógł mieć brak instrukcji inwentaryzacyjnej. Instrukcja taka została przez Panią Dyrektor wprowadzona do stosowania podczas kontroli NIK w dniu 17 marca 2011 r.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje rzetelność rocznych sprawozdań jednostkowych Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Zostały one sporządzone terminowo oraz prawidłowo pod względem formalnym i rachunkowym, a zawarte w nich dane w sposób rzetelny informują o zrealizowanych dochodach i dokonanych wydatkach budżetowych wg stanu na 31.12.2010 r., zgodnie z zasadami rachunkowości dla jednostek budżetowych.

7. W 2010 r. przeciętne zatrudnienie wynosiło 162,9 osób i w porównaniu do 2009 r. było niższe o 4,8 osób. Wynagrodzenia wypłacone w 2010 r. w wysokości 5.459,6 tys. zł były wyższe o 2,6% od wypłaconych w 2009 r. (5.317,3 tys. zł), natomiast przeciętne wynagrodzenie brutto na jedną osobę pełnozatrudnioną w 2010 r. wynosiło (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) 3.351,50 zł i było wyższe o 5,7% od przeciętnego wynagrodzenia wypłaconego w 2009 r. (3.170,70 zł).

Przedstawiając Pani Dyrektor oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, oraz biorąc pod uwagę działania podjęte przez Panią Dyrektor w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Uzupełnienie, zaktualizowanie oraz dostosowanie polityki rachunkowości do wymogów ustawy o rachunkowości oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych w systemie FK dowodów księgowych.

2. Prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami, a w szczególności ujmowanie zapisów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych.
3. Zapewnienie funkcjonowania i dokumentowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w WSS-E.
4. Przestrzeganie obowiązujących procedur przy udzielaniu zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków 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 Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze 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 w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa