



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 28 stycznia 2011 r.

Tekst ujednolicony

**Szanowny Pan
Robert Wojewódka
p.o. Dyrektora
Urzędu Kontroli Skarbowej
w Opolu**

**LOP-4101-14-01/2010
P/10/027**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Opolu² kontrolę finansowania zadań realizowanych przez Urząd w okresie od 1 stycznia do 30 września 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 stycznia 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia finansowanie zadań realizowanych przez UKS w zakresie objętym kontrolą.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej oceny szczegółowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań budżetowych.

1.1. W badaniu zgodności ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości o charakterze systematycznym. Zapisy w dzienniku, księdze głównej oraz w księgach pomocniczych dotyczące 308 dowodów księgowych dokumentujących wydatki za okres od stycznia do września 2010 r. na kwotę 346 tys. zł (19% dowodów księgowych) nie zawierały daty

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

² Dalej Urząd

dokonania operacji gospodarczej i daty dowodu księgowego zgodnej z treścią dowodu księgowego, co naruszało przepisy art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*³ (zwanej dalej ustawą *o rachunkowości*).

Weryfikacja zapisów księgowych i dowodów stanowiących ich podstawę wykazała, że w 39 dowodach księgowych z okresu objętego kontrolą (2,3% dowodów księgowych dziennika wydatków) na łączną kwotę 42,5 tys. zł wystąpiły błędy. Polegały one na nieprawidłowym kwalifikowaniu operacji do okresu sprawozdawczego. Dowody księgowe z września 2010 r. na kwotę 8,8 tys. zł (z ww. kwoty 42,5 tys. zł), które wpłynęły do UKS w terminie umożliwiającym ich ujęcie w księgach rachunkowych tego miesiąca były zakwalifikowane do ujęcia w księgach rachunkowych miesiąca następnego. Powyższa niezgodność miesiąca księgowania z terminem wykonania operacji gospodarczej powstała z winy Urzędu i naruszała art. 20 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*, z którego wynika, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych były wynikiem wprowadzania do ksiąg rachunkowych dowodów dokumentujących wydatki, dopiero po dokonaniu zapłaty.

Ponadto stwierdzono formalne pomyłki w dwóch dowodach księgowych na kwotę 13 tys. zł. Polegały one na niezgodności dekretacji wskazanej na tych dowodach z treścią zapisów w księgach, przy czym zapisy w księgach były prawidłowe. Niezgodności te nie skutkowały nieprawidłowością sprawozdań jednostki.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi główna księgowa Urzędu, która była odpowiedzialna za prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych.

1.2. Przyjęty w jednostce system ewidencji dowodów księgowych powodował, że w księgach rachunkowych badanego okresu ujęto kwotę 42,5 tys. zł w innym okresie niż miała miejsce operacja gospodarcza. Skutkowało to nierzetelnym wykazaniem stanu zobowiązań w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 za okres od stycznia do września 2010 r., np. w sprawozdaniu za wrzesień 2010 r. wykazana kwota zobowiązań była niższa o kwotę 8,8 tys. zł tj. o 3%.

Poza tym stwierdzono nieprawidłowości w sprawozdaniach sporządzonych na 30 września 2010 r., tj. w Rb-28 w kolumnie *Plan wydatków po zmianach* podano kwotę 15,6 tys. zł tj. o 150 zł wyższą niż wynikało to z ewidencji konta 980 (różnica dotyczyła wydatków

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.

w § 4040) oraz w sprawozdaniu Rb-27 wykazano zaległości w kwocie wyższej o 15 tys. zł pomimo iż ich termin płatności przypadał dopiero na następny okres sprawozdawczy. Przyczyną ww. nieprawidłowości było niewłaściwe klasyfikowanie przez pracownika księgowości odpowiedzialnego za sporządzenie sprawozdania każdej należności występującej na koniec okresu sprawozdawczego jako tożsamej z zaległością, tj. należnością której termin płatności minął.

Dane wykazane w pozostałych kontrolowanych sprawozdaniach były zgodne ze stanem faktycznym i ewidencją księgową.

1.3. W zasadach polityki rachunkowości nie określono: stosowania dzienników częściowych wchodzących w skład zbioru danych tworzących księgi rachunkowe; zasad ochrony i zabezpieczenia danych wymaganych art. 71 ustawy *o rachunkowości* (zasady te opisano w *Instrukcji zarządzania systemem informatycznym ze szczególnym uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji w UKS w Opolu*⁴).

W pozostałym zakresie zasady polityki rachunkowości spełniały wymogi art. 10 ustawy *o rachunkowości*.

Przyjęty i stosowany w Urzędzie zakładowy plan kont ustalony został zgodnie z postanowieniami załącznika nr 1 do rozporządzenia 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*⁵.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, uwzględniając kryterium legalności i rzetelności realizację dochodów budżetowych.

Do 30 września 2010 r. zrealizowano dochody w kwocie 429,9 tys. zł, tj. 106,9 % planu. Na koniec tego okresu należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął (zaległości) wyniosły 132,7 tys. zł. Stwierdzono, że w kontrolowanym okresie nastąpił wzrost zaległości o 62,6 tys. zł, tj. o 89,2% w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2009 r. Z ustaleń kontroli wynika że przyczyną wzrostu zaległości były opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych wynoszące od 96 do 176 dni dla 8,8% kwoty badanych dochodów oraz zaniechanie działań egzekucyjnych wynoszące od 58 do 148 dni dla 12% kwoty badanych dochodów. Przykładem może być należność (1,6 tys. zł) z lutego 2008 r. na którą tytuł wykonawczy został wystawiony dopiero w trakcie kontroli NIK., tj. po 995 dniach.

⁴ Zarządzenie Dyrektora nr UKS 1691/DR/0210/15/09/1/313

⁵ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

Obowiązek niezwłocznego kierowania wniosku do właściwego urzędu skarbowego o wszczęcie egzekucji w trybie przewidzianym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ wynikał z § 14 ust. 3 Regulaminu procedur kontroli finansowej w UKS obowiązującym od 22 sierpnia 2007 r. (wprowadzonym zarządzeniem nr 25/2007 r. Dyrektora UKS z dnia 22 sierpnia 2007 r.). Jednostką odpowiedzialną za właściwą realizację zadań, zgodnie z przepisami § 17 ww. regulaminu, był Referat Księgowości, do obowiązków którego należało pobieranie i gromadzenie środków publicznych.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi główna księgowa Urzędu, która zgodnie z treścią ww. regulaminu była odpowiedzialna za właściwą realizację zadań przez Referat Księgowości.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami uwzględniając kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności realizację wydatków budżetowych.

W planie finansowym na 2010 r., opracowanym na podstawie informacji Ministra Finansów z 22 lutego 2010 r., ujęto wydatki w wysokości 15 188 tys. zł. Plan ten, w okresie objętym kontrolą, został zwiększony do kwoty 15 647 tys. zł. Zrealizowano, do końca trzeciego kwartału 2010 r., wydatki w kwocie 11 253,6 tys. zł, tj. 71,9% planu po zmianach.

Ujęta w planie finansowym po zmianach kwota wydatków na wynagrodzenia, na dzień 30 września 2010 r., nie została przekroczona. W dziale 750 (Administracja publiczna) w okresie objętym kontrolą, wydatkowano 9 113,3 tys. zł, tj. 73,9% kwoty planowanej i o 3% więcej niż w analogicznym okresie 2009 r. (8 531,3 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie w UKS, w tym okresie, wzrosło o 6,4% z 5,3 tys. zł w 2009 r. do 5,6 tys. zł w 2010 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania i odprowadzania składek ZUS i wpłat na PFRON, składki odprowadzane były w terminie.

Kontrolą stosowania przez Urząd przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷ objęto wydatkowanie środków budżetowych w kwocie 297,5 tys. zł na roboty budowlane polegające na wymianie stolarki okiennej w budynku Urzędu.

Przedmiot zamówienia – pn. „Kompleksowa wymiana okien z drewnianych na PCV w budynku Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu przy ul. Drzymały 22” – w umowie z dnia 14 lipca 2010 r. nie został określony poprzez wskazanie konkretnych parametrów okien, lecz

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

poprzez wskazanie parametrów przewidzianych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ). Z kolei w SIWZ opisano wkład szybowy poprzez wskazanie maksymalnych wartości parametrów szyb, takich jak współczynnik przenikania ciepła, współczynnik przenikalności światła i współczynnik przepuszczalności energii słonecznej. Wykonawca w złożonej do przetargu ofercie oświadczył, że wykona roboty budowlane zgodnie z treścią SIWZ za cenę ryczałtową, nie wskazał jednakże jakie konkretnie parametry szyb oferuje za ww. cenę.

W zawartym z ww. wykonawcą w dniu 30 lipca 2010 r. aneksie do umowy z 14 lipca 2010 r. określono dodatkowy parametr szyb, tj. refleksyjność, którego nie wymieniono w SIWZ oraz przewidziano dodatkowe wynagrodzenie w kwocie 16,3 tys. zł za wkład szybowy inny niż przewidziany w umowie. Ww. aneks precyzujący parametry szyb został podpisany w okolicznościach braku wiedzy zamawiającego o parametrach szyb objętych umową podstawową.

W sytuacji opisu w SIWZ przedmiotu zamówienia wartościami maksymalnymi/minimalnymi, w umowie należało określić jej przedmiot poprzez konkretne, a nie jedynie maksymalne/minimalne parametry/wartość.

W ocenie NIK umowa z dnia 14 lipca 2010 r., w zakresie określenia przedmiotu zamówienia, sporządzona była nierzetelnie.

Odpowiedzialność za powyższe ponoszą p.o. dyrektora Urzędu i kierownik Oddziału Administracyjno-Gospodarczego.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie uwzględniając kryterium rzetelności działalność kontrolną Urzędu oraz realizowanie zadań współfinansowanych ze środków UE⁸.

4.1. Zarządzeniem Dyrektora Urzędu ustalono zasady sporządzania półrocznych planów kontroli i obowiązki sprawozdawcze w tym zakresie. Zgodnie z ww. zarządzeniem, kierownicy wskazanych komórek organizacyjnych (skupiających inspektorów kontroli skarbowej i innych pracowników realizujących postępowania kontrolne) korzystali w 2010 r. z prawa uczestniczenia w tworzeniu planu kontroli poprzez składanie propozycji kontroli do ujęcia w planie.

W ocenie NIK dokonany sposób wyboru podmiotów gospodarczych do kontroli w 2010 r. zapewniał objęcie kontrolą podmiotów o różnej strukturze organizacyjnej, których

⁸ Unia Europejska

działania wskazywały na ewentualne uszczuplenia podatkowe lub nieujawnione źródła przychodów.

W okresie I półrocza 2010 r. na zaplanowaną liczbę 204 kontroli Urząd zrealizował 71 (34,8%), z tego 27 (38 %) wszczętych w bieżącym półroczu i 44 (62 %) wszczętych na podstawie poprzednich planów kontroli. W okresie tym zrealizowano ponadto trzy kontrole na podstawie upoważnienia Głównego Inspektora Kontroli Skarbowej i trzy kontrole koordynowane z upoważnienia Ministerstwa Finansów. Natomiast na II półroczu 2010 r. zaplanowano 90 kontroli, w tym 46 kontroli niezrealizowanych w I półroczu.

Kierownik Oddziału Analiz i Planowania (odpowiedzialny za opracowanie projektów planów kontroli) wyjaśnił, że na etapie planowania podmiotów do kontroli nie brano pod uwagę zadań, o których nie posiadano wiedzy na etapie konstruowania planu kontroli.

4.2. W okresie trzech kwartałów 2010 r. Urząd realizował pięć projektów (cztery z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 i jeden z Programu Operacyjnego Rybołówstwo⁹) współfinansowanych ze środków UE na łączną kwotę otrzymanego limitu wydatków 974,1 tys. zł. Do 30 września 2010 r. poniesione wydatki związane z realizacją tych projektów wyniosły 584 tys. zł (60 % otrzymanego limitu). Wykorzystanie przyznanego limitu wydatków na wydatki związane z realizacją dwóch z tych projektów było nieadekwatne do upływu czasu, jaki upłynął od rozpoczęcia realizacji programu, gdyż na realizację projektu *Wsparcie w zakresie doskazywania osób zaangażowanych w obsługę funduszy strukturalnych* (ww. Program Operacyjny Pomoc Techniczna) wykorzystano 1,3 tys. zł, tj. 17,6 % przyznanego limitu wydatków, a na realizację Programu Operacyjnego Rybołówstwo wykorzystano 12,2 tys. zł, tj. 16,1 % przyznanego limitu wydatków).

Zaangażowanie wykorzystania środków na ww. poziomie w badanym okresie spowodowane było m.in. tym, że realizacja ww. Programu Operacyjnego Rybołówstwo została przewidziana na II półroczu 2010 r. Potwierdzeniem tego był wzrost do kwoty 40 tys. zł (tj. 53,1 % przyznanego limitu) wydatków zrealizowanych do 31 października 2010 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Księgowanie dowodów we właściwych okresach sprawozdawczych w celu wyeliminowania powstawania nieprawidłowości w księgach rachunkowych i sprawozdaniach budżetowych Rb-27 i Rb-28.***

⁹ Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013

2. ***Uzupełnienie zasad (polityki) rachunkowości o brakujące zapisy.***
3. ***Bieżące wystawianie tytułów wykonawczych.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, 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 przyczynach 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.