



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO-4101-25-02/2011
P/11/026

Łódź, dnia stycznia 2012 r.

Pan
Tomasz SZYMAŃSKI
p.o. Dyrektora
Izby Skarbowej w Łodzi

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 Łodzi skontrolowała Izbę Skarbową w Łodzi (zwaną dalej „Izbą”) w zakresie wykonania planów finansowych Izby w latach 2010-2011 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 16 grudnia 2011 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia realizację planów finansowych Izby w 2010 r. oraz w okresie 3 kwartałów 2011 r.

Rzetelnie sprawowano nadzór nad podległymi urzędami skarbowymi oraz sporządzano sprawozdania budżetowe i statystyczne, prawidłowo gromadzono i wydatkowano środki publiczne oraz udzielano dotacji celowych dla barów mlecznych, a także podejmowano właściwe działania związane z likwidacją gospodarstwa pomocniczego. Zastrzeżenia NIK dotyczą głównie nieterminowego przedkładania deklaracji na podatek od nieruchomości i zapłaty tego podatku, przypadków nierzetelnego sporządzania dowodów i ewidencjonowania ich w księgach rachunkowych oraz przypadków nieterminowego odprowadzania części uzyskanych dochodów do budżetu państwa.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Izbę działania w zakresie nadzoru sprawowanego nad działalnością kontrolną i egzekucyjną 29 podległych urzędów skarbowych, poprzez prowadzenie czynności kontrolnych w urzędach oraz udzielanie wskazówek i wytycznych zmierzających do poprawy efektywności prowadzonych postępowań. Podejmowanie tych działań poprzedzone było

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.),

každorazowo analizą poziomu wykonania wskaźników z zakresu kontroli podatkowej i egzekucji przez poszczególne urzędy. Ponadto, w grudniu 2011 r. Dyrektor Izby powołał Zespół ds. efektywności i skuteczności egzekucji administracyjnej w urzędach skarbowych, do którego zadań przypisano w szczególności monitoring osiąganych przez urzędy wyników w zakresie efektywności i skuteczności egzekucji oraz wypracowanie i określenie metod działania w celu poprawy realizacji zadań.

Wartości uzyskanych wskaźników były również uwzględniane przez Izbę przy doborze urzędów skarbowych do kontroli oraz przyznawaniu kwartalnych nagród ich naczelnikom. W wyznaczonych przez Ministerstwo Finansów (dalej „MF”) terminach, Izba przekazywała wyjaśnienia o przyczynach uzyskania przez podległe urzędy najniższych i najwyższych ocen w zakresie poszczególnych wskaźników.

2. W 2010 r. zrealizowane przez Izbę, jako dysponenta II stopnia, dochody w kwocie 6.141 tys. zł były o 19,1% niższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Najwyższy udział w ich strukturze stanowiły grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych w wysokości 3.026 tys. zł (49,3% ogółu dochodów) oraz wpływy z różnych opłat – 1.907 tys. zł (31,1%), głównie za udzielanie informacji komornikom sądowym oraz koszty upomnień. W okresie 3 kwartałów 2011 r. zrealizowane dochody wyniosły 27.423 tys. zł, były niższe o 6,5% w stosunku do planu na 2011 r. i wyższe o 346,5% od uzyskanych w 2010 r. Na wyższe wykonanie dochodów w 2011 r. w stosunku do roku poprzedniego wpłynęła realizacja przez podległe urzędy dochodów z tytułu zadań, które w 2010 r. były źródłem dochodów własnych (w rozdziale 75093). Wyniosły one 17.919 tys. zł (65,3% ogółu dochodów w tym okresie).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec września 2011 r. wyniosły 14.459 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. (7.673 tys. zł) były wyższe o 88,4%. Wyższe niż w 2010 r. (o 5.786 tys. zł tj. o 77,3%) były również zaległości netto - wyniosły 13.272 tys. zł i stanowiły 91,8% należności ogółem. Zaległości te dotyczyły głównie kwot zasądzonych wyrokami sądowymi z tytułu przepadku korzyści majątkowych uzyskanych z przestępstwa, a na ich wysokość wpływ miała przede wszystkim nieskuteczna egzekucja spowodowana brakiem majątku dłużników.

3. Plany finansowe Izby i podległych jej urzędów, ustalone w ustawie budżetowej na lata 2010 i 2011 w wysokości odpowiednio 218.690 tys. zł i 216.141 tys. zł, zwiększono wynikowo w ciągu roku decyzjami Ministra Finansów do kwoty 225.078 tys. zł (o 2,9%) w 2010 r. i do kwoty 239.028 tys. zł (o 9,3%) w okresie 3 kwartałów 2011 r. W ramach tych kwot, środki przyznane z budżetu UE wyniosły odpowiednio 153,6 tys. zł i 87 tys. zł.

W 2010 r. wydatki Izby, jako dysponenta II stopnia, wykonane zostały w kwocie 224.863 tys. zł (99,9% planu po zmianach), z czego w ramach budżetu środków krajowych wydatkowano łącznie 224.725 tys. zł (99,9% planu), natomiast z budżetu środków europejskich – 138 tys. zł (89,8% planu po zmianach). W okresie trzech kwartałów 2011 r. wykonano wydatki w kwocie 170.884 tys. zł (71,5% planu po zmianach), z czego w ramach budżetu środków europejskich – 86,6 tys. zł (99,6% planu).

Izba nie przekazywała urzędom pełnych kwot przyznaných środków. Pozostawały one w jej budżecie do momentu rozdysponowania na poszczególne urzędy. Dotyczyło to w szczególności rozdysponowanej w ciągu

2010 r. kwoty 2.797 tys. zł z zaplanowanych środków o wartości 3.028 tys. zł w rozdziale 75009 Urzędy skarbowe, zaś w 2011 r. – pozostającej na dzień 30 września, jako nierozdysponowanej, kwoty 1.970,5 tys. zł w rozdziałach: 75009, 75014. Dyrektor i Główna Księgowa Izby uzasadniali takie postępowanie przyznawaniem środków przez Ministerstwo w okresach kwartalnych, proporcjonalnie do wysokości dochodów własnych uzyskanych i wykorzystanych w 2010 r. m.in. na prowadzenie egzekucji administracyjnej, a także koniecznością racjonalizacji przez Izbę wydatków ponoszonych przez urzędy w sytuacji, gdy ustawa budżetowa od wielu lat nie gwarantuje pełnego zaspokojenia potrzeb urzędów na wydatki związane z bieżącym utrzymaniem obiektów. Dostrzegając racjonalność przedstawionych argumentów, NIK wskazuje jednak, że ustawa o finansach publicznych² („ufp”) nie przewiduje możliwości tworzenia rezerw przez Dyrektorów Izb Skarbowych.

4. W badanym okresie Izba udzieliła czterem przedsiębiorcom dotacji przedmiotowej na dopłaty do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w wysokości 693,6 tys. zł (w tym 400 tys. zł w 2010 r.). Miesięczne kwoty dotacji były przekazywane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie rozliczania dotacji przedmiotowych³.
5. Zobowiązania Izby i podległych urzędów ogółem na koniec 2010 r. wyniosły 14.058,5 tys. zł, zaś na dzień 30 września 2011 r. - 4.696,2 tys. zł. Dotyczyły one głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz zakupów towarów i usług, których termin zapłaty przypadał w kolejnym okresie. W porównaniu do stanu zobowiązań wykazanych w analogicznym okresie 2010 r. (3.277,6 tys. zł), zobowiązania na dzień 30 września 2011 r. były wyższe o 43,3%. Zobowiązania wymagalne wykazane były tylko na dzień 30.09.2011 r., wynosiły 20,5 tys. zł i dotyczyły niewypłaconej odprawy emerytalnej przez US Łódź-Polesie, w związku z awarią systemu VideoTel.
6. Likwidacja funkcjonującego przy Izbie gospodarstwa pomocniczego pn. Zakład Usług Szkoleniowych i Gospodarczych (ZUSiG), przeprowadzona została w sposób rzetelny i gospodarny. Majątek likwidowanej jednostki w całości przekazano do Izby (dysponenta III stopnia), a tryb postępowania w sprawach pracowniczych był zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
7. W kontrolowanym okresie Izba - jako dysponent III stopnia - uzyskała dochody budżetowe wyższe niż zaplanowano, tj. w 2010 r. w wysokości 188,2 tys. zł (376,4% planu), a w okresie trzech kwartałów 2011 r. - 186,4 tys. zł (104,8%). O stopniu ich wykonania zdecydowały głównie: jednorazowe wpływy, m.in. w związku z likwidacją z dniem 31 grudnia 2010 r. ZUSiG, a także uzyskiwane przez Izbę od 2011 r. dochody z tytułu opłat za interpretacje wydawane przez Biuro Krajowej Informacji Podatkowej (dalej: „BKIP”), wnoszonych na podstawie art. 14 f Ordynacji podatkowej⁴.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

³ odpowiednio obowiązujące rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotach do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (Dz. U. Nr 112, poz. 760) – obowiązujące do 31 grudnia 2010 r. oraz z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie stawek, szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotach do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (Dz. U. Nr 254, poz. 1705).

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.),

Pobrane w badanym okresie dochody zostały w całości odprowadzone do budżetu państwa. Analiza prawidłowości odprowadzania dochodów do budżetu państwa wykazała jednak, iż spośród 107 odprowadzonych w badanym terminie transz, w dwóch przypadkach w 2010 r. i w jednym – w 2011 r., część dochodów podlegających odprowadzeniu w danym terminie w łącznej wysokości 2.660,82 zł, przekazano z opóźnieniem od 1 do 5 dni w stosunku do terminów określonych w § 4 rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵. Powyższe opóźnienia wyjaśniono przeoczeniem, w związku z dużą ilością obowiązków.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nieterminowe przekazanie do budżetu pobranych dochodów stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶ (dalej „uondfp”).

Dochody Izby ewidencjonowane były w 2010 r. (oraz częściowo w 2011 r.) metodą kasową, tj. w momencie ich wpływu na rachunek bankowy Izby. Kontrola prawidłowości wymierzenia przez Izbę i pobierania dochodów budżetowych w łącznej kwocie 115,3 tys. zł uzyskanych w 2010 r. i 7,5 tys. zł uzyskanych w 2011 r. wykazała, że w trzech przypadkach w 2010 r. (na kwotę 904,07 zł) oraz w jednym przypadku w 2011 r. (na kwotę 649,19 zł) nie dokonano przypisu należności, pomimo wystawienia przez Izbę rachunków w okresach poprzedzających datę wpłaty/przelewu. Zarówno Dyrektor Izby, jak i Główna Księgowa wyjaśniali taki sposób księgowania uproszczeniem stosowanym w związku z prowadzeniem do końca 2010 r. ręcznej księgowości.

W ocenie NIK było to niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁷ (dalej „uor”), 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.

Kontrola wykazała również, że w kwocie wykonanych w 2010 r. dochodów (w § 0970) ujęto 4.567,91 zł z tytułu zwróconej do Ministerstwa Finansów części refundacji środkami UE poniesionych kosztów zakupu paliwa, w związku z dojazdami pracowników Izby na spotkania dotyczące programu e-Deklaracje i e-Podatki, współfinansowanego przez Unię Europejską.

Izba wniosowała do MF o zwrot poniesionych wydatków - łącznie 8,5 tys. zł, z czego 5,4 tys. zł stanowiły koszty zakupu paliwa do samochodów służbowych, a 3,1 tys. zł – koszty podróży wg delegacji. W grudniu 2010 r. Ministerstwo dokonało zwiększenia planu Izby o wnioskowaną kwotę, w tym 7,2 tys. zł ze środków budżetu unii europejskiej (BSE), wskazując jednak przekazane kwoty w całości jako dofinansowanie kosztów podróży. Jednocześnie Ministerstwo poleciło Izbie wystawić zlecenie płatności na ww. środki BSE. Z przekazanych środków, Izba w całości prawidłowo zrefundowała wydatki dotyczące kosztów podróży wg delegacji, zaś niewykorzystaną kwotę przeznaczoną na koszty zakupu paliwa do samochodów służbowych zwróciła do MF, przy czym środki z budżetu krajowego – na rachunek wydatków, a środki BSE (4.567,91 zł)

⁵ rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 29 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.) i z dnia 20 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 245, poz. 1637),

⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.),

⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.),

w dniu 31.12.2010 r. przekazała na rachunek dochodów budżetowych, a następnie w dniu 11.01.2011 r. zwróciła do Ministerstwa wraz z innymi dochodami.

Główna Księgowa Izby wyjaśniała taki sposób zwrotu środków m.in. niewiedzą (pierwszy raz Izba dokonywała operacji finansowanych z BSE) i działaniem pod presją czasu oraz faktem, iż z uwagi na koniec roku budżetowego i składanie zleceń do Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. z terminem realizacji 30.12.2010 r., Ministerstwo nie mogło już dokonać korekty przyznaných środków.

Przepisy rozdziału 6 ufp nie przewidują konieczności zwrotu środków europejskich przekazanych na przełomie lat budżetowych na rachunek beneficjenta, podkreślając odmienny charakter tych środków. Potwierdza to również brzmienie art. 184 ust. 2 ufp, zgodnie z którym zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa nie dotyczą środków europejskich⁸.

W wyniku takiego sposobu zaksięgowania wymienionych środków, zawyżona została kwota uzyskanych przez Izbę w 2010 r. dochodów.

W kontrolowanym okresie, w ewidencji księgowej Izby wykazywana była, jako należność na koncie 201 (po stronie nadpłat), kwota 34.206,43 zł. Z dokumentów wynikało, że ta sama kwota została wyegzekwowana przez komornika sądowego w wyniku zajęcia konta bankowego Izby w dniach 4 sierpnia 2006 r. i 22 września 2006 r. Główna Księgowa Izby wyjaśniła, że w związku z zasądzonym od Dyrektora Izby obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania sądowego na rzecz dwóch podatników, Izba przekazała zasądzoną kwotę, ale na rzecz urzędów skarbowych prowadzących sprawy tych podatników. Do dnia zakończenia kontroli Izba nie podjęła działań zmierzających do wyjaśnienia sprawy i spisania tej należności z ewidencji. Główna Księgowa tłumaczyła taki stan rzeczy zagubieniem dokumentacji skierowanej do Zespołu Radców Prawnych (radca zajmujący się sprawą z dniem 31 sierpnia 2008 r. rozwiązał umowę o pracę i nie przekazał dokumentów) oraz zobowiązała się do odpisania ww. kwot z końcem 2011 r., zaś Dyrektor Izby potwierdził te wyjaśnienia.

W ocenie NIK, nie może to stanowić usprawiedliwienia dla niepodejmowania przez 5 lat czynności zmierzających do wyjaśnienia tej sprawy oraz świadczy o niewłaściwej organizacji pracy i braku nadzoru w tym zakresie.

8. Plany finansowe Izby, jako dysponenta III stopnia, zakładały na lata 2010 i 2011, wydatki odpowiednio w kwotach 24.278,9 tys. zł i 21.231,8 tys. zł. Zostały one zwiększone decyzjami Ministra Finansów o 1.725,8 tys. zł w 2010 r. oraz 4.452,7 tys. zł w 2011 r., z tego środkami budżetu unii europejskiej odpowiednio o 62,5 tys. zł i 18,9 tys. zł.

Przyznane przez Ministra Finansów środki z rezerw celowych budżetu państwa wyniosły 828,6 tys. zł w 2010 r. i 380,7 tys. zł w okresie 3 kwartałów 2011 r. Analiza dokumentacji dotyczącej ich wydatkowania wykazała, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

W celu dostosowanie planów do bieżących potrzeb, zgodnie z art. 171 ust. 7 ufp oraz w granicach posiadanego upoważnienia, Dyrektor Izby dokonał przeniesień wydatków w łącznej kwocie 1.780,4 tys. zł

⁸ interpretacja Ministra Finansów - pismo znak IP3/032/GDH/PHMJ 7531/10, źródło: http://pokl.wup-rzeszow.pl/pl/48/2/750/1/wyjasnienia_i_interpretacje.html.

pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. O przeniesieniach wydatków Izba informowała Ministra Finansów, przekazując miesięczne zestawienia w tym zakresie. Dokonane decyzjami Ministra Finansów zmiany w planie, były wprowadzane na bieżąco do systemu informatycznego Trezor.

Wydatki w 2010 r. wyniosły 22.865,5 tys. zł (99,7% planu), a do dnia 30 września 2011 r. wydatkowano 16.446,2 tys. zł (64% planu na rok 2011). Badanie przeprowadzone na próbie 18,5% wydatków pozapłacowych poniesionych w 2010 r.⁹ i 47,5% - w 2011 r.¹⁰ wykazało, iż zrealizowano je w sposób oszczędny i celowy. Były one dokonywane m.in. na podstawie siedmiu zamówień (w tym 6 udzielonych na łączną kwotę 1.029,5 tys. zł brutto oraz w jednym określono ilość zakupionego paliwa) z zastosowaniem trybów przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych¹¹. Każdorazowo dokonywano wyboru najkorzystniejszej oferty.

9. Stan zobowiązań Izby ogółem na koniec 2010 r. wynosił 1.378,4 tys. zł, zaś na koniec września 2011 r. – 539,4 tys. zł. Były to zobowiązania niewymagalne, dotyczące głównie (tj. po 92,4%) wynagrodzeń, w tym dodatkowego wynagrodzenia rocznego, pochodnych i składek PEFRON. Kontrola wykazała, że w 2007 r. Izba przekazała na pokrycie zaległości podatnika w ŁUS całą kwotę (7.200 zł) zasądzoną na jego rzecz od Dyrektora Izby zwrotu kosztów postępowania sądowego, w sytuacji gdy zaległości tego podatnika wynosiły 6.310,94 zł. Nadmiernie przekazane środki (882,90 zł) ŁUS zwrócił Izbie w dniu 25 kwietnia 2007 r. Kwotę tą Izba winna przekazać podatnikowi – w trakcie kontroli Główna Księgowa zobowiązała się do uregulowania tego zobowiązania do końca 2011 r.
10. Przeciętne zatrudnienie w Izbie na koniec III kwartału 2011 r. wyniosło 287,9 etatu i w porównaniu do 2010 r. było wyższe o 11%, głównie z uwagi na przyznanie dodatkowych etatów w związku z utworzeniem BKIP. W kontrolowanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie ulegało niewielkim zmianom - wzrosło: z 5.034 zł w 2009 r. do 5.097 zł w roku 2010 i – z uwagi na kumulację wypłat nagród pod koniec każdego roku - na dzień 30 września 2011 r. zmniejszyło się do 4.757 zł. Zaplanowane na 2010 r. wydatki na wynagrodzenia w kwocie 15.875 tys. zł, wykorzystano w 99,9%, zaś z planowanej na rok 2011 kwoty 17.113 tys. zł, do dnia 30 września 2011 r. wykorzystano 72%.

Badanie przeprowadzone na próbie 10 wypłaconych wynagrodzeń wykazało, iż zostały one naliczone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Świadczenia oraz składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy były pobierane i odprowadzane w sposób prawidłowy i terminowy.

Pracownicy Izby wypracowali ponad 1.389 godzin nadliczbowych w 2010 r. i 842,5 - do końca września 2011 r. Ewidencja w tym zakresie prowadzona była rzetelnie, a nadgodziny rozliczono zgodnie z art. 97 ustawy o służbie cywilnej¹², art. 151 Kodeksu Pracy¹³ i obowiązującym regulaminem pracy Izby.

11. Izba, będąc zarządcą zabudowanej nieruchomości gruntowej, składała właściwym organom podatkowym (do Urzędu Miasta Łodzi) deklaracje podatkowe DN-1 w zakresie podatku od nieruchomości. Niemniej jednak,

⁹ Wyselekcjonowanych metodą prostą (losowanie z interwałem z kart wydatków),

¹⁰ Wyselekcjonowanych spośród zaewidencjonowanych na kontach 201 i 234 metodą monetarną, głównie wg kryterium najwyższej kwoty,

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.),

¹² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.),

¹³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.),

nie w pełni przestrzegała postanowień ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴. Stwierdzone w wyniku kontroli uchybienia dotyczyły:

- odprowadzenia podatku od nieruchomości na 2010 i 2011 r. z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 6 ust. 9 pkt 3 ww. ustawy (odpowiednio 13 dni za 2010 r. i 1 dzień za 2011 r. - odsetkami za zwłokę obciążono pracownika),
- złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości na 2010 r. z 14-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy,
- ponad 3-miesięcznego opóźnienia w złożeniu korekty deklaracji na 2011 r. wobec terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt. 2 ww. ustawy - umowę najmu powierzchni rozwiązano w dniu 16.08.2011 r., a korektę sporządzono dopiero 5.12.2011 r.

Powyższe tłumaczono zmianami organizacyjnymi w 2010 r., nieuwagą pracownika oraz mylną interpretacją przepisów o podatkach lokalnych w zakresie składania korekt.

W ocenie NIK, opóźnienia te były w głównej mierze następstwem braku koordynacji realizowanych zadań pomiędzy poszczególnymi komórkami Izby oraz niewystarczającej kontroli funkcjonalnej w tym zakresie.

12. W badanym okresie prawidłowo dokonano przeniesień treści ksiąg rachunkowych na roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe i statystyczne Izby.

Niemniej kontrola wykazała, że jednostkowe sprawozdania Izby, jako dysponenta III stopnia, za okres od lutego do grudnia 2010 r. oraz od stycznia do kwietnia oraz za lipiec 2011 r. podpisane zostały nieterminowo. NIK przyjmuje jednak wyjaśnienia Kierownictwa Izby, że były one przekazywane do Izby - jako dysponenta II stopnia - w terminach wcześniejszych, ale zatwierdzane wspólnie ze sprawozdaniem łącznym, co nie miało wpływu na prawidłowość i terminowość przekazywania do MF sprawozdań zbiorczych.

Łączne sprawozdania dysponenta II stopnia (Rb-27, Rb-28, Rb-23, Rb-28-Programy oraz Rb-28 UE, a także kwartalne sprawozdania Rb-N i Rb-Z), sporządzono rzetelnie, zgodnie z wymogami rozporządzeniami Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵ i z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁶ oraz terminowo przekazano Ministerstwu Finansów.

Inwentaryzacja składników aktywów i pasywów została przeprowadzona w Izbie w terminach wynikających z art. 26 ust. 3 uor.

13. W Izbie podjęto rzetelne działania w celu wdrożenia jednolitego systemu kontroli zarządczej, opracowanego przez Ministerstwo Finansów. W wymaganych terminach zapoznano pracowników z zasadami tego systemu, a także wypełniono kwestionariusze samooceny kontroli zarządczej.

Niemniej jednak przyjęta w Izbie polityka rachunkowości nie była w pełni zgodna z obecnie obowiązującą strukturą organizacyjną Izby, a także nie określała przyjętych w Izbie zasad i procedur księgowania (w tym zaliczania dowodów do okresów rozliczeniowych i uproszczeń) oraz obiegu dokumentów. Przyjęty i stosowany

¹⁴ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.)

¹⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103,

¹⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247,

w badanym okresie zakładowy plan kont również nie spełniał ustalonych przepisami wymagań, ponieważ:

- w planach kont i w urządzeniach księgowych nie ujęto kont: 015 Mienie zlikwidowanych jednostek (w 2010 r.) oraz kont dla ewidencjonowania planu (konto 982), zaangażowania (konto 983) i operacji księgowych przy udziale środków BSE wymaganych przepisami rozporządzeń Ministra Finansów z dnia: 28 lipca 2006 r.¹⁷ i 5 lipca 2010 r.¹⁸,
- w planie kont nie określono przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, tj. opisu konta 227 Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich oraz stosowanych w 2011 r. kont: 130-2 Dochody budżetowe wg rodzaju, 130-1 Rachunek bieżący jednostki budżetowej, wydatki, 225 Rozrachunki z budżetami, wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3a uor.

14. Badanie ksiąg rachunkowych roku 2010, przeprowadzone na próbie 185 dowodów (na kwotę 225,7 tys. zł) wybranych metodą prostą z kart wydatków wykazało, że 4 dowody (2,2%) na kwotę 9,2 tys. zł nie spełniały wymogów formalnych w zakresie poprawek, sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz dekretacji. Stwierdzono też błędy systematyczne, obejmujące od 79,5% do 100% badanych dowodów, dotyczące:

- nieujęcia w księgach wymaganego art. 23 ust. 2 pkt 2 uor rodzaju i numeru ewidencyjnego dowodu księgowego w przypadku 147 dokumentów na kwotę 161,3 tys. zł,
- braku we wszystkich badanych przypadkach podpisu osoby wskazującej sposób ujęcia dowodów księgowych w księgach oraz daty dokonania operacji gospodarczych i daty dowodu w zapisach księgowych, wymaganych odpowiednio art. 21 ust. 1 pkt 6 oraz art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor.

Ujawnione w wyniku badania próby dowodów oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych¹⁹ w 2010 r. przypadki zaksięgowania dowodów do niewłaściwych okresów sprawozdawczych (15 pozycji na kwotę 15.403,11 zł), miały wpływ na sprawozdawczość bieżącą Izby i wynikały z błędu pracownika, niedopatrzenia oraz zbyt późnego przekazania dowodów księgowych do komórki rachunkowości.

W 2011 r., spośród zbadanych 184 zapisów księgowych (na kwotę 1.030,6 tys. zł) wybranych metodą monetarną oraz dobranych celowo 90 pozycji (na kwotę 526,3 tys. zł), w tym wyselekcjonowanych w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg (85 zapisów na kwotę 511,7 tys. zł), błędy formalne stwierdzono w przypadku 41 dokumentów (15% badanych) o łącznej wartości 123,7 tys. zł. Dotyczyły one głównie: zaewidencjonowania w urządzeniach księgowych błędnej daty dowodu i operacji gospodarczej (37 dowodów na kwotę 115,7 tys. zł), w tym w dwóch przypadkach dodatkowo błędu w dekretacji, zatwierdzenia do wypłaty i ujęcia

¹⁷ 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.),

¹⁸ rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861),

¹⁹ na podstawie ręcznego przeglądu zapisów księgowych w dzienniku Izby za miesiąc: czerwiec i grudzień 2010 r. – tylko w zakresie miesiąca księgowania. Przeglądem tym objęto 589 dokumentów na łączną kwotę 2.133,4 tys. zł,

w księgach rachunkowych dowodów, pomimo braku adnotacji o ich sprawdzeniu pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym (4 pozycje na kwotę 8 tys. zł).

W zakresie wiarygodności ksiąg, stwierdzono nieprawidłowości w przypadku 6 operacji na kwotę 28.710 zł, z których cztery (na kwotę 16.310 zł) miały wpływ na wiarygodność sprawozdawczości bieżącej, jedna (7.217 zł) na wiarygodność sprawozdań bieżących i sprawozdania rocznego za 2010 r. oraz jedna (5.183 zł) wyłącznie na wiarygodność sprawozdania rocznego za 2010 r.

Stwierdzono ponadto przypadki księgowania zbiorczych – w pięciu przypadkach (o wartości 7.244,68 zł wg ewidencji) w 2010 r. i w jednym (na 329,45 zł) w 2011 r. w księgach ujęto kwoty wynikające z sumy różnych faktur lub różnicy pomiędzy właściwymi fakturami, a fakturami korygującymi (pomimo wystawienia ich w różnych dniach), co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 1 uor.

Kontrola wykazała również, że 124 dowody księgowe roku 2010 (na kwotę 535,8 tys. zł) i 145 dowodów roku 2011 (na kwotę 175,5 tys. zł) ujęto w księgach Izby w dniu ich zapłaty, tzw. metodą kasową, tj. niezgodnie z art. 6 ust. 1 uor.

Ponadto, w 2010 r. w Izbie nie sporządzano zestawień obrotów i sald. Wydruk dziennika oraz zestawienie obrotów i sald za czerwiec w 2011 r. sporządzono dopiero 10 sierpnia 2011 r., zaś zapisy księgowe w 2011 r. (z wyjątkiem miesiąca września) zatwierdzano dopiero po upływie dwóch miesięcy.

Działanie takie skutkowało sporządzaniem sprawozdań jednostkowych Izby w oparciu o niezatwierdzone dane księgowe oraz było sprzeczne z postanowieniem art. 24 ust. 5 pkt. 1 i 2 uor stanowiącym m.in., że księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań, a zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, w terminie, o którym mowa w pkt 1.

Izba nie prowadziła też analitycznej ewidencji wydatków BSE na koncie 227, a Dyrektor Izby nie zatwierdził do stosowania, użytkowanego od 2011 r. oprogramowania księgowego oraz nie ustalił zasad ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz danych i przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych, czym nie dopełnił wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3c i pkt 4 uor.

Zarówno Pan Dyrektor, jak i Główna Księgowa Izby powyższe nieprawidłowości tłumaczyli stosowanymi w Izbie uproszczeniami wynikającymi z ręcznego prowadzenia ksiąg rachunkowych w 2010 r., wdrażaniem komputerowego systemu księgowego w 2011 r., a także nieuwagą i niedopatrzaniem pracownika.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje zapewnienia Pana Dyrektora o podjęciu działań zmierzających do wdrożenia w Izbie z dniem 1.01.2012 r. polityki rachunkowości zgodnej z obowiązującymi zasadami oraz strukturą organizacyjną Izby. Niemniej jednak, w ocenie NIK, na powstanie nieprawidłowości w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych za lata 2010 – 2011 (do końca września) decydujący wpływ miały: brak zasad obiegu dowodów księgowych oraz brak skutecznego nadzoru i kontroli funkcjonalnej.

Biorąc pod uwagę powyższe nieprawidłowości, w tym stwierdzone błędy systematyczne, NIK wydaje opinie: w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych – „negatywną”, natomiast w zakresie

wiarygodności ksiąg rachunkowych „pozytywną z zastrzeżeniami”, z uwagi na kwoty nieprawidłowości nieprzekraczające progu istotności.

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

- dołożenie należytej staranności przy ustalaniu i odprowadzaniu zgromadzonych dochodów na rachunek budżetu państwa,
- terminowe przekazywanie deklaracji na podatek od nieruchomości właściwemu organowi podatkowemu oraz odprowadzania tego podatku,
- uregulowanie zobowiązań z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego,
- dostosowanie polityki rachunkowości do obowiązujących przepisów,
- prawidłowe sporządzanie dowodów księgowych oraz właściwe ich ewidencjonowanie w księgach rachunkowych,
- wzmoczenie nadzoru i kontroli w zakresie terminowości i prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Dyrektora w terminie 15 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.