



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 11 stycznia 2010 r.

**Pani Maria Suszczyńska
p.o. Dyrektora Izby Skarbowej
w Białymstoku**

LBI-410-023-02/2009
P/09/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Izbie Skarbowej w Białymstoku („Izbie”) gospodarowanie środkami publicznymi w 2008 roku i w okresie III kwartałów 2009 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokóle z 14 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia gospodarowanie przez Izbę środkami publicznymi w 2008 roku i w okresie III kwartałów 2009 roku.

1. W latach 2008-2009 (do 30 września) Izba, jako dysponent II stopnia, wydatkowała² na potrzeby własne i podległych urzędów skarbowych - odpowiednio - 78.178 tys. zł i 54.430 tys. zł, co stanowiło 99,1% i 72,1% planu po zmianach (78.893 tys. zł i 75.450 tys. zł). Najwięcej środków, 64.597 tys. zł w 2008 roku i 45.972 tys. zł do 30 września 2009 r. (82,6% i 84,5% wydatków ogółem), wydatkowano na wynagrodzenia z pochodnymi pracowników aparatu skarbowego, 11.629 tys. zł i 7.661 tys. zł na pozostałe wydatki bieżące (14,9% i 14,1%), 1.039 tys. zł i 774 tys. zł na dotacje do barów mlecznych (1,3% i 1,4%), a 913 tys. zł i 23 tys. zł (1,2%, 0,04%) na wydatki majątkowe.

Na wydatki Izby przeznaczono natomiast 9.962 tys. zł w 2008 roku i 6.523 tys. zł do 30 września 2009 r. (99,5% i 72,1% planu po zmianach - 10.016 tys. zł i 9.044 tys. zł), w tym 7.344 tys. zł i 4.936 tys. zł (73,7% i 75,7% wydatków ogółem Izby) na wynagrodzenia i pochodne, 1.119 tys. zł i 801 tys. zł na pozostałe wydatki bieżące (11,2%

¹ o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”

² w rozdziałach: 75008 - izby skarbowe, 75009 - urzędy skarbowe, 75095 - pozostała działalność, 75647 - pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych, 75212 - pozostałe wydatki obronne, 55003 - bary mleczne

i 12,3%), 1.039 tys. zł i 774 tys. zł na dotacje dla barów mlecznych (10,4% i 11,9%), a 460 tys. zł i 12 tys. zł na wydatki majątkowe (m. in. wymiana dźwigów osobowych, zakup samochodu, modernizacja infrastruktury informatycznej i projekt modernizacji sieci teledacyjnej).

Terminowo opracowano plany finansowe na 2008 i 2009 rok, w których zapewniono zgodność dochodów i wydatków Izby i podległych urzędów skarbowych z ustawami budżetowymi na te lata. W planach dochodów urzędów Izba - w ślad za Ministerstwem Finansów - określiła im (15 lutego 2008 r. i 27 lutego 2009 r.) nadwyżki dochodów własnych podlegających wpłacie do budżetu państwa (1.321 tys. zł i 836 tys. zł; nadwyżka za 2008 rok została przez urzędy do budżetu wpłacona), mimo że środki na ten cel pochodziły ze źródeł innych niż określone w art. 22 ust. 8 obowiązującej do końca 2009 r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.³ W ocenie NIK, ustalenie w planach finansowych urzędów skarbowych wpłaty do budżetu państwa nadwyżek środków z opłat wymienionych w art. 22 ust. 2 pkt 14 tej ustawy (komorniczej, za czynności egzekucyjne i manipulacyjnej) nie znajduje podstawy prawnej. Jako działanie nielegalne należy również uznać zobowiązanie urzędów (pismem z 19 lutego 2008 r.) do wpłaty nadwyżki dochodów własnych za 2008 roku do 30 czerwca tegoż roku, gdyż w świetle postanowień § 24 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r.⁴, termin wpłaty nadwyżek dochodów własnych upływał 5 lutego roku następującego po roku budżetowym.

Środki budżetowe, w tym otrzymane z rezerw celowych budżetu państwa na wypłatę dodatków specjalnych i sfinansowanie procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej oraz pokrycie kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego (3.974,0 tys. zł w 2008 roku i 288,5 tys. zł do 30 września 2009 r.) Izba przekazała podległym urzędom w terminach gwarantujących prawidłowe wykonanie zadań, a w części wykorzystwała na wydatki własne, w sposób celowy i oszczędny (środki niewykorzystane w 2008 roku rozliczono 22 stycznia 2009 r.).

W Izbie prowadzono stały nadzór nad gospodarką finansową podległych urzędów skarbowych oraz monitorowano realizację celów strategicznych określonych przez Ministra Finansów, w tym m. in. w zakresie racjonalizacji kosztów. Nie posiadano dokumentów na okoliczność analizy przyczyn: różnicy kosztów utrzymania

³ o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), zwanej dalej „UFP”

⁴ w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.)

poszczególnych urzędów i w obciążeniu zadaniami pracowników aparatu skarbowego, mimo że na przykład:

- średnie miesięczne koszty eksploatacji w 2008 roku i do 30 września 2009 roku w porównywalnych pod względem powierzchni całkowitej (880,5 m² i 886,2 m²) i biurowej (463,13 m² i 402,4 m²) Urzędach w Hajnówce i Siemiatyczach, liczone na 1 zatrudnionego na koniec tych okresów, wynosiły 145,41 zł i 397,18 zł (w 2008 roku) i 216,11 zł i 472,63 zł (w 2009 roku),
 - przy porównywalnym przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu pracowników komórek podatkowych (średnio 4.071 zł w 2008 roku i 3.982 zł w III kwartałach 2009 roku), na 1 pracownika tych komórek w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Białymstoku przypadało średnio 224.016 podatników, 5.298 wydanych decyzji i 389.948 wprowadzonych do systemu deklaracji, a na pracownika takich komórek w Urzędzie Skarbowym w Mońkach - odpowiednio - 58.345, 1.313 i 57.459.
2. W latach 2008-2009 (do 30 września) Izba, w trybie (zapytania o cenę) i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r.⁵, udzieliła 2 zamówień o łącznej wartości 375,6 tys. zł na sprzątanie i konserwację pomieszczeń oraz dostawę samochodu osobowego. W obu postępowaniach informacje o wyborze najkorzystniejszej oferty zamieszczono na tablicy ogłoszeń Izby, natomiast wbrew postanowieniom art. 92 ust. 2 tej ustawy, nie podano na stronach internetowych.
 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w Izbie były dostosowane do ustalonych w ustawach budżetowych: limitu etatów (112 w 2008 roku i 106 w 2009 roku) oraz środków na płace (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym bez pochodnych, w wysokości - odpowiednio - 6.325 tys. zł i 4.270 tys. zł). W 2008 roku wykorzystano 93,7%, a do 30 września 2009 r. 95,3% limitu etatów, zaś w 99,8% i w 70,9% limit środków zaplanowanych na wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zmniejszyło się z 4.985 zł do 4.801 zł, głównie ze względu na wypłatę w 2008 roku zasądzonego byłemu dyrektorowi Izby wynagrodzenia (107,6 tys. zł) i dodatków specjalnych w służbie cywilnej (114 tys. zł). Od 1 stycznia 2009 r. uzyskano przeniesienie 2 etatów z administracji na etaty służby cywilnej i zatrudniono na nich osoby już pracujące (spoza służby cywilnej), z pominięciem naboru, o którym mowa w art. 9 ust. 1 obowiązującej do 24 marca 2009 r. ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r.⁶ W okresie objętym kontrolą terminowo naliczano

⁵ Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.), zwanej dalej „upzp”

⁶ o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.)

i odprowadzono obciążenia związane z wynagrodzeniami (składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy oraz wpłaty na PFRON).

W 2008 roku i w III kwartałach 2009 r. nie dopuszczono do powstania zobowiązań przeterminowanych. Wynikające z ewidencji zobowiązania niewymagalne na koniec tych okresów (585,2 tys. zł i 204,2 tys. zł) dotyczyły głównie naliczonego wynagrodzenia rocznego za 2008 rok, pochodnych od wynagrodzeń naliczonych i wypłaconych oraz bieżących płatności za dostawy i usługi.

4. Przyjęta w Izbie polityka rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 2004 r.⁷, a księgi rachunkowe za 2008 rok i za III kwartały 2009 roku były sprawdzalne i prowadzone na bieżąco⁸. Jednak:

- w 2 przypadkach z 2008 roku naruszono art. 20 ust. 1 UoR, gdyż dowody na kwotę 86.500 zł zaksięgowano do niewłaściwych okresów, tj. w grudniu, zamiast w listopadzie 2008 roku (nie miało to wpływu na sprawozdawczość budżetową),
- przy 57 dowodach księgowych z 2008 i 47 z 2009 roku (na łącznie 798.898 zł i 175.510 zł) były błędy formalne polegające na:
 - niewskazywaniu w ewidencji faktycznej daty wystawienia dowodu księgowego, lecz ostatniego dnia miesiąca, w którym faktura została wystawiona, czym naruszono zasadę bezbłędności wyrażaną w art. 24 ust. 3 UoR,
 - księgowaniu faktur w dniu księgowania wyciągów bankowych, a nie jako odrębnych dowodów, co skutkowało brakiem na fakturach danych wymaganych art. 21 ust. 1 pkt 6 UoR (wskazania miesiąca i sposobu ujęcia w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania).

Stwierdzono również, że:

- sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-Z i Rb-N za 2008 i za III kwartały 2009 roku, zostały sporządzone terminowo i zgodnie z danymi ujętymi w ewidencji księgowej i zasadami określonymi w §§ 1, 8-10, 14, 16 i 19 cz. II ust. 1 pkt 28 załącznika nr 33 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r.⁹ W 6 sprawach dotyczących kosztów sądowych, zobowiązania z tego tytułu nie były księgowane

⁷ o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), zwanej dalej „UoR”

⁸ co pozwalają stwierdzić wyniki analizy przez NIK 79 dowodów na kwotę 892,5 tys. zł z 2008 roku i 147 na kwotę 277,7 tys. zł z III kwartałów 2009 roku, co stanowiło - odpowiednio - 65,2% i 61,7% wartości dowodów wylosowanych do badania

⁹ w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781, ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej”

w miesiącu, w którym wpłynęły prawomocne wyroki¹⁰, a w miesiącu następnym, mimo że w świetle przepisów art. 20 ust. 1 UoR, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Skutkowało to zaniżeniem zobowiązań w sprawozdaniach Rb-28, o 2,8 tys. zł za I kwartał 2008 roku i o 20,0 tys. zł za I kwartał 2009 roku,

- w 2008 i 2009 roku ewidencja na kontach 980 „*Plan finansowy wydatków budżetowych*” i 998 „*Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego*” była prowadzona bez podziału na rozdziały klasyfikacji budżetowej, tj. ze szczegółowością mniejszą niż określona w cz. II ust. 2 pkt 1 i 6 załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r.¹¹

5. Prawidłowo przeprowadzono, udokumentowano i powiązano z zapisami księgowymi wyniki inwentaryzacji na koniec 2008 roku składników aktywów i pasywów. Spisem z natury objęto środki trwałe, wyposażenie, środki pieniężne, druki ścisłego zarachowania, mandaty gotówkowe i kredytowe, a metodą uzgadniania sald i weryfikacji danych pozostałe składniki aktywów i pasywów. Mimo stwierdzenia różnic inwentaryzacyjnych nie sporządzono protokołu ich weryfikacji wymaganego § 10 Instrukcji inwentaryzacyjnej¹² (inwentaryzacja została rozliczona).

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z postanowieniami art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1 pkt 6 oraz art. 24 ust. 3 UoR.
2. Prowadzenie ewidencji kont 980 i 998 w szczególności wymaganej w cz. II ust. 2 pkt 1 i 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości.
3. Zamieszczanie na stronie internetowej informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty z postępowania o zamówienie publiczne, stosownie do postanowień art. 92 ust. 2 upzp.
4. Przestrzeganie obowiązku sporządzania protokołu weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych, o którym mowa w § 10 Instrukcji inwentaryzacyjnej.
5. Zatrudnianie w korpusie służby cywilnej osób w wyniku naboru, o którym mowa w obowiązującym od 24 marca 2009 r. art. 26 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r.¹³

¹⁰co stwierdzono w wyniku analizy 28 wyroków zasądających koszty sądowe w łącznej kwocie 66,3 tys. zł (wydanych od 19 grudnia 2007 r. do 30 kwietnia 2009 r.)

¹¹w 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.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zasad rachunkowości”

¹²wprowadzonej zarządzeniem dyrektora Izby z 28 listopada 2007 r.

¹³o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.)

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, 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 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 Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku 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.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku

Barbara Chilińska