



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 12 stycznia 2010 r.

**Pan
Tadeusz Gawda
p.o. Dyrektora Izby Skarbowej
w Lublinie**

LLU-410-38-01/2009
P/09/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Izbie Skarbowej w Lublinie, zwanej dalej „Izbą”, kontrolę gospodarowania środkami publicznymi w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia gospodarowanie środkami publicznymi przez Izbę Skarbową w kontrolowanym okresie. Nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- ustaleniu w planach finansowych podległych urzędów skarbowych na 2008 i 2009 r. nadwyżki dochodów własnych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne, podlegającej wpłacie do budżetu państwa, mimo że do dokonywania tych wpłat nie istniał tytuł prawny,
- niewypłaceniu pracownikom Izby wynagrodzeń przysługujących za rozpoznanie spraw dyscyplinarnych zakończonych wydaniem orzeczenia oraz nieujęciu zobowiązań z tego tytułu w księgach rachunkowych,

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

- zaliczeniu operacji gospodarczych do niewłaściwych okresów sprawozdawczych,
- kwalifikowaniu wydatków do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

1. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje zgodność i wiarygodność ksiąg rachunkowych Izby. Badanie poprawności i rzetelności ksiąg przeprowadzono na próbie 237 zapisów księgowych o łącznej wartości 9.307,1 tys. zł, wybranych metodą monetarną oraz w oparciu o dobór celowy.²

W zakresie poprawności formalnej (zgodności) dowodów i zapisów księgowych uwagi NIK dotyczą 154 zapisów³, uchybiających przepisom art. 23 ust. 2 pkt 2 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.⁴ Nieprawidłowości polegały na: niewprowadzeniu do ksiąg rachunkowych dat dowodów, w przypadku gdy była ona różna od daty operacji oraz ujęciu w księgach danych niezgodnych z dokumentami źródłowymi w zakresie dat dowodów oraz opisu operacji. Ponadto we wszystkich badanych dokumentach stwierdzono błąd systematyczny, polegający na braku wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy. Uchybieniem było również księgowanie w 2008 r. zobowiązań na kontach rozrachunkowych wyłącznie w przypadku płatności mających miejsce w kolejnym miesiącu, co naruszało art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, ale nie wpływało na sprawozdawczość budżetową Izby.

W zakresie rzetelności zapisów księgowych (badanie wiarygodności) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące ujmowania wydatków w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, tj. niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶, co skutkowało nieprawidłową strukturą wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa (rocznych i bieżących):

- wydatki za odprowadzenie ścieków (6,3 tys. zł w 2008 r. i 4,7 tys. zł w 2009 r.) sfinansowano w ramach § 4260 - *zakup energii*, zamiast w § 4300 - *zakup usług pozostałych*;
- wydatek poniesiony w 2008 r. na zakup pamięci HP (5,4 tys. zł) ujęto w § 4210 - *zakup materiałów i wyposażenia*, podczas gdy faktycznie zwiększał on wartość środka trwałego

² 167 zapisów na kwotę 1.308,4 tys. zł dotyczących 2008 r. oraz 70 dowodów o wartości 7.988,7 tys. zł dotyczących trzech kwartałów 2009 r.

³ 118 zapisów księgowych w 2008 r. oraz 36 zapisów w 2009 r.

⁴ Dz. U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm., zwana w treści wystąpienia „uor”.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej „ufp”.

⁶ Dz. U. nr 107, poz. 726 ze zm.

(serwera) i podlegał ujęciu w § 6060 - *wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*;

- wydatek poniesiony w 2008 r. na zakup płyt CD, DVD oraz taśm do streamera (2,1 tys. zł) sfinansowano w ramach § 4210, zamiast w § 4750 - *zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji*;
- wydatek poniesiony w 2008 r. na zakup tonerów do drukarek (0,6 tys. zł) ujęto w § 4210, zamiast w § 4750.

NIK negatywnie ocenia zaksięgowanie do niewłaściwych okresów sprawozdawczych zobowiązań z tytułu kosztów postępowania sądowego w łącznej kwocie 214,6 tys. zł, wynikających z prawomocnych wyroków sądów administracyjnych⁷. Naruszało to art. 20 ust. 1 uor, a także określoną w art. 24 ust. 1 tej ustawy zasadę bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych i spowodowało zaniżenie wysokości zobowiązań wykazywanych w bieżących sprawozdaniach Rb-28. Do opóźnień w księgowaniach przyczyniło się nieokreślenie w instrukcji obiegu dokumentów terminów przekazywania wyroków sądowych przez komórki merytoryczne służbom księgowym, tak jak ustanowiono to w przypadku innych dokumentów.

Kontrola wykazała również, że w 2009 r. Izba dokonała przeksięgowania wydatków z tytułu kosztów postępowania sądowego (§ 4610) pomiędzy rozdziałem 75008 – *izby skarbowe* a 75647 – *pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych* na łączną kwotę 141,8 tys. zł na podstawie dowodów wewnętrznych *Polecenie księgowania*. Stanowiło to naruszenie zasad określonych w załączniku Nr 2 (pkt II *Opis kont*) 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 publicznych⁸, zgodnie z którymi zapisy na koncie 130 – *rachunki bieżące jednostek budżetowych* dokonywane są wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych.

Inwentaryzacja została przeprowadzona terminowo, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi oraz z zachowaniem zasad określonych w art. 26 i 27 uor. Nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych.

⁷ 10 zapisów księgowych w 2008 r. na kwotę 41,3 tys. zł i 10 zapisów w 2009 r. (do 30.09.2009 r.) na kwotę 173,3 tys. zł.

⁸ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

2. Sprawozdania budżetowe Izby za 2008 r. i III kw. 2009 r.⁹ zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Łączne sprawozdania budżetowe sporządzone zostały przez Izbę, jako dysponenta środków budżetu państwa drugiego stopnia, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰, na podstawie sprawozdań jednostkowych podległych urzędów skarbowych oraz sprawozdania jednostkowego Izby.

3. Plan wydatków Izby i podległych urzędów skarbowych na 2008 i 2009 r. ustalono w oparciu o wykonanie lat poprzednich z uwzględnieniem zgłoszonych potrzeb, przy czym planując wydatki na 2009 rok, Izba ograniczyła analizę potrzeb do wynagrodzeń oraz opłat za administrowanie i czynsze.

Nieprawidłowością było nieterminowe wprowadzanie zmian w planach finansowych podległych urzędów skarbowych (wynikających z decyzji Ministra Finansów zwiększających planowane wydatki). Opóźnienia w stosunku do terminu określonego w § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych (...) ¹¹ wynosiły od kilku dni do prawie siedmiu miesięcy i skutkowały wykazywaniem w jednostkowych sprawozdaniach Rb-28 Izby, w ramach rozdziału 75009 – *urzędy skarbowe* (w kolumnie plan po zmianach) niepodzielonych kwot - odpowiednio 861,6 tys. zł w 2008 i 791,7 tys. zł w 2009 r. (do 30.09.).

NIK negatywnie ocenia ustalenie w planach finansowych podległych urzędów skarbowych na 2008 i 2009 r. nadwyżki dochodów własnych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne w kwocie – odpowiednio - 1.387 tys. zł i 3.352 tys. zł, podlegającej wpłacie do budżetu państwa, mimo że do dokonywania tych wpłat nie istniał tytuł prawny. Katalog źródeł dochodów własnych objętych obowiązkiem odprowadzenia do budżetu państwa nadwyżki środków, określony w art. 22 ust. 8 ufp, nie przewiduje odprowadzenia nadwyżki dochodów własnych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne. Dyrektor Izby Skarbowej, w celu zapewnienia zgodności kwot dochodów z ustawą budżetową na 2008 i 2009 rok, ustalił (na podstawie informacji przekazanej przez Ministerstwo Finansów) kwoty nadwyżki w planach finansowych przekazanych podległym urzędom. Działanie takie było nielegalne i wymuszało na naczelnikach urzędów skarbowych postępowanie niezgodne z przepisami

⁹ Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków oraz kwartalne Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

¹⁰ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

¹¹ D. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

ufp. Przekazane kwoty zakwalifikowano w § 2400 *wpłata do budżetu nadwyżki dochodów własnych lub środków obrotowych* i wykazano w sprawozdaniach Rb-34.¹²

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą osoby pełniące obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie – obecnie w odniesieniu do 2009 r. oraz poprzednio w odniesieniu do 2008 r.

4. W 2008 r. wydatki Izby i podległych urzędów skarbowych wyniosły 132.041 tys. zł (w tym wydatki Izby 13.498 tys. zł), co stanowiło 96,1% planu po zmianach (w przypadku Izby 96%) i 107,8% wydatków poniesionych w 2007 r. (w przypadku Izby o 104,3%). Do dnia 30 września 2009 r. zrealizowano wydatki w wysokości 103.635 tys. zł (w tym Izba 14.995 tys. zł), tj. 74,3% planu po zmianach (w przypadku Izby 78,2%).

Na podstawie badanej próby (wydatki o wartości 7.660,9 tys. zł) stwierdzono, że wydatki były dokonywane w granicach określonych w planie finansowym i służyły realizacji zadań Izby.

Pozytywnie oceniono działania podejmowane przez Izbę w celu racjonalizacji wydatków związanych z jej bieżącym funkcjonowaniem. Wydatkowanie środków budżetowych poprzedzone było badaniem celowości zamówienia oraz możliwości jego sfinansowania w ramach planu na dany rok budżetowy. W wyniku wprowadzonych w Izbie oszczędności zmniejszono np. koszty utrzymania samochodów (z 45,1 tys. zł w 2008 r. do 26,9 tys. zł w 2009 r.) i eksploatacji nieruchomości użytkowanych przez Izbę (średnie miesięczne - z 18,7 tys. zł w 2008 r., do 12,5 tys. zł w 2009 r.)

Analiza sześciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w badanym okresie o wartości (brutto) 1.328,5 tys. zł wykazała, że zamówień udzielono zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.¹³

W 2008 r. plan finansowy Izby został zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 818,5 tys. zł, a w 2009 r. (30.09.) o 357 tys. zł. Rezerwy te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zrefundowanie kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego 529 tys. zł¹⁴ i na wynagrodzenia (sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz skutków procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej) - 592,7 tys. zł.¹⁵

Niewykorzystane w 2008 r. środki (1 tys. zł, w tym przez Izbę 0,1 tys. zł) zostały

¹² Kwartalne sprawozdanie z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych.

¹³ Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹⁴ 197,4 tys. zł w 2008 r. i 331,6 tys. zł w 2009 r.

¹⁵ 573,6 tys. zł w 2008 r. i 19,1 tys. zł w 2009 r.

zwrócone do budżetu państwa z zachowaniem terminu określonego w § 14 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.¹⁶

5. Wydatki na wynagrodzenia w 2008 r. i w trzech kwartałach 2009 r. zrealizowano w Izbie w kwotach odpowiednio 11.151 tys. zł i 8.695 tys. zł, tj. 95,9 % i 77,2 % planu po zmianach, natomiast w podległych urządach skarbowych wyniosły one odpowiednio 101.218 tys. zł i 76.832 tys. zł, tj. 96,7 % i 73,6 % planu po zmianach.

Przeciętne zatrudnienie w Izbie w 2008 r. wyniosło 176 osób i w stosunku do planu po zmianach było niższe o dziewięć osób. Stan zatrudnienia na koniec 2008 r. wynosił 176 osób i nie przekroczył stanu planowanego. Za trzy kwartały 2009 r. przeciętne zatrudnienie wyniosło 167 osób i w stosunku do planu po zmianach było niższe o 13 osób. Stan zatrudnienia na koniec września 2009 r. wynosił 164 osób i nie przekroczył stanu planowanego. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego w 2008 r. wyniosło 4,7 tys. zł, natomiast w 2009 r. (do 30.09.) 4,6 tys. zł.

NIK stwierdziła, że opisy i wartościowanie stanowisk pracy w służbie cywilnej zostały dokonane zgodnie z zarządzeniem Nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej¹⁷. Wykonanie tego zadania zostało pozytywnie ocenione przez audytora wewnętrznego. Natomiast negatywnie audytor ocenił wykonanie opisów i wartościowania stanowisk pracy przez dwa urzędy skarbowe, głównie z uwagi na niedotrzymanie obowiązujących terminów.

Składki na ubezpieczenia społeczne prawidłowo naliczono i odprowadzono w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁸. Należności na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych odprowadzano zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁹.

Nieprawidłowością było niewypłacenie pracownikom Izby i podległych urzędów – do dnia zakończenia kontroli NIK - wynagrodzeń w kwocie 6,8 tys. zł²⁰, przysługujących za rozpoznanie w 2008 roku, w ramach wspólnej komisji dyscyplinarnej, spraw dyscyplinarnych, zakończonych wydaniem orzeczenia. Obowiązek ich wypłaty wynikał

¹⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

¹⁷ M.P. Nr 48, poz. 566 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2008r., Nr 14, poz. 92

²⁰ W tym 1,9 tys. zł za rozpoznanie spraw zakończonych postanowieniem o umorzeniu postępowania.

z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2006 r.²¹ Zobowiązań z tego tytułu nie ujęto również księgach rachunkowych Izby (0,8 tys. zł) i urzędów skarbowych (6,0 tys. zł), co skutkowało zaniżeniem kwoty zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach budżetowych za 2008 r. – jednostkowych i łącznym. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzekazanie przez Izbę Skarbową, która zapewniała obsługę wspólnej komisji, informacji o sprawach rozpoznanych, zakończonych wydaniem orzeczenia. Do lipca 2009 r. Izba nie przekazała również informacji stanowiących podstawę do naliczenia i wypłaty wynagrodzenia za sprawy rozpoznane w lutym i marcu 2009 roku. Po przekazaniu w lipcu i listopadzie stosownych informacji, urzędy wypłaciły²² (do zakończenia kontroli NIK) wynagrodzenia w kwocie 1,8 tys. zł²³.

Do nieprawidłowości w tym zakresie przyczynił się brak uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad informowania o rozpoznanych przez pracowników Izby i urzędów skarbowych sprawach dyscyplinarnych, zakończonych wydaniem orzeczenia.

6. Zobowiązania Izby na koniec 2008 r. wynosiły 1.268 tys. zł i dotyczyły głównie wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi, dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz zakupu towarów i usług. Ograniczone zasilenie w środki budżetowe w grudniu 2008 r. spowodowało powstanie zobowiązań w kwocie 417,9 tys. zł. Zobowiązania wymagalne wyniosły 0,4 tys. zł i dotyczyły prenumeraty miesięczników. Na dzień 30 września 2009 r. zobowiązania wynosiły 1.029 tys. zł i dotyczyły głównie zakupu towarów i usług oraz wydatków inwestycyjnych. Nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych.

7. Pozytywnie oceniono realizację przez Dyrektora Izby obowiązku nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych jednostek organizacyjnych, wynikającego z art. 153 ust. 2 ufp. Działający w strukturze Izby Oddział Nadzoru nad Urzędami Skarbowymi zaplanował i przeprowadził w badanym okresie sześć kontroli kompleksowych, dziewięć problemowych, 11 doraźnych. Kontrole kompleksowe obejmowały całokształt realizowanych zadań, w tym rachunkowość budżetową, zamówienia publiczne, stan techniczny budynków. Realizacja zaleceń pokontrolnych była przedmiotem kontroli sprawdzających. Wyniki dokonanej przez Izbę Skarbową analizy realizacji zadań w badanym okresie przez poszczególne urzędy skarbowe miały wpływ na przyznane nagrody naczelnikom tych urzędów. Za zajęcie miejsc od pierwszego do trzeciego w kwocie 90%

²¹ W sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej oraz komisji dyscyplinarnych Dz. U. Nr 246, poz. 1797

²² Na podstawie rozporządzenia dnia 21 grudnia 2006 r. oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców Dz. U. Nr 60, poz. 492.

²³ W tym za sprawy zakończone postanowieniem o umorzeniu postępowania 0,5 tys. zł.

nagrody Dyrektora Izby, a za trzy ostatnie miejsca 50% nagrody naczelnika urzędu, który zajął miejsce od pierwsze do trzeciego.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Terminowe wprowadzanie zmian w planach finansowych podległych urzędów skarbowych, wynikających z decyzji Ministra Finansów.
2. Wypłatę wynagrodzeń przysługujących pracownikom Izby za rozpoznanie spraw dyscyplinarnych zakończonych wydaniem orzeczenia.
3. Ustalenie zasad informowania o rozpoznanych przez pracowników Izby i urzędów skarbowych sprawach dyscyplinarnych, zakończonych wydaniem orzeczenia.
4. Księgowanie operacji gospodarczych do właściwych okresów sprawozdawczych.
5. Ujmowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.
6. Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych danych, w zakresie daty dowodu oraz opisu operacji gospodarczej, zgodnych z dowodem źródłowym dokumentującym operację gospodarczą.
7. Pełną dekretację dowodów ze wskazaniem miesiąca ujęcia w księgach rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, 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 prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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.