



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 12 stycznia 2010 r.

**Pan
Paweł Zgrajka
Naczelnik
Pierwszego Urzędu Skarbowego
w Lublinie**

LLU-410-38-02/2009
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 Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Lublinie, zwanym w dalszej części „Urzędem”, kontrolę w zakresie 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 14 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia gospodarowanie przez Urząd środkami publicznymi w kontrolowanym okresie.

Ocenę uzasadniają stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, polegające głównie na:

- odprowadzeniu w latach 2008 – 2009 na rachunek dochodów budżetu państwa, odpowiednio 253 tys. zł i 650 tys. zł, jako nadwyżki dochodów własnych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne, mimo braku obowiązku prawnego w tym zakresie,

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

- niewypłaceniu wynagrodzeń, przysługujących pracownikom Urzędu, którzy orzekali w sprawach dyscyplinarnych zakończonych wydaniem orzeczenia oraz nieujęciu zobowiązań z tego tytułu w księgach rachunkowych,
- kwalifikowaniu wydatków do nieprawidłowych podziałek klasyfikacji budżetowej.

1. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami opiniuje wiarygodność ksiąg rachunkowych Urzędu. Formalną poprawność dowodów i zapisów księgowych za rok 2008, NIK opiniuje pozytywnie, a za trzy kwartały 2009 r. pozytywnie z zastrzeżeniami. Badanie poprawności i rzetelności ksiąg przeprowadzono na próbie 288 zapisów księgowych o łącznej wartości 2.694,2 tys. zł, wybranych metodą monetarną oraz w oparciu o dobór celowy.²

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 zagranicznych³, co skutkowało nieprawidłową strukturą wydatków wykazanych w bieżących sprawozdaniach Rb-28⁴, a za 2008 również w sprawozdaniu rocznym:

- wydatek w kwocie 1.781,20 zł poniesiony w 2008 r. na zakup usługi drukarskiej sfinansowano w ramach § 4210 *zakup materiałów i wyposażenia*, zamiast w § 4300 *zakup usług pozostałych*,
- kwotę 3.019,50 zł wydatkowaną w 2008 r. na zakup usługi kontroli okresowej obiektu⁵, sfinansowano w ramach § 4270 *zakup usług remontowych*, podczas gdy winien on być sfinansowany w ramach § 4300,
- wydatek za odprowadzenie ścieków w kwocie 437,69 zł w styczniu 2009 r. sfinansowano w ramach § 4260 *zakup energii*, zamiast w § 4300,
- kwotę 10.980 zł za roboty budowlane sfinansowano w 2009 r. z rozdziału 75647 *pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych*, a nie z rozdziału 75009 *urzędy skarbowe*, do którego prawidłowo zakwalifikowano nadzór nad tymi robotami,
- wydatek w kwocie 292,80 zł poniesiony w 2009 r. na konserwację centrali telefonicznej zakwalifikowano do rozdziału 75647, zamiast do rozdziału 75009, jak to miało miejsce w przypadku innych kwot wydatkowanych na ten cel,

² 163 zapisów księgowych na kwotę na kwotę 1.542,6 tys. zł dotyczących 2008 r. oraz 125 dowodów na kwotę 1.151,6 tys. zł dotyczących trzech kwartałów 2009 r.

³ Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

⁴ Z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁵ O której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlanego (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 ze zm.).

- wydatki w kwocie 9.581,70 zł⁶ na zakup usług polegających na wykonaniu operatów szacunkowych (§ 4390), związanych z postępowaniami podatkowymi, kwalifikowane były do rozdziału 75009 *urzędy skarbowe*, a nie do rozdziału 75647 *pobór podatków(...)*, z uwagi na fakt, że w ustalonym przez Izbę Skarbową planie finansowym § 4390 występował tylko w tym rozdziale.

NIK stwierdziła również, że wydatek w kwocie 6.234,20 zł poniesiony w 2008 r. na ochronę osób i mienia oraz konwój wartości pieniężnych, ujęto w rozdziale 75647 *pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych*, mimo iż Naczelnik Urzędu zatwierdził go do wypłaty z rozdziału 75009 *urzędy skarbowe*.

Nieprawidłowością było również zaliczenie do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, na skutek ponad dwumiesięcznego opóźnienia w przekazaniu dokumentu do komórki rachunkowości budżetowej, zobowiązania w kwocie 3.322,00 zł z tytułu kosztów postępowania sądowego. Naruszało to postanowienia art. 20 ust. 1 uor i spowodowało zaniżenie wysokości zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach Rb-28 za czerwiec i lipiec 2009 r.

Błędem formalnym było ujęcie w księgach rachunkowych 2009 r. pięciu dowodów księgowych o łącznej wartości 9.613,77 zł przed ich zatwierdzeniem przez Naczelnika Urzędu i Głównego Księgowego, mimo iż zgodnie z ustanowionymi zasadami rachunkowości dowód przed zaksięgowaniem powinien być zatwierdzony.

Uchybieniem było również:

- księgowanie w 2008 r. zobowiązań na kontach rozrachunkowych wyłącznie w przypadku płatności mających miejsce w kolejnym kwartale, czym naruszono art. 20 ust. 1 uor oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷, nie wpłynęło to jednak na sprawozdawczość budżetową Urzędu;
- dokonywanie zapisów na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki budżetowej* (w analityce konta 130-075647 i 130-75009), na podstawie dowodów wewnętrznych *Polecenie księgowania*, mimo że zgodnie z zasadami określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) ⁸ zapisy na koncie 130 dokonywane są na podstawie wyciągów bankowych.

⁶ W tym 5.641,88 zł w 2008 r. oraz 3.939,82 zł za 9 miesięcy 2009 r.

⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej „ufp”.

⁸ Rozporządzenie 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.

Stwierdzono klasyfikowanie wydatków do różnych rozdziałów klasyfikacji budżetowej (75009 lub 75647), w zależności głównie od tego, w którym rozdziale Urząd posiadał wolne środki, a nie ze względu na rodzaj działalności, której dotyczyły, mimo że ufp w art. 16. ust. 1 pkt 1 zobowiązywała do klasyfikacji wydatków publicznych według rozdziałów - określających rodzaj działalności. Dotyczyło to w szczególności:

- wydatków na sprzątnięcie pomieszczeń Urzędu, które w 2008 r. sfinansowano z dwóch rozdziałów 75009 *Urzędy skarbowe* i 75647 *Pobór podatków (...)* - w kwotach odpowiednio - 37.898,45 zł i 12.398,25 zł, a w okresie trzech kwartałów 2009 r. sklasyfikowano w całości (33.062,00 zł) do rozdziału 75009;
- wydatków na ochronę osób i mienia oraz konwoj wartości pieniężnych, które w 2008 r. sfinansowano z rozdziału 75009 - 49.873,60 zł) i z rozdziału 75647 - 24.936,80 zł, a za trzy kwartały 2009 r. w całości - 49.873,60 zł z rozdziału 75009;
- wydatków w kwocie 14.027,08 zł poniesionych w okresie od stycznia do lipca 2008 r. na zakup akcesoriów komputerowych oraz materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego, zakwalifikowanych na podstawie dowodów źródłowych zatwierdzonych przez Naczelnika Urzędu do rozdziału 75009, które następnie pod datą 26.09.2008 r. dowodem *Polecenie księgowania* (sumy zbiorcze z wielu faktur) przeksięgowano do rozdziału 75647, a przyczyną nie była zmiana kwalifikacji lecz konieczność wygospodarowania środków w rozdziale 75009 dla zapewnienia pełnego odpisu na ZFŚS⁹;
- wydatków na wynagrodzenia bezosobowe z tytułu wprowadzania danych do systemu *Poltax* oraz do rejestru działalności gospodarczej, które w roku 2008 sklasyfikowano do rozdziału 75009 - 47.450,35 zł oraz do rozdziału 75647 - 95.580,30 zł. W 2009 roku (do 30 września) wydatki z tego tytułu wyniosły 71.969,35 zł i zostały sfinansowane z rozdziału 75647;
- wydatków na wynagrodzenia bezosobowe z tytułu wprowadzania danych do aplikacji *Czynności majątkowe*, które w roku 2008 sklasyfikowano do rozdziału 75009 - 7.310,87 zł oraz do rozdziału 75647 - 14.095,00 zł. Wydatki za trzy kwartały 2009 roku w całości sfinansowano z dochodów własnych jednostki budżetowej;
- składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy od wynagrodzeń bezosobowych ujętych w rozdziale 75647, które sfinansowano z rozdziału 75009 - w 2008 r. 9.957,25 zł, a w 2009 r. 6.909,24 zł.

W 2008 roku inwentaryzacja została przeprowadzona terminowo, zgodnie

⁹ W planie finansowym na 2008 r. otrzymanym z Izby Skarbowej w Lublinie w rozdziale 75009 § 4440 *odpis na ZFŚS* zabezpieczono kwotę 225.000,00 zł, tj. mniejszą o .25.678 zł od naliczonego odpisu.

z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi oraz z zachowaniem zasad określonych w art. 26 i 27 uor. Nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych.

2. Sprawozdania budżetowe¹⁰ za rok 2008 jak i za trzy kwartały 2009 roku, zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

W poddanych analizie sprawozdaniach o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych RB-N, sporządzonych na koniec IV kwartału 2008 r. i III kwartału 2009 r. wykazano m.in. należności z tytułu przepadku korzyści na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 2.795,20 zł, przypisane na podstawie postanowienia Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 04.03.2004 r. NIK stwierdziła, że do dnia rozpoczęcia kontroli Urząd nie podjął wobec wierzycieli żadnych czynności egzekucyjnych, mimo, że stosownie do postanowień art. 84d ust. 7 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹¹ (w brzmieniu obowiązującym od dnia 16 sierpnia 2006 r.), Naczelnik Urzędu był organem egzekucyjnym uprawnionym do egzekucji korzyści majątkowej. Dopiero w dniu 23 listopada 2009 r. Urząd przekazał ww. postanowienie Sądu do realizacji w drodze egzekucji administracyjnej (wraz z odsetkami wyliczonymi na ten dzień w kwocie 1.647,67 zł).

3. W zakresie planowania wydatków uwagi NIK dotyczą metodyki opracowywania projektów planów finansowych na lata 2008 – 2009. Kwoty wydatków ustalone w projektach oraz planach nie zabezpieczyły realnych potrzeb Urzędu. Np. limit wydatków w § 4440 *odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych* w planie na 2008 r. został określony w kwocie 225.000 zł, co stanowiło 88,5% faktycznych potrzeb, ustalonych z uwzględnieniem wykonania w latach ubiegłych, a na rok 2009 w wysokości 230.000 zł, co w stosunku do rzeczywistej wartości odpisu w roku poprzednim było wielkością zaniżoną o 24.000 zł.

4. Wydatki w 2008 roku wyniosły 16.457,2 tys. zł i stanowiły 95% planu po zmianach oraz 106% wykonania w 2007 roku. Za III kwartały 2009 roku wydatki wyniosły 12.269,9 tys. zł i stanowiły 72% wielkości określonych w planie po zmianach.

Na podstawie badanej próby (wydatki o wartości 2.694,3 tys. zł) stwierdzono, że wydatki były dokonywane w sposób oszczędny i służyły realizacji zadań Urzędu. Analiza pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonych z wolnej ręki oraz w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę brutto 423.667,18 zł wykazała,

¹⁰ Rb-27, Rb-28, Rb-34, Rb-N, Rb-Z

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

że zamówień udzielono zgodnie z wymogami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych¹².

Na koniec 2008 roku powstały zobowiązania niewymagalne w kwocie 1.778,01 tys. zł, składające się m.in. z zobowiązań, które z mocy przepisów prawa przeszły do zapłaty na 2009 rok (979,43 tys. zł tzw. „13” wraz z pochodnymi). Nieotrzymanie środków finansowych w grudniu 2008 r. z Ministerstwa Finansów było przyczyną powstania zobowiązania w kwocie 798,57 tys.zł.

W sposób prawidłowy i rzetelny zrealizowano w 2008 r. planowane wydatki na wynagrodzenia, które wyniosły 11.592.148,73 zł (96,62% planowanych). Decyzjami budżetowymi przeprowadzono 10 zmian planu w zakresie wynagrodzeń, w tym 1 decyzją zmniejszono kwotę tych wydatków o 1.295 zł, a 9 decyzjami zwiększono kwotę wydatków o 1.674.629 zł. Prawidłowo i w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹³ naliczono i odprowadzono składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS), Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych i Fundusz Pracy.

NIK stwierdziła, że Urząd niewypłacił pracownikom wynagrodzeń, przysługujących za rozpoznanie spraw dyscyplinarnych zakończonych wydaniem orzeczenia, w ramach wspólnej komisji dyscyplinarnej Izby i podległych urzędów skarbowych. Obowiązek ich wypłaty wynikał z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2006 r.¹⁴ oraz z dnia 9 kwietnia 2009 r.¹⁵ Zobowiązań z tego tytułu nie ujęto również w księgach rachunkowych Urzędu, co skutkowało zaniżeniem kwoty zobowiązań wykazanych w bieżących sprawozdaniach Rb-28 oraz w sprawozdaniu rocznym za 2008 rok. Przyczyną nieprawidłowości było nieprzekazanie przez Izbę Skarbową, która zapewniała obsługę wspólnej komisji, informacji o sprawach rozpoznanych przez pracowników Urzędu, zakończonych wydaniem orzeczenia. Dopiero w trakcie kontroli NIK, po otrzymaniu stosownej informacji, Urząd wypłacił wynagrodzenie w kwocie 1.965,02 zł (w tym 1.455,02 zł za sprawy rozpatrzone w latach 2007-2008).

5. Urząd prowadził rachunek dochodów własnych, na którym gromadził środki pochodzące z pobieranych opłat za czynności egzekucyjne, o których mowa w art. 22 ust. 2 pkt 14 ustawy

¹² Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.

¹⁴ W sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej oraz komisji dyscyplinarnych Dz. U. Nr 246, poz. 1797

¹⁵ W sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców Dz. U. Nr 60, poz. 492.

o finansach publicznych. NIK stwierdziła, że w 2008 i 2009 roku Urząd odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa odpowiednio kwoty 253.000 zł i 650.000 zł, jako nadwyżkę dochodów własnych kwalifikowanych w § 2400, mimo, że w przypadku dochodów z opłat za czynności egzekucyjne nie istniał tytuł prawny do ustalania i przekazywania do budżetu państwa nadwyżki. 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. Ww. kwoty z tytułu wpłat nadwyżki dochodów własnych zostały ustalone w planie finansowym przez Izbę Skarbową w Lublinie, w celu zapewnienia zgodności kwot dochodów z ustawą budżetową.

NIK ustaliła również, że dochody własne jednostki budżetowej, uzyskane z opłat za czynności egzekucyjne przeznaczono, wbrew postanowieniom art. 22 ust. 6 ufp, na sfinansowanie wydatków bieżących jednostki budżetowej, które nie były związane z uzyskiwaniem tych dochodów. Dotyczyło to:

- wynagrodzeń bezosobowych z tytułu wprowadzania danych do systemu *Poltax* oraz rejestru działalności gospodarczej, a także do aplikacji *CZM Czynności majątkowe* w kwocie 105.509,90 zł¹⁶,
- składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy naliczonych od wynagrodzeń bezosobowych w wysokości 13.049,29 zł¹⁷,
- wydatków w kwocie 3.001,20 zł, poniesionych w 2009 roku na naprawę bramy wjazdowej i obicie blachą drzwi wejściowych do archiwum (1.537,20 zł) oraz na usunięcie śniegu i lodu z dachu budynku Urzędu (1.464,00 zł), przy czym w trakcie kontroli NIK kwotę 1.464 zł zrefundowano z rachunku bieżącego jednostki budżetowej.

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

1. Wydatkowanie środków z dochodów własnych w granicach posiadanych upoważnień.
2. Przedstawianie kwot wydatków do projektu budżetu w oparciu o analizy wykonania z lat poprzednich oraz po wnikliwej analizie potrzeb Urzędu.
3. Księgowanie operacji gospodarczych we właściwych okresach sprawozdawczych.
4. Ujmowanie wydatków we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

¹⁶ W tym 2008 roku 13.076,25 zł, a za trzy kwartały 2009 r. -92.433,65 zł

¹⁷ W tym w 2008 r. 2.106,54 zł a w 2009 r. 10.942,75 zł.

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika, 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.