

Wrocław, dnia 27 stycznia 2010 r.

**Pani  
Ewa Kontek  
p.o. Dyrektora  
Izby Skarbowej  
we Wrocławiu**

LWR-410-26-01/2009  
P/09/025

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę Izby Skarbowej we Wrocławiu, zwanej dalej „Izbą” lub „IS”, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w okresie 1.01.2008 r. – 30.09.2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokóle kontroli podpisanym w dniu 29 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia gospodarowanie przez Izbę środkami publicznymi w badanym okresie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. podziału na urzędy skarbowe środków ujętych w ustawie budżetowej na 2008 r. i 2009 r., rzetelności inwentaryzacji przeprowadzonej za 2008 r. oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych, a tym samym sprawozdawczości bieżącej i rocznej. Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

#### ***1. Planowanie wydatków budżetowych***

Plan wydatków Izby ustalono zgodnie z ustawą budżetową w kwocie 250.393 tys. zł ogółem (Izba i urzędy skarbowe) na 2008 r. i w kwocie 248.481 tys. zł na 2009 r. W trakcie roku budżetowego plan ten został zwiększony odpowiednio do 297.809,5 tys. zł i do 263.354,7 tys. zł. W zakresie tzw. *zadań własnych* Izby (dysponent III stopnia), planowane

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

wydatki wynosiły 51.016 tys. zł na 2008 r. oraz 24.525 tys. zł na 2009 r. i w trakcie roku budżetowego zostały zmniejszone do kwoty 37.861,2 tys. zł w 2008 r. oraz zwiększone do kwoty 27.629,1 tys. zł w III kwartałach 2009 r.

NIK negatywnie ocenia ujęcie w planie finansowym Izby na 2008 r. i 2009 r. środków w rozdziale 75009 – urzędy skarbowe i w rozdziale 75647 – pobór podatków, opłat.

Zarówno w 2008 r. jak i w 2009 r. w dyspozycji Izby pozostawiono środki przewidziane zgodnie z ustawą budżetową na wydatki realizowane przez urzędy skarbowe i tak: w kwocie 1.342 tys. zł na 2008 r. (257 tys. zł - rozdział 75009 w § 4270 oraz 1.085 tys. zł - rozdział 75647 § 4300) i w kwocie 228 tys. zł na 2009 r. (117 tys. zł – rozdział 75009 § 4020 oraz 111 tys. zł - rozdział 75647 § 4300). Środki te zostały przekazane wybranym urządům skarbowym dopiero w trakcie roku budżetowego, w wyniku złożonych przez nie wniosków o przyznanie dodatkowych środków, a do tego czasu stanowiły tzw. nieformalne rezerwy. Ich tworzenie było działaniem nielegalnym, gdyż ówczesny Dyrektor Izby nie posiadał ustawowego upoważnienia w tym zakresie.

## **2. Realizacja wydatków budżetowych**

**2.1.** W 2008 r. Izba otrzymała środki w wysokości 272.309,5 tys. zł, z czego na realizację tzw. zadań własnych (dysponent III stopnia) kwotę 36.160,3 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 91,4% i 95,5% planu po zmianach. W zakresie zadań własnych Izba zrealizowała wydatki w kwocie 36.160,2 tys. zł, stanowiącej 15,5% wydatków Izby ogółem (272.298,6 tys. zł).

Według stanu na dzień 30 września 2009 r. Izba otrzymała środki w wysokości 201.934,6 tys. zł, z czego na realizację zadań własnych kwotę 20.517,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 76,7% i 74,3% planu po zmianach. W zakresie zadań własnych Izba zrealizowała wydatki w kwocie 20.510,8 tys. zł, stanowiącej 10,2% wydatków Izby ogółem (201.820,3 tys. zł).

W ogólnej kwocie wydatków zrealizowanych w rozdziale 75008-izby skarbowe, wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły 86,1% wydatków poniesionych w 2008 r. i 87,8% wydatków poniesionych w III kwartałach 2009 r.

**2.2.** W ocenie NIK działaniem nielegalnym było dokonanie w dniu 31 grudnia 2008r. przelewu z rachunku wydatków budżetowych Izby na rachunek pomocniczy Izby (sum depozytowych – konto 139 inne rachunki bankowe), niewykorzystanych w 2008 r. środków w kwocie 11.957,22 zł przeznaczonych na wydatki budżetowe (przewidziane na zakup 3 zestawów komputerowych). W świetle postanowień art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca

2005 r. o finansach publicznych środki te wygasły z upływem roku budżetowego i zgodnie z § 14 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>2</sup> winny być zwrócone do dnia 20 stycznia roku następującego po roku budżetowym na rachunek bieżący roku ubiegłego dysponenta głównego.

Rzekome wydatkowanie ww. sumy 11.957,22 zł w 2008 r. wykazano na koncie 130-0-75095-6060-01-1 (zakupy inwestycyjne), gdzie została ona zaewidencjonowana po stronie wydatków, choć faktycznie w tym roku nie nastąpił zakup 3 zestawów komputerowych, lecz jedynie przemieszczenie środków (przelew) na rachunek pomocniczy Izby.

Należy zauważyć, że ze względu na fakt, iż do dnia 31 grudnia 2008 r. Izba nie otrzymała zamówionego sprzętu, faktyczna zapłata za niego miała miejsce w dniu 30 kwietnia 2009 r., na podstawie faktury nr F/000593/2009 z dnia 17 kwietnia 2009 r., na kwotę 11.957,22 zł, po podpisaniu w dniu 20 kwietnia 2009 r. protokołu bezusterkowego odbioru przedmiotu zamówienia. Kwotę zapłaty wykonawcy zamówienia Izba pomniejszyła o 1.423,24 zł tytułem kar umownych za nieterminową dostawę sprzętu, którą przekazała na rachunek dochodów budżetowych. Faktyczny wydatek poniesiono więc w 2009 r. w kwocie 10.533,98 zł, a nie w 2008 r. w kwocie 11.957,22 zł.

Konsekwencją takiego postępowania było wykazanie w sprawozdaniach jednostkowych Izby: Rb-28 miesięcznym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2008 r. oraz Rb-28 rocznym za 2008 r. w rozdziale 75095 § 6060 wydatku w kwocie 11.957,22 zł, który nie miał miejsca w 2008 r.

NIK podkreśla, że powyższe działanie było sprzeczne z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości<sup>3</sup>, zgodnie z którym zdarzenia i operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniach finansowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

**2.3.** Przy zleceniu ochrony nieruchomości Ośrodka Zamiejscowego Izby Skarbowej w Jeleniej Górze na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. i od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. nie przestrzegano przepisów art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup> i art. 138 ust. 5 pkt 5 tej ustawy<sup>5</sup> i nie zapewniono gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Z dokumentacji dotyczącej ww. zlecenia (notatka Kierownika Referatu

---

<sup>2</sup> Dz. U. nr 116, poz. 784 ze zm.

<sup>3</sup> z dnia 29 września 1994r. – Dz. U. z 2002r. nr 76, poz. 694 ze zm.

<sup>4</sup> wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów

<sup>5</sup> zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych

Ogólnego Ośrodka Zamiejscowego w Jeleniej Górze z dnia 28 maja 2008 r.) wynika bowiem, że dostawca usługi, z którym podpisano umowę nie oferował najkorzystniejszych warunków finansowych jej wykonania dostępnych na rynku (z notatki wynika, że ceny tej usługi oferowane na przetargach wahały się od 8 zł do 12 zł netto za 1 godzinę). Tymczasem w przypadku zastosowania do rozliczeń z wykonawcą stawki wskazywanej w materiałach Izby jako najkorzystniejszej (8 zł netto za 1 godzinę), przy 4.416 godz. otrzymałby on za wykonaną usługę kwotę 35.328 zł netto i 43.100,16 zł brutto, zaś w wyniku zaniechania przez Izbę działań na rzecz pozyskania najkorzystniejszej oferty należność wykonawcy usługi ukształtowała się na najwyższym ze wzmiankowanych w notatce poziomów (12 zł netto za 1 godzinę) co przy 4.416 godz. daje kwotę 52.992 zł netto i 64.650,24 zł brutto.

W tych warunkach, po podpisaniu umowy miesięczne wydatki Izby na ochronę w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. wzrosły z kwoty 4.465,20 zł do kwoty 10.775,04 zł (o 141,3%), a w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2009 r. nieznacznie zmalały do kwoty 10.750 zł (z dniem 30 kwietnia 2009 r. umowę rozwiązano w związku ze zmianą lokalu).

**2.4.** Podobnie, z naruszeniem zasad określonych w art. 35 ust. 3 pkt 1 i art. 138 ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych dokonano w 2008 r. zakupów do US Wrocław-Śródmieście na łączną kwotę 1.446.045,81 zł (714.395,40 zł- dostawa i montaż mebli na wyposażenie pomieszczeń biurowych i pomieszczeń socjalnych, 215.884,97 zł- montaż regałów archiwalnych przesuwanych, 409.993,20 zł- dostawa sprzętu komputerowego, 105.772,24 zł - dostawa i montaż systemu audio), co należy ocenić negatywnie.

Przedmiotowych zakupów Izba dokonała z wyłączeniem stosowania ustawy prawo zamówień publicznych (ustawa PZP)<sup>6</sup> od Gospodarstw Pomocniczych Zakładów Remontowo-Budowlanych przy Aresztach Śledczych, jako od Skarbu Państwa, przyjmując interpretację, że w powyższych przypadkach zamawiającym i wykonawcą jest jeden podmiot prawny - Skarb Państwa i w tym przypadku nie ma konieczności stosowania ustawy PZP.

Podkreślić należy, że wybrani dostawcy mebli (Gospodarstwa) nie realizowali bezpośrednio przedmiotu zamówienia lecz pełnili rolę pośredników, pobierających jedynie *provizję* za pośrednictwo, czego można było uniknąć w przypadku dokonania zakupów bezpośrednio od producenta.

Przykładowo ustalono, że kwota 714.395,40 zł zapłacona przez Izbę za dostawę i montaż mebli, była wyższa o 20.902,26 zł (3%) od ceny (693.493,14 zł) zapłaconej rzeczywistemu wykonawcy zamówienia przez Gospodarstwo Pomocnicze. Także według

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.)

uzyskanej informacji, za 80 szt. komputerów PC HP dc5800MT + MS Office 2007 Basic PL OEM można było zapłacić 145.406,40 zł netto (1.817,58 zł netto za sztukę) lub 148.000 zł netto (1.850 zł netto za sztukę), podczas gdy Gospodarstwu zapłacono 160.000 zł netto (2.000 zł netto za sztukę).

NIK podkreśla, że Izba nie podjęła kroków zmierzających do poszukiwania konkurencyjnej cenowo oferty (np. bezpośrednio od producentów lub innych pośredników), zatem niemożliwe jest dokonanie oceny, że jej działania były zgodne z art. 35 ust. 3 pkt 1 i art. 138 ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych i zapewniały gospodarne wydatkowanie środków publicznych.

**2.5.** Zwrócenia uwagi wymaga fakt niewykorzystywania przez Izbę możliwości wydatkowania środków budżetowych w ramach tzw. *zamówień scentralizowanych*, którą daje Prawo zamówień publicznych (PZP).

Izba nie organizowała wspólnych zamówień publicznych na potrzeby własne oraz nadzorowanych przez siebie terenowych organów administracji podatkowej, na podstawie art. 15, art. 15a i art. 16 ustawy PZP, choć instytucja centralnego zamawiającego została wprowadzona do PZP w wyniku wdrażania postanowień dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 31 marca 2004 r. (w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi), wskazującej iż duże wolumeny zakupów pomagają w zwiększeniu konkurencji i usprawnieniu procesów dokonywania zakupów publicznych i tym samym uzyskiwania oszczędności w wydatkowaniu środków budżetowych.

Możliwości takie zaistniały przykładowo w 2008 r., gdy Izba w ramach wdrażania systemu zarządzania jakością, nabyła nieodpłatnie program komputerowy „Qasystent” (jako pierwsza jednostka skarbowa na terenie Województwa Dolnośląskiego), którego cena detaliczna wynosiła 3.000 zł. W latach 2008-2009 (III kwartał) 19 z 34 urzędów skarbowych podległych Izbie nabyło program „Qasystent” po cenie detalicznej 3.000 zł (z wyjątkiem Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego, który uzyskał cenę 2.715 zł). Zdaniem NIK nie bez znaczenia był tutaj fakt prezentacji oraz pozytywnej rekomendacji tego oprogramowania przez Izbę. Łącznie urzędy skarbowe podległe Izbie wydatkowały w okresie 2008-2009 (kwartał) na nabycie oraz aktualizację tego oprogramowania kwotę 65.375 zł, tj. kwotę na poziomie 14.000 Euro, która uzasadniałaby ogłoszenie wspólnego zamówienia dla wszystkich 34 urzędów skarbowych oraz IS.

W opinii NIK, ogłoszenie przez IS zamówienia publicznego na system informatyczny wspomagający zarządzanie jakością we wszystkich nadzorowanych przez nią placówkach mogłoby przyczynić się do uzyskania korzystniejszych warunków cenowych (poprzez umożliwienie konkurencji pomiędzy dostawcami i uzyskanie korzystniejszej ceny przy zakupie większej liczby licencji). NIK podkreśla, że Izba dysponuje już doświadczeniami w zakresie udzielania zamówień w powyższy sposób nabytymi przy zakupie wyposażenia na potrzeby nowej siedziby US Wrocław-Śródmieście, zatem możliwe było ich wykorzystanie także w trakcie realizacji innych zakupów.

### **3. *Zatrudnienie i wynagrodzenia***

**3.1.** Przeciętne zatrudnienie w Izbie (dysponent III stopnia) w 2008 r. wyniosło 298,6 etatu i było w porównaniu do 2007 r. niższe o 25,8 etatu (8%). Wydatki Izby w 2008 r. na wynagrodzenia ogółem wyniosły 17.439,3 tys. zł i były większe od wykonania 2007 r. o 1.482,7 tys. zł (9,3%). Przeciętne wynagrodzenie brutto przypadające na etat wyniosło 4.949,49 zł i w stosunku do 2007 r. wzrosło o 850,75 zł (20,7%). W III kwartałach 2009 r. przeciętne wynagrodzenie przypadające na etat wynosiło 4.676,13 zł i w stosunku do 2008 r. było niższe o 273,36 zł (5,8%).

Na przykładzie lutego i września 2008 r. oraz 2009 r. stwierdzono, że w Izbie przy wypłatach wynagrodzeń przestrzegano terminów odprowadzania wymaganych świadczeń i składek na rachunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

**3.2.** Izba nie wypełniła natomiast postanowień określonych w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną<sup>7</sup>, zgodnie z którymi uzyskane zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych należało przyjmować na rachunki bieżące dochodów i odprowadzać na dochody budżetu państwa.

W lutym 2009 r. dokonano kompensaty zobowiązań wobec ZUS z tytułu naliczonych składek za miesiąc styczeń 2009 r. o nadpłacone w roku poprzednim składki w kwocie 3.050,98 zł. Dokonując powyższej kompensaty, przy jednoczesnym braku dokonania wpłaty kwoty 3.050,98 zł na rachunek dochodów, naruszono zasadę określoną w art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, iż jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Należy

---

<sup>7</sup> Dz. U. nr 116, poz. 783 ze zm

zauważyć, że Izba nie skorzystała z możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o zwrot nadpłaconych w 2008 r. składek (art. 24 ust. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). W związku z dokonaną kompensatą, kwota 3.050,98 zł pozostawała w dyspozycji Izby do dnia 15 czerwca 2009 r., gdyż dopiero w tym dniu została przekazana z rachunku wydatków na rachunek dochodów budżetowych. Powyższe miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-28 i Rb-27 za okres od lutego do maja 2009 r. gdzie kwota wydatków/dochodów została zawyżona/zaniżona o 3.050,98 zł.

#### **4. Zobowiązania**

**4.1.** Zobowiązania Izby i podległych urzędów skarbowych wynosiły 40.471,6 tys. zł na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz 5.335,1 tys. zł na dzień 30 września 2009 r., z czego zobowiązania wymagalne wystąpiły w 2008 r. i wynosiły 4,8 tys. zł. W zakresie tzw. zadań własnych, stan zobowiązań Izby wynosił 2.912,1 tys. zł na dzień 31 grudnia 2008 r. oraz 635 tys. zł na dzień 30 września 2009 r., przy czym według sprawozdania Rb-28-rocznego za 2008 r. i Rb-28-miesięcznego za okres od początku roku do 30 września 2009 r., nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Na wielkość zobowiązań w 2008 r. wpłynęło niewystarczające zasilenie w środki finansowe. Największe zobowiązania powstały z tytułu nie uregulowania składek ZUS od wynagrodzeń wypłaconych w grudniu 2008 r. (1.172,9 tys. zł) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (349,5 tys. zł). Zobowiązania powyższe Izba uregulowała wprawdzie w obowiązujących terminach, tj. do 5-go i 19-go stycznia 2009 r., lecz ze środków budżetowych otrzymanych na 2009 r.

**4.2.** Izba nie wypełniła postanowień art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi mogła zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Zobowiązania wg stanu na 31 grudnia 2008 r. zaciągnięte przez Izbę na kwotę 59.062,28 zł nie mieściły się w limicie poszczególnych wydatków, gdyż przekraczały go w § 4140 (wpłaty na PFRON) o kwotę 4.552 zł, § 4260 (zakup energii) o kwotę 12.525,90 zł, § 4270 (zakup usług remontowych) o kwotę 1.376,93 zł, § 4300 (zakup usług pozostałych) o kwotę 33.662,95 zł, § 4370 (zakup usług telekomunikacyjnych) o kwotę 6.138,96 zł, § 4380 (zakup

usług obejmujących tłumaczenia) o kwotę 667,10 zł i §6050 (wydatki inwestycyjne j.b.) o kwotę 138,44 zł.

Biorąc pod uwagę zobowiązania dotyczące umów związanych z zapewnieniem ciągłości działania Izby oraz zaciągnięcie zobowiązania w § 6050 w związku z awarią elektryczności, NIK negatywnie ocenia przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań w § 4270 oraz w § 4380 (obciążających budżet 2009 r). Zobowiązanie w § 4270 dotyczyło m.in. naprawy samochodu na kwotę 5.299,99 zł zleconej w grudniu 2008 r. Zobowiązanie w § 4380 dotyczyło zamówienia na przysięgłe tłumaczenie tekstu i wynikało z faktury nr 647 z datą sprzedaży 12 grudnia 2008 r. i terminem płatności do 26 grudnia 2008 r. w kwocie 982,10 zł. Według wyjaśnień Kontrolowanego faktura ta została przetrzymana przez jedną z pracownic i opłacona dopiero ze środków budżetu 2009 r.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na nietrafne planowanie wydatków na 2008 r. w § 4260, § 4300, § 4370 oraz brak urealnienia planu finansowego Izby w trakcie roku budżetowego w podziałkach klasyfikacji budżetowej, w których zobowiązania przekroczyły limit wydatków i ich uregulowanie prowadziłyby do przekroczenia planu wydatków.

## ***5. Legalność i rzetelność ksiąg rachunkowych oraz stosowanie procedur kontroli finansowej***

**5.1.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną zapisów księgowych oraz wiarygodność bieżącą i roczną ksiąg rachunkowych w Izbie w całym badanym okresie. Ocenę powyższą sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg (37.758 zapisów księgowych w dziennikach z 2008r. i 24.279 zapisów księgowych w dziennikach z trzech kwartałów 2009r.) oraz badania metodą monetarną 77 (z 2008 r.) i 135 (z trzech kwartałów 2009 r.) dowodów księgowych o wartości bezwzględnej odpowiednio 10.285.842,65 zł (82,1% wartości badanej populacji) i 1.669.926,33 zł (64,7% wartości badanej populacji) a także 131(z 2008 r.) i 130 (z trzech kwartałów 2009 r.) dowodów księgowych wybranych celowo o wartości odpowiednio 2.019.787,93 zł i 204.933,87 zł.

**5.2.** Badania jak wyżej ujawniły nieprawidłowości polegające na niezgodnej z treścią ekonomiczną klasyfikacji dowodów księgowych na łączną kwotę 2.196,00 zł (0,02% wartości zbadanej populacji) w 2008r. i na łączną kwotę 1.464,00 zł (wartości 0,5% badanej populacji) w trzech kwartałach 2009r., co naruszało zasady określone w art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości i załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji

budżetowej<sup>8</sup> i negatywnie rzutowało na rzetelność sprawozdania Rb-28 za poszczególne miesiące badanego okresu. Powyższe polegało na błędnym zakwalifikowaniu wydatków zrealizowanych na rzecz Politechniki Wrocławskiej za usługę hostingową do paragrafu 4350 (Zakup usług dostępu do sieci Internet). Dokonanie jeszcze w trakcie kontroli przeksięgowania nieprawidłowo zakwalifikowanych w trzech kwartałach 2009 r. wydatków za usługę hostingową na właściwy paragraf klasyfikacji budżetowej (4300 - Zakup usług pozostałych) należy ocenić pozytywnie.

**5.3.** Stwierdzono także, iż księgi rachunkowe były prowadzone niezgodnie z art. 24 ust. 1 w związku z ust. 3 który wymaga, by księgi rachunkowe były prowadzone bezbłędnie co oznacza, że wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowane.

Kontrola ujawniła natomiast ujmowanie w księgach rachunkowych dokumentów księgowych pod datą niezgodną z faktyczną datą operacji gospodarczej. Ze względu na skalę zjawiska błędy te uznano za błąd systematyczny i wyłączone z ekstrapolacji przy pomocy narzędzia komputerowego pn. „Pomocnik Kontrolera” w wersji PK-4b. Istnienie tego błędu miało wpływ na wyżej wspomnianą ocenę. W toku kontroli stwierdzono bowiem tego rodzaju błędy w 102 spośród 474 zbadanych zapisów z lat 2008 – 2009 (trzy kwartały), co stanowiło 21,7%.

Zwrócenia uwagi wymaga także wzrost wskaźnika występowania tego typu błędów w badanej próbie w poszczególnych latach badanego okresu o 11 punktów procentowych. Dla zapisów z 2008r. stwierdzono błędy te w 32 spośród 208 zbadanych zapisów, tj. w 15,4%, a dla zapisów z trzech kwartałów 2009r. w 70 spośród 265 zbadanych, tj. w 26,4%. Ponadto użytkowany do dnia 27 sierpnia 2009r. przez Izbę system finansowo-księgowy SFINKS nie umożliwiał, w okresie przejściowym, wprowadzania prawidłowej daty dokumentu księgowego stanowiącego podstawę zapisu w przypadkach, gdy księgowane dokumenty dotyczą poprzedniego okresu sprawozdawczego. W okresie przejściowym (do 8 dnia miesiąca następnego po miesiącu sprawozdawczym) dla dokumentów sporządzonych w nowym okresie sprawozdawczym, jak również w przypadku księgowania dokumentów wystawionych w poprzednim okresie sprawozdawczym, które wpłynęły do Izby po okresie przejściowym system jak wyżej umożliwiał wprowadzenie jedynie dnia – miesiąc i rok były wprowadzane przez system automatycznie. W takich sytuacjach w Izbie do systemu SFINKS jako datę sporządzenia księgowanego dokumentu wpisywano odpowiednio ostatni dzień miesiąca sprawozdawczego lub dzień wpływu dokumentu do kontrolowanej jednostki.

---

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm. -

Dopiero z dniem 27 sierpnia 2009r. wprowadzono (zarządzeniem nr 19/2009 Dyrektora Izby) do polityki rachunkowości, do zapisów księgowych, faktyczną datę sporządzenia księgowanego dokumentu, dopisując ją do treści operacji. Dopiero od tego dnia w funkcjonującym od stycznia 2005r. w Izbie systemie finansowo-księgowym zapisy księgowe spełniały wymogi określone w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości<sup>9</sup>. Zwrócenia uwagi wymaga także fakt, że system SFINKS z wyżej wzmiankowaną wadą jest użytkowany we wszystkich 34 urzędach skarbowych podległych Dyrektorowi Izby.

**5.4.** NIK negatywnie ocenia stwierdzone przypadki sporządzenia sprawozdań Rb-28 (z wykonania planu wydatków za okres ...) przed zamknięciem ksiąg rachunkowych za miesiące: styczeń, luty, marzec i lipiec 2008r., gdyż sporządzone sprawozdania mogą wykazywać kwoty różne od faktycznie poniesionych i tym samym nie mogą być oceniane jako rzetelne. Wprawdzie dla stycznia, lutego i lipca kwoty wykazane w sprawozdaniach i księgach po zamknięciu nie różniły się ale w przypadku marca, jeszcze w dniu 14 kwietnia 2008r. dokonano korekty księgowania zaangażowania (na koncie pozabilansowym 998-75647-4610-01).

Opisane wcześniej nieprawidłowości oraz niedokonywanie w badanym okresie ocen przestrzegania obowiązujących w Izbie procedur kontroli finansowej, w ocenie NIK świadczy o nie zapewnieniu przez kierownika kontrolowanej jednostki ich przestrzegania, do czego zobowiązywał go przepis art. 47 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych<sup>10</sup>. Wadliwe funkcjonowanie kontroli finansowej potwierdziła również przeprowadzona w 2009r. kontrola resortowa. Stwierdziła ona między innymi, że w 20 na 147 zbadanych przypadków (13,6%) zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty oraz podpisania sprawozdania Rb 23 na koniec czerwca 2008r., w miejscach przeznaczonych na podpis głównego księgowego i kierownika jednostki, widniały podpisy jednej i tej samej osoby (Główniej Księgowej). NIK zwraca uwagę, że takie rozwiązanie poprzez wyeliminowanie jednego z elementów ogranicza skuteczność działania systemu kontroli finansowej i prowadzi do naruszenia zasady rozdziału dyspozycji środkami finansowymi od wykonania kasowego – nie może być zatem uznane za działanie celowe i rzetelne.

## **6. *Prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych***

**6.1.** Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenić należy rzetelność i terminowość

---

<sup>9</sup> Dz. U z 2009r. nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.

sporządzania sprawozdań budżetowych. Ocena ta wynika z faktów stwierdzenia, że w sprawozdaniach: Rb-23, Rb-24, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z dane ujęte w nich były zgodne z ewidencją księgową, a terminy ich przekazywania zgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>11</sup>.

**6.2.** Na nierzetelność sprawozdań Izby Rb-28-miesięcznego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2008 r. i Rb-28-rocznego za 2008 r. oraz sprawozdań Rb-28-od kwietnia 2009 r. miało wpływ przekazanie środków w kwocie 11,9 tys. zł na rachunek pomocniczy Izby, o czym mowa w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Sprawozdania Izby Rb-28-miesięczne za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2008 r. oraz Rb-28-roczne za 2008 r., aczkolwiek zgodne z ewidencją księgową, nie obrazowały także rzeczywistego stanu zobowiązań.

W ewidencji księgowej 2008 r., a w konsekwencji w ww. sprawozdaniach, ujęto zobowiązanie w łącznej kwocie 54,6 tys. zł na podstawie sporządzonych w styczniu 2009 r. list tytułem nagród z oszczędności za II półrocze 2008 r. (nr 1/01/2009 na kwotę 45,0 tys. zł brutto i nr 2/01/2009 na kwotę 1,4 tys. zł brutto oraz składki płacone przez pracodawcę w kwocie 8,2 tys. zł).

Wobec tego, że sporządzone w grudniu 2008 r. na dzień 31 grudnia 2008 r. listy nagród zostały *wycofane* z ewidencji księgowej, a dopiero po zakończeniu roku 2009 nowe listy zostały sporządzone i zatwierdzone do wypłaty (5 stycznia 2009 r.) NIK ocenia, że nie było podstawy, by zobowiązania z nich wynikające mogły obciążyć Izbę w 2008 r. Nie stanowił także podstawy ujęcia tego *zobowiązania* w księgach 2008 r. zatwierdzony przez Dyrektora IS w dniu 23 grudnia 2008 r. podział na poszczególnych pracowników środków pozostających w planie IS jako tzw. „oszczędności” (różnica zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia w stosunku do planu) – nagrody z tzw. oszczędności nie były bowiem obligatoryjnie należne pracownikom i samo sporządzenie planu ich podziału nie dało pracownikom tytułu do zgłaszania roszczeń o ich wypłacenie. Nadmienić należy, że taka interpretacja ww. okoliczności została potwierdzona w trakcie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzonej w lipcu 2009 r.

NIK zauważa, że o ile w zakresie dotyczącym 2008 r. nieprawidłowość powyższa skutkowałą opisanymi wyżej rozbieżnościami w sprawozdaniach finansowych, o tyle w zakresie dotyczącym wykonania planu finansowego IS na 2009 r. dokonanie wydatku w kwocie 32,3 tys. zł w styczniu 2009 r. (wypłata nagród netto) i w kwocie 22,3 tys. zł w lutym 2009 r. (składki pracownika i pracodawcy) ocenić należy jako przekroczenie zakresu

---

<sup>11</sup> Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.

upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych. Plan finansowy Izby na 2009 r. nie przewidywał bowiem wypłaty nagród tytułem oszczędności za II półrocze 2008 r.

**6.3.** Ponadto, za nieprawidłowości uznano przekazanie w 2 przypadkach sprawozdań Rb-28 (z wykonania planu wydatków za okres ...) z opóźnieniem w stosunku do terminów wynikających z załącznika nr 37 do wcześniej wspomnianego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania za okres od początku roku do końca marca 2008 r. i od początku roku do końca września 2009 r. przekazano z jednodniowym opóźnieniem, bo odpowiednio 11 zamiast 10 kwietnia 2008 r. i 13 zamiast 12 października 2009 r. Spowodowane było to spiętrzeniem prac księgowych i księgowaniem, co znalazło potwierdzenie w dokonywaniu korekt księgowania sprawozdań jednostkowych jeszcze przed sporządzeniem sprawozdań zbiorczych wydatków za te okresy.

## **7. Inwentaryzacja**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób przeprowadzenia inwentaryzacji za 2008 r.

**7.1.** Przeprowadzona kontrola wykazała, iż część czynności inwentaryzacyjnych w drodze weryfikacji została przeprowadzona z naruszeniem art. 26 ust. 3 ustawy o rachunkowości, tj. po dniu 15 stycznia 2009 r. Powyższe było także niezgodne z Zarządzeniem Dyrektora Izby w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Izbie w 2008 r.<sup>12</sup> I tak, weryfikacja stanu ewidencyjnego kont: rozrachunki z dostawcami – konto 201, rozliczenie wydatków budżetowych – konto 223, pozostałe rozrachunki publicznoprawne – konto 229, rozrachunki z tytułu wynagrodzeń – konto 231, została przeprowadzona w dniu 19 stycznia 2009 r., natomiast weryfikacja stanu ewidencyjnego kont pozabilansowych: 980, 981, 982, 996, 998, 999, w dniu 20 lutego 2009 r.

**7.2.** Ponadto czynności inwentaryzacyjne pozostałych składników w drodze weryfikacji były wykonywane m.in. przez Głównego Księgowego, co było sprzeczne z Instrukcją inwentaryzacyjną IS<sup>13</sup> a także z przywołanym powyżej Zarządzeniem Dyrektora Izby. Na nierzetelność inwentaryzacji w drodze weryfikacji stanu ewidencyjnego kont wskazuje również inwentaryzacja wartości niematerialnych i prawnych. Zespół spisowy wykonujący tę czynność pominął rozbieżność pomiędzy ewidencją księgową wartości niematerialnych i prawnych a księgą inwentarzową w odniesieniu do pozyskanego nieodpłatnie w 2008 r.

---

<sup>12</sup> Zarządzenie Nr 20/2008 Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 23 października 2008 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w ISW.

<sup>13</sup> Zarządzenie Nr 35/2002 Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 15 października 2008 r. w sprawie Instrukcji inwentaryzacyjnej.

programu komputerowego „Qasystem”. Program ten został niewłaściwie zaewidencjonowany jako „Windows Svr DAL 2008” podczas gdy prawidłowy zapis księgi inwentarzowej wskazuje na „Qasystem”.

**7.3.** Zastrzeżenia NIK budzi sposób dokonania spisu z natury środków trwałych w użytkowaniu, nie był on bowiem rzetelnie przygotowany i przeprowadzony. W IS nie opracowano szczegółowego harmonogramu dla jego przeprowadzenia, o którym mowa w Instrukcji inwentaryzacyjnej. Ze 114 pomieszczeń objętych w IS (Wrocław) spisem z natury tylko w 11 pomieszczeniach spis odbył się jeden raz. Pozostałe pomieszczenia (90%) były spisywane więcej niż jeden raz, od 2 do 8 razy. Średnia arytmetyczna liczby wizyt zespołu spisowego w pomieszczeniu spisowym (polu spisowym) wyniosła 2,6.

Zdaniem NIK mogło być to spowodowane brakiem w IS precyzyjnej i jednoznacznej definicji pola spisowego na potrzeby niniejszej inwentaryzacji. Na 125 arkuszy spisu z natury wykorzystanych przez zespół spisowy, w 25 arkuszach dokonano wykreśleń całych pozycji środków trwałych. Wyjaśnienia przewodniczącej zespołu spisowego, iż było to spowodowane potrzebą skorygowania arkuszy w odniesieniu do stanu rzeczywistego poddaje w wątpliwość wykonany w ten sposób spis z natury, który powinien odzwierciedlać stan faktyczny w momencie spisu. Ewentualne różnice inwentaryzacyjne powinny być ustalone i rozliczone w sposób przedstawiony w Instrukcji inwentaryzacyjnej przez osoby odpowiedzialne (główny księgowy, komisja inwentaryzacyjna) a nie przez zespół spisowy.

Wykreślenie całych pozycji z arkuszy spisowych było niezgodne z obowiązującą Instrukcją inwentaryzacyjną IS i stanowiło przesłanki do dyskwalifikacji takiego dokumentu jako dowodu księgowego na podstawie art. 22 ustawy o rachunkowości. Brak było rzeczowych wyjaśnień osób odpowiedzialnych odnośnie przyczyn takiej formy ingerencji w arkuszach spisowych. Świadczyć to może m. in. o nierzetelnym przeszkoleniu zespołów spisowych. .

### **8. Nieruchomość przy ul. Powstańców Śląskich 24-26**

NIK ocenia negatywnie gospodarowanie przez Izbę w badanym okresie nieruchomością położoną we Wrocławiu przy ul. Powstańców Śląskich 24-26.

Na nieruchomości tej nie przeprowadzano okresowych kontroli obiektów i budowli, o których jest mowa w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane<sup>14</sup>, a dla położonych na niej budowli oraz dla wszystkich pięciu obiektów, prowadzona była tylko jedna książka obiektu budowlanego, co jest niezgodne z art. 64 ww. ustawy. Powyższe zaniedbania znalazły potwierdzenie w przeprowadzonych w toku kontroli NIK działaniach kontrolnych

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2006r. nr 156, poz. 1118 ze zm.

Powiatowego Inspektora Nadzoru budowlanego dla miasta Wrocławia: przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały ponadto użytkowanie części obiektów (na garaże pojazdów służbowych), pomimo tego że w książce obiektu zapisano, iż są one nieużytkowane.

Zwrócenia uwagi wymaga także fakt przewlekłości realizacji budowy siedziby Izby (od 2001r.), spowodowany wieloma czynnikami, w tym między innymi zmianami koncepcji zagospodarowania tej nieruchomości lub brakiem źródeł jej finansowania, co w konsekwencji prowadziło do konieczności wydatkowania w badanym okresie corocznie po około 100 tys. zł na jej utrzymanie i dozorowanie, co NIK ocenia jako działanie niegospodarne.

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

- 1. Odstąpienie od tworzenia w Izbie Skarbowej nieformalnych „rezerv” na wydatki urzędów skarbowych.*
- 2. Wyeliminowanie w działalności Izby ustalonych przez kontrolę NIK nieprawidłowości związanych ze składaniem zamówień na zlecenie usług oraz dokonywanie zakupów.*
- 3. Dokonywanie zwrotu na rachunek bieżący dysponenta głównego wszystkich środków niewykorzystanych do dnia 31 grudnia roku budżetowego.*
- 4. Przestrzeganie terminów przekazywania na dochody budżetu państwa nadpłaconych składek ZUS dotyczących roku poprzedniego, w celu uniknięcia finansowania wydatków dochodami.*
- 5. Wyeliminowanie błędu systematycznego w zapisach systemu finansowo-księgowego, poprzez ujmowanie daty operacji wynikającej z dokumentu źródłowego.*
- 6. Rozważenie zlecenia dokonania zmian w użytkowanym systemie finansowo-księgowym, tak by możliwe było zapisywanie daty sporządzenia dokumentu źródłowego i kontroli prawidłowości oraz sekwencyjności wprowadzonych do niego dat. Wdrożenie tych zmian w Izbie i we wszystkich systemach użytkowanych w podległych urzędach skarbowych.*
- 7. Terminowe przekazywanie sprawozdań budżetowych za poszczególne okresy sprawozdawcze, sporządzonych na podstawie zamkniętych ksiąg rachunkowych.*
- 8. Dokonywanie okresowych ocen funkcjonowania przyjętych wewnątrz procedur kontroli finansowej.*
- 9. Rozważenie możliwości centralizacji przez Izbę zamówień publicznych na potrzeby własne oraz nadzorowanych urzędów skarbowych w uzasadnionych przypadkach, ze szczególnym uwzględnieniem zakupów sprzętu i oprogramowania komputerowego.*

*10. Rzetelne i terminowe przeprowadzanie inwentaryzacji, stosownie do wymogów ustawy o rachunkowości.*

*11. Podjęcie skutecznych działań w celu uzyskania jednoznacznych decyzji o harmonogramie realizacji budowy siedziby Izby i jej finansowania w poszczególnych okresach lub wygaszenia decyzji o trwałym zarządzie nieruchomości położonej we Wrocławiu przy ul. Powstańców Śląskich 24-26.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią, w terminie 30 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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.