

Wrocław, dnia 26 stycznia 2009 r.

**Pan
Jan Mormul
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Legnicy**

LWR-410-26-2/2009
P/09/025

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Skarbowy w Legnicy (w dalszej części zwany „Urzędem”) w zakresie gospodarowanie środkami publicznymi w 2008 roku i w okresie III kwartałów 2009 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 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 Urząd środkami publicznymi w 2008 roku i w okresie III kwartałów 2009 roku. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz wykorzystania wartościowania i opisu stanowisk w prowadzonych rekrutacjach. Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. W latach 2008-2009 (do 30 września) wydatki Urzędu (w rozdziałach 75009 „*urzędy skarbowe*”, 75095 „*pozostała działalność*” i 75647 „*pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych*”) wyniosły - odpowiednio - 10.446,9 tys. zł i 7.971,4 tys. zł, co stanowiło 107,7% i 78,1% wydatków ustalonych w ustawach budżetowych (9.702,0 tys. zł i 10.208,6 tys. zł) oraz odpowiednio 95,8% i 74,4% planu po zmianach (10.901,2 tys. zł i 10.708,9 tys. zł). Najwięcej środków - 9.091,2 tys. zł w 2008 roku i 6.973,3 tys. zł do 30 września 2009 r. (87,0% i 87,5% wydatków ogółem) - przeznaczono na wynagrodzenia wraz z

poходnymi, a 1.355,7 tys. zł i 998,1 tys. zł (12,4% i 12,5%) na pozostałe wydatki bieżące oraz 61,7 tys. zł w 2008 roku na zakupy inwestycyjne (10 zestawów komputerowych, 8 notebooków, 2 drukarek i skanera).

Środki: na wydatki ustalone w terminowo opracowanych planach finansowych, otrzymane z rezerw celowych budżetu państwa na wypłatę dodatków specjalnych i sfinansowanie procesu wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej, pokrycie kosztów wykonania ekspertyz, analiz i opinii oraz na zabezpieczenie pojazdów przejętych na rzecz Skarbu Państwa (569,7 tys. zł w 2008 roku i 21,0 tys. zł do 30 września 2009 r.), wykorzystano w sposób celowy i oszczędny.

W latach 2008-2009 (do 30 września) - zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych² - w trybie przetargu nieograniczonego lub zapytania o cenę, z wydatków budżetowych i dochodów własnych Izby o łącznej wartości 282,0 tys. zł, sfinansowano 3 analizowane przez NIK zamówienia publiczne na zakup usług utrzymania czystości pomieszczeń oraz terenów przyległych będących w zarządzie Urzędu, a także zakup sprzętu komputerowego oraz akcesoriów komputerowych.

Na 31 grudnia 2008 r. i 30 września 2009 r. wykazano prawidłowy stan bieżących zobowiązań budżetowych, w kwotach odpowiednio 1.139,8 tys. zł i 285,2 tys. zł. Zobowiązanie z tytułu odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w kwocie 1.368 zł stało się wymagalne z dniem 31 grudnia 2008 r. Spowodowane to było nieotrzymaniem z Izby Skarbowej we Wrocławiu środków finansowych w wysokości planu finansowego na 2008 r. (433,3 tys. zł). Zobowiązanie uregulowano w dniu 9 stycznia 2009 r. W tym przypadku doszło więc do naruszenia wymogów art. 35 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych³, który stanowił, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Inwentaryzacja w 2008 roku przeprowadzona została terminowo, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami wewnętrznymi oraz z zachowaniem zasad określonych w art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości⁴. Nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych.

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

² z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.)

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁴ Z dnia 29 września 1994 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.)

2. W okresie objętym kontrolą terminowo naliczono i przekazywano obciążenia dotyczące wynagrodzeń (składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz wpłat na PFRON). NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez Urząd opisu i wartościowania stanowisk, zgodnie z przepisami Zarządzenia Nr 81 Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁵. Zakończenie procesu wartościowania miało wpływ na zmianę wynagrodzeń pracowników.

Wyniki wartościowania nie były jednak należycie wykorzystane w procesie rekrutacji na wolne stanowiska pracy. W 4 skontrolowanych w Urzędzie naborach stwierdzono, iż dla 2 obsadzanych stanowisk nie przeprowadzono wartościowania i opisu, a w kolejnych 2 od kandydatów wymagano umiejętności lub wykonywania zadań wykraczających poza określone wartościowaniem. NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia ewidencji i rozliczania pracy w godzinach nadliczbowych. Skutkiem tego na dzień 30 września 2009 r. 4 pracowników posiadało za 2008 r. 97 nierozliczonych godzin nadliczbowych.

3. Terminowo i w zgodności z danymi ujętymi w ewidencji księgowej i zasadami określonymi w §§ 1, 8-10, 14, 16 i 29-31 załącznika nr 33 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶, sporządzane były sprawozdania budżetowe Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-70 i Rb-Z w 2008 roku i w okresie III kwartałów 2009 roku.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia w całym badanym okresie skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną zapisów księgowych oraz wiarygodność bieżącą i roczną ksiąg rachunkowych w Izbie. Ocena powyższą sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg (37.811 zapisów księgowych w dziennikach z 2008r. i 28.197 zapisów księgowych w dziennikach z trzech kwartałów 2009r.) oraz badania metodą monetarną 89 (z 2008 r.) i 93 (z trzech kwartałów 2009 r.) dowodów księgowych o wartości bezwzględnej odpowiednio 468,6 tys. zł (78,9% wartości badanej populacji) i 459,8 tys. zł (73,7% wartości badanej populacji).

NIK negatywnie ocenia prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostki. Niezgodnie z ustawą o rachunkowości⁷, tj. z naruszeniem przepisów art. 24 ust. 1 w związku z ust. 3 tej ustawy prowadzone były księgi rachunkowe. Nie zapewniono bowiem bezbłędności ich prowadzenia

⁵ z dnia 1 sierpnia 2007 r. (M.P. Nr 48, poz. 566 ze zm.)

⁶ z dnia 27 czerwca 2006 r. (Dz. U. Nr 115, poz. 781, ze zm.)

⁷ z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.)

(wprowadzenie do nich kompletnie i poprawnie wszystkich dowodów księgowych zakwalifikowanych do zaksięgowania w danym miesiącu). Tymczasem w księgach rachunkowych ujmowano dokumenty księgowe pod datą niezgodną z faktyczną datą operacji gospodarczej. Ze względu na skalę zjawiska błędy te uznano za błąd systematyczny i wyłączono z ekstrapolacji przy pomocy narzędzia komputerowego pn. „Pomocnik Kontrolera” w wersji PK-4b. Istnienie tego błędu miało wpływ na wyżej wspomnianą ocenę. Błędy tego rodzaju stwierdzono w 48 zapisach z lat 2008 – 2009 (trzy kwartały) o łącznej kwocie 274,5 tys. zł.

Ponadto użytkowany przez Urząd od 1 stycznia 2005 r. system finansowo-księgowy SFINKS nie umożliwiał, w okresie przejściowym (do 8 dnia miesiąca następnego po miesiącu sprawozdawczym), wprowadzania prawidłowej daty dokumentu księgowego stanowiącego podstawę zapisu w przypadkach, gdy księgowane dokumenty dotyczą poprzedniego okresu sprawozdawczego. W okresie przejściowym, dla dokumentów sporządzonych w nowym okresie sprawozdawczym, jak również w przypadku księgowania dokumentów wystawionych w poprzednim okresie sprawozdawczym, które wpłynęły do Urzędu po okresie przejściowym system jak wyżej umożliwiał wprowadzenie jedynie dnia – miesiąc i rok były wprowadzane przez system automatycznie. W takich sytuacjach w Urzędzie do systemu SFINKS, jako datę sporządzenia księgowanego dokumentu wpisywano odpowiednio ostatni dzień miesiąca sprawozdawczego. Zapisy w księgach rachunkowych prowadzonych elektronicznie uznać więc należy za nierzetelne. Nie zawierały one bowiem faktycznej daty sporządzenia księgowanego dokumentu, czym nie wypełniały wymogów określonych w art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Urząd nie stosował się do zasady określonej w „Instrukcji tworzenia i obiegu dokumentów finansowo-księgowych Urzędu Skarbowego w Legnicy z dnia 30 grudnia 2005 r.” zakazującej księgowania dowodu po ustalonym granicznym dniu zaliczenia do poprzedniego okresu (wpływ dokumentu do Urzędu do 8 dnia następnego miesiąca), co stwierdzono dla 3 dowodów o łącznej wartości 28,2 tys. zł. W każdym przypadku dowody wpłynęły do Urzędu do dnia sporządzenia sprawozdań. Było to więc ze strony Urzędu działanie nierzetelne.

Wprowadzony system kontroli wewnętrznej był nieskuteczny, albowiem dwukrotnie w lutym i marcu 2008 r. zamiast środków z dochodów własnych wydatkowano środki budżetowe (w łącznej wysokości 488 zł). Mimo prawidłowego opisu wydatków i akceptacji merytorycznej, doszło w jednym przypadku do nieprawidłowego zatwierdzenia

i wydatkowania środków budżetowych. Wskazać jednak należy, iż w wyniku kontroli *ex post* w kwietniu 2008 r. wyżej wskazane nieprawidłowości zostały skorygowane.

Stwierdzono także, iż w kontrolowanym okresie księgi rachunkowe zamykano każdorazowo po sporządzeniu sprawozdań Rb-28 (z wykonania planu wydatków za okres), co NIK ocenia negatywnie, chociaż nie spowodowało ono negatywnych skutków (kwoty wykazane w sprawozdaniach i po zamknięciu miesiąca nie różniły się).

Opisane wcześniej nieprawidłowości, w ocenie NIK świadczą o niezapewnieniu przez kierownika kontrolowanej jednostki przestrzegania obowiązujących w Urzędzie procedur kontroli finansowej, do czego zobowiązywał go przepis art. 47 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych⁸. Było to więc działanie nierzetelne.

5. W Urzędzie opracowano prawidłowo plan finansowy dochodów własnych i wydatków z nich finansowanych, wymagany § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną⁹. W latach 2008-2009 (do 30 września) na wyodrębnionym rachunku bankowym zgromadzono 1.608,1 tys. zł i 750,0 tys. zł dochodów ze źródeł wymienionych w art. 22 ust. 2 pkt 14 ufp (z opłat: komorniczej, za czynności egzekucyjne i manipulacyjnej), z czego wydatkowano 1.398,1 tys. zł i 1.003,1 tys. zł (zgodnie z przeznaczeniem m. in. na wynagrodzenia prowizyjne wraz z pochodnymi pracowników działu egzekucyjnego oraz na pokrycie kosztów poboru i egzekucji podatków).

W 2008 i 2009 roku Urząd odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa odpowiednio 241,0 tys. zł i 250,0 tys. zł, jako nadwyżkę dochodów własnych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne wymienionych w art. 22 ust. 2 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Katalog źródeł dochodów własnych, objętych obowiązkiem odprowadzenia do budżetu państwa nadwyżki środków, określony został w art. 22 ust. 8 ustawy o finansach publicznych. W katalogu tym nie przewidziano wpłat nadwyżki od dochodów uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne. Pomimo, to w ustawie budżetowej na rok 2008 i 2009 w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, przewidziane zostały dochody budżetu państwa z tego tytułu. Na podstawie informacji przekazanej przez Ministerstwo Finansów, Dyrektor Izby Skarbowej, w celu zapewnienia zgodności kwot dochodów z ustawą

⁸ Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁹ Z dnia 29 czerwca 2006 r. (Dz. U. nr 107, poz.783 ze zm.)

budżetową, ujął te dochody w planie finansowym Urzędu, a tym samym zobowiązał Pana Naczelnika do ich realizacji. W ocenie NIK, Urząd został zobowiązany do wykonywania planów określonych przez Izbę Skarbową i wynikających z ustawy budżetowej, pomimo, że nie istniał tytuł prawny do ich realizacji. Jednakże przekazanie nienależnych środków na rachunek dochodów budżetu państwa, stanowi przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków z rachunku dochodów własnych, wynikające z art. 22 ust.6 ustawy o finansach publicznych i ma cechy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰. Poza tym, Pan Naczelnik oraz Główna Księgowa, przyjmując plan finansowy na 2008 i 2009 rok nie skorzystali z uprawnień określonych w art. 29 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie zgłosili zastrzeżeń do zasadności i wysokości planowanej nadwyżki dochodów własnych. Przyjęli te plany do realizacji i dokonali wpłaty.

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

1. *Wyeliminowanie błędu systematycznego poprzez ujmowanie w zapisach systemu finansowo-księgowego daty operacji wynikającej z dokumentu źródłowego.*
2. *Rozważenie zlecenia dokonania zmian w użytkowanym systemie finansowo-księgowym tak by możliwe było zapisywanie daty sporządzenia dokumentu źródłowego i kontrola prawidłowości i sekwencyjności wprowadzonych do niego dat i wdrożenia tych zmian w Urzędzie.*
3. *Prowadzenie naboru na stanowiska pracy poddane wartościowaniu i wskazywanie w ogłoszeniach wymagań wynikających z opisu stanowiska.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, 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 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 we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust.

¹⁰ z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz. U z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK