



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 13 stycznia 2010 r.

**Pan
Dariusz Broński
Naczelnik
Pierwszego Urzędu Skarbowego
w Częstochowie**

LKA-410-32-02/2009/P/09/025

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Częstochowie, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w latach 2008 – 2009 (trzy kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 15 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Urzędu w zakresie gospodarowania środkami publicznymi w latach 2008 – 2009 (trzy kwartały).

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. W planie finansowym Urzędu na 2008 r. ustalono limit wydatków ogółem w kwocie 12 574,8 tys. zł, a w ciągu roku plan wydatków zwiększono do kwoty 14 583,2 tys. zł, tj. o 16 %. Wydatki w 2008 r. zrealizowano w kwocie 13 990,7 tys. zł, co stanowiło 95,9% planu po zmianach.

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

W planie finansowym Urzędu na 2009 r. ustalono limit wydatków ogółem w kwocie 14 595,6 tys. zł. Do dnia 30 września 2009 r. plan ten zmniejszono do kwoty 14 471,7 tys. zł, tj. o 0,8 %. Za 9 miesięcy 2009 r. wydatki zrealizowano w kwocie 10 325,3 tys. zł, co stanowiło 71,3 % planu po zmianach.

Urząd nie uczestniczył w opracowaniu budżetu przez Ministra Finansów na lata 2008-2009 w układzie zadaniowym w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją. Jak wyjaśniła Główna Księgowa Urzędu plany finansowe sporządzano na polecenie oraz na zestawieniach opracowanych przez jednostkę nadrzędną – Izbę Skarbową w Katowicach.

2. W lutym 2009 roku Minister Finansów nakazał wstrzymanie wypłat nagród ze środków 3 % funduszu nagród, który zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek², pozostawał w dyspozycji Naczelnika Urzędu. Dopiero w lipcu 2009 r. Izba Skarbowa poinformowała, że Ministerstwo Finansów pozwoliło na uruchomienie wypłat z ww. środków.
3. W latach 2008-2009 (do 30 września) Urząd otrzymał środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 734,9 tys. zł, w tym:
 - 717,6 tys. zł w 2008 r. na wypłatę wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (wraz z pochodnymi) i zwrot kosztów prowadzonych postępowań oraz na zrefundowanie wydatków związanych z parkowaniem, transportem i wyceną pojazdów, w stosunku do których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a pozostała kwota 8,4 tys. zł zwrócono na rachunek Izby Skarbowej w Katowicach,
 - 17,3 tys. zł w 2009 r. (do 30 września) na zrefundowanie wydatków związanych z parkowaniem, transportem i wyceną pojazdów, w stosunku do których orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Kwotę tę wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, a pozostałe niewykorzystane środki w wysokości 0,1 tys. zł zwrócono.
4. W latach 2008-2009 (trzy kwartały) zrealizowane wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły zaplanowanych środków na ten cel. Nie przekroczono również limitów

² Dz. U. z 2007 r. Nr 45, poz. 290 ze zm.

zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie w 2008 r. wyniosło 210 osób, w tym 207 członków korpusu służby cywilnej oraz 3 pozostałych pracowników. W 2009 r. stan zatrudnienia zmniejszył się o 1 osobę z korpusu służby cywilnej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w 2008 r. wyniosło 3 968 zł. W okresie od stycznia do końca września 2009 r. przeciętne wynagrodzenie w Urzędzie zmniejszyło się o 8,7 % i wynosiło 3 621 zł.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez Urząd opisu i wartościowania stanowisk, zgodnie z przepisami Zarządzenia Nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej³ oraz prowadzenie postępowań rekrutacyjnych i sposób rozliczania pracy w godzinach nadliczbowych.

5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Zobowiązania niewymagalne na koniec grudnia 2008 r. wyniosły 1 400,5 tys. zł i w porównaniu do stanu na koniec 2007 r. wzrosły o kwotę 661,4 tys. zł, tj. o 89 %. Znaczny wzrost stanu zobowiązań wynikał głównie z faktu nie zasilenia rachunku Urzędu przez Izbę Skarbową w trzeciej dekadzie grudnia 2008 r., pomimo złożonego przez Urząd zapotrzebowania i zatwierdzenia go przez Ministerstwo Finansów. Zobowiązania te uregulowano w miesiącach styczniu i lutym 2009 r.
Stan zobowiązań niewymagalnych Urzędu na dzień 30 września 2009 r. wynosił 338,7 tys. zł i największą ich część (85 %) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi.
6. Stosowany w Urzędzie system rachunkowości spełniał wymagania określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. NIK zwraca jednak uwagę, że program komputerowy wykorzystywany w Urzędzie dopuszcza pominięcie w zapisie numeru dowodu oraz jego daty, dopuszcza również zaksięgowanie przyszłej (w stosunku do daty systemowej - księgowania) daty operacji gospodarczej.
7. W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z ksiąg rachunkowych do sprawozdań budżetowych za rok 2008 oraz za trzy kwartały 2009 r. stwierdzono, że: sprawozdanie budżetowe o stanie środków na rachunku bankowym (Rb-23), o stanie środków na rachunkach bieżących urzędów skarbowych do gromadzenia dochodów budżetowych (Rb-24), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków (Rb-28) oraz kwartalne sprawozdania o stanie zobowiązań

³ M.P. Nr 48, poz. 566 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm. zwana dalej „ustawą o rachunkowości”

(Rb-Z) i o stanie należności (Rb-N) sporządzono terminowo i prawidłowo, w oparciu o dane z ewidencji księgowej. Sprawozdania te należy przyjąć bez zastrzeżeń.

8. Badanie ksiąg rachunkowych i dowodów przeprowadzono w formie przeglądu analitycznego ksiąg za okres roku 2008 i trzech kwartałów 2009 r. oraz na próbie wydatków wybranej metodą monetarną (172 dowody księgowe o łącznej wartości 1.428.523,15 zł w 2008 r. oraz 131 dowodów o łącznej wartości 820.540,97 zł w 2009 r.) i próbie celowej (77 dowodów o łącznej wartości 270.152,78 zł w 2008 r. oraz 22 dowody o łącznej wartości 41.102,64 zł w 2009 r.), tj. odpowiednio 12,14 % i 8,34 % łącznej wartości wydatków zrealizowanych w 2008 r. i w trzech kwartałach 2009 r.

Badanie poprawności dowodów i zapisów księgowych za lata 2008-2009 (trzy kwartały) przeprowadzono pod względem poprawności dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisu dowodu w dzienniku i księdze głównej. Na podstawie badania poszczególnych dowodów z wybranej próby stwierdzono:

- w 2008 r. 4 przypadki (o łącznej wartości 30,3 tys. zł, co stanowiło 0,2 % wydatków ogółem) podania w dzienniku innej daty wystawienia dowodu i operacji gospodarczej, niż wynikające z faktur, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości,
- w trzech kwartałach 2009 r. nie wystąpiły błędy formalne.

Ponadto stwierdzono błąd systematyczny, polegający na wpisywaniu, jako daty operacji gospodarczej daty zapłaty, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości. NIK nie podziela wyjaśnienia Głównej Księgowej Urzędu, że zatwierdzenie faktury, „czyli przyjęcie do realizacji, (...) oznacza dokonanie operacji gospodarczej”, gdyż jest to inna operacja.

Najwyższa Izba Kontroli, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami skuteczność systemu księgowości i kontroli finansowej oraz poprawność formalną zapisów księgowych za 2008 r. i trzy kwartały 2009 r. Za powstanie ww. błędów w zapisach księgowych odpowiedzialna była Główna Księgowa Urzędu.

9. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej i bieżącej za 2008 r. i trzy kwartały 2009 r. Powyższe stwierdzono na podstawie badania wiarygodności dowodów i ksiąg rachunkowych, pod względem ujęcia dowodu w księgach rachunkowych w sposób, który miałby wpływ na sprawozdawczość miesięczną lub roczną, dotyczący wpisania

prawidłowej wartości transakcji, właściwego wskazania okresu księgowania, ujęcia operacji na właściwym koncie syntetycznym lub analitycznym.

10. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób zwrotu niewykorzystanych środków dotacji za 2008 r. w kwocie 64.700,00 zł., którą przekazano 31 grudnia 2008 r. bezpośrednio na rachunek Urzędu Skarbowego w Żorach, a nie na rachunek Izby Skarbowej w Katowicach, jako dysponenta II stopnia, naruszając § 7 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵. Pozostałą kwotę w wysokości 60,10 zł. Urząd przekazał zgodnie z przepisami do dnia 8 stycznia 2009 r. na rachunek Izby Skarbowej w Katowicach.

Pomimo negatywnej oceny co do przekazania kwoty 64.700,00 zł. na rachunek innego dysponenta III stopnia, NIK przyjmuje do wiadomości, iż przekazanie powyższej kwoty nastąpiło na polecenie jednostki nadrzędnej, tj. Izby Skarbowej w Katowicach.

11. W latach 2008-2009 Urząd odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa, odpowiednio 1.067,0 tys. zł i 327,0 tys. zł, jako nadwyżkę dochodów własnych, uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne, wymienione w art. 22 ust. 2 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Katalog źródeł dochodów własnych, objętych obowiązkiem odprowadzenia do budżetu państwa nadwyżki środków, określono 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 lata 2008 i 2009 w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, przewidziano dochody budżetu państwa z tego tytułu. Na podstawie informacji przekazanej przez Ministerstwo Finansów, Dyrektor Izby Skarbowej, w celu zapewnienia zgodności kwot dochodów z ustawą budżetową, ujął te dochody w planie finansowym Urzędu, a tym samym zobowiązał Pana Naczelnika do ich realizacji. Zdaniem NIK, Urząd zobowiązano 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 stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶. Poza tym, Pan Naczelnik oraz Główna Księgowa, przyjmując plan finansowy na 2008 rok 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 odpowiedniej wpłaty.

12. NIK negatywnie ocenia wydatkowanie kwoty 9.200,00 zł, z rachunku dochodów własnych Urzędu, na zakup klimatyzatora do serwerowni, którą następnie zrefundowano po przekazaniu środków z Ministerstwa Finansów i zaksięgowano prawidłowo, jako wydatek budżetowy. NIK przyjmuje wyjaśnienie, że zakup klimatyzatora nastąpił w związku z awarią w 2008 r. urządzenia eksploatowanego w Urzędzie bez przerwy od 2002 r. i koniecznością zapobieżenia awariom serwerów użytkowanych przez Urząd, tym bardziej, że już w 2007 r. Urząd występował do jednostki nadrzędnej o środki na ten cel, co uzasadniał częstymi awariami klimatyzatora oraz opinią rzeczoznawcy, który zwracał uwagę na możliwość utraty danych gromadzonych w formie elektronicznej (na serwerach Urzędu) w przypadku awarii klimatyzatora i braku urządzenia rezerwowego niezbędnego do utrzymania odpowiedniej temperatury w serwerowni. Jednak wpłata środków z rachunku bieżącego wydatków na rachunek dochodów własnych nie mieści się w katalogu źródeł ujętych w art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Sfinansowanie wydatków budżetowych z rachunku dochodów własnych stanowi przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków, co wynika z art. 22 ust. 6 ustawy o finansach publicznych oraz stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 ww. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Osobą odpowiedzialną za jego popełnienie jest Naczelnik Urzędu.

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

- 1. Przekazywanie niewykorzystanych środków dotacji budżetowej zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. na rachunek dysponenta wyższego stopnia.**
- 2. Przekazywanie nadwyżek oraz wydatkowanie środków z rachunku dochodów własnych wg odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych.**

⁶ Dz. U z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach 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.