



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia lutego 2010 r.

**Pan
Wiesław Kuśnierz
p.o. Dyrektora
Izby Skarbowej
w Rzeszowie**

LRZ-410-24-01/2009

P/09/025

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie skontrolowała gospodarowanie przez Izbę Skarbową w Rzeszowie środkami publicznymi w okresie: 2008 r. – trzy kwartały 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1, ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia gospodarowanie przez Izbę Skarbową w Rzeszowie środkami publicznymi w okresie 2008 r. – III kwartały 2009 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowości nie miały negatywnych następstw dla budżetu, jak również nie nosiły znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu, zarówno po stronie dochodów jak i wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż księgi rachunkowe Izby prowadzone były komputerowo przy pomocy „Programu finansowo – księgowego – wersja 4.0/2009”,

wchodzącego w skład pakietu programów komputerowych: Referat Ogólny, Płace, FK (KPMF), autorstwa Piotra Zielonki.

W kontroli ustalono, że Program ten posiada liczne niedoskonałości i wady, m. in.: nie zapewnia pełnej kontroli kompletności zapisów oraz ich poprawności, w tym poprawności i sekwencji dat, dopuszcza pominięcie w zapisie numeru oraz daty dowodu, a także wprowadzenie przyszłej daty operacji gospodarczej, nie informując o tym. Niewskazanie kwoty operacji powoduje, że system przypisuje jej kwotę 0 zł. Ponadto system ten nie pozwala na zatwierdzanie na bieżąco pojedynczych zapisów księgowych (w trakcie miesiąca) – zapisy księgowe są zatwierdzane zbiorczo przy zamykaniu miesiąca, jak również nie wymusza zamykania miesięcy (max 2 otwarte miesiące), a jedynie informuje o konieczności zamknięcia miesiąca przy każdej próbie księgowania w przypadku, gdy otwarte są więcej niż 2 miesiące.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli - Program ten przy zachowaniu szczególnej staranności umożliwia poprawną ewidencję oraz sporządzanie sprawozdań, jednak wskazane wady programu mogą spowodować, iż księgi rachunkowe nie będą spełniać wymogów rzetelności, bezbłędności i sprawdzalności, wynikających z art. 24 ust. 1 cyt. ustawy *o rachunkowości*.

W kontroli ustalono, że dokumentacja, opisująca stosowane zasady rachunkowości w Izbie, była zgodna z wymogami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694 ze zm.). Zapisy w dziennikach były dokonywane w porządku chronologicznym, zgodnie z przepisami art. 24 ustawy *o rachunkowości*. Informacje zawarte w sprawozdaniach: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N i Rb-Z, za 2008 r. oraz za trzy kwartały 2009 r., były zgodne z ewidencją księgową i odzwierciedlały rzeczywisty przebieg operacji gospodarczych. Sprawozdania sporządzano i przekazywano terminowo do dysponenta wyższego stopnia.

W kontroli ustalono, że w polityce rachunkowości Izby określono sposób kwalifikowania operacji udokumentowanych w okresie sprawozdawczym, jednak przyjęto, że o zaliczeniu danej operacji gospodarczej do okresu sprawozdawczego decyduje data zatwierdzenia dowodu do zapłaty. Było to sprzeczne z zasadą memoriału, wyrażoną w art. 6 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*, zgodnie z którą zaliczenie kosztów do danego okresu uzależnione być powinno od tego, w jakim okresie te koszty powstały, a nie od terminu ich rozliczenia pieniężnego. W polityce tej określono kryterium zaliczania kosztów do starego roku obrotowego, jednak nie sprecyzowano zasad kwalifikacji operacji dotyczących danego okresu sprawozdawczego, udokumentowanych po zakończeniu tego okresu.

W kontroli dokonano przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych i szczegółowo zbadano: za 2008 r. – 70 dowodów i odpowiadającym im zapisów księgowych o wartości 809,7 tys. zł, wybranych spośród 1.959 dokumentów zaksięgowanych na koncie 201 – *Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami* o łącznej wartości 2.523,3 tys. zł; za trzy kwartały 2009 r. – 66 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 630,9 tys. zł, wybranych spośród 1.083 dokumentów zaksięgowanych na koncie 201 o łącznej wartości 1.384,3 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie badania ww. dokumentów księgowych, pozytywnie ocenia poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych za 2008 r. i trzy kwartały 2009 r. oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych Izby w zakresie sprawozdawczości bieżącej i rocznej 2008 r., natomiast pozytywnie z zastrzeżeniami wiarygodność w zakresie sprawozdawczości bieżącej 2009 r.

W kontroli ustalono, że w sprawozdaniu Rb – 28 za styczeń 2009 r., w podziale nazwanej „§ 4990”, wykazano kwotę 42.903,17 zł dotyczącą zapłaty na podstawie zlecenia przelewu nr 741615 z dnia 27 stycznia 2009 r. Podziałki (§ 4990) nie przewidują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.), a na fakturze nr 590/MAT/12/2008 z dnia 17 grudnia 2008 r., obejmującej zakup notebooków i drukarek, zaewidencjonowanej w księgach rachunkowych i wykazanej w sprawozdaniu Rb – 28 za styczeń 2009 r. w podziale „§ 4990”, dekretecja wydatku wskazywała § 6060 (zakupy inwestycyjne). Ustalono, że obowiązujący na dzień 27 stycznia 2009 r. projekt planu wydatków Izby nie przewidywał wydatków w § 6060, jak również w podziale nazwanej „§ 4990”. Polecenie przelewu nr 741615 z dnia 27 stycznia 2009 r. podpisali: Maria Grzesik główny księgowy Izby i Wiesław Kuśnierz p.o. dyrektora Izby.

W kontroli ustalono, że podobne zdarzenie wystąpiło także w Urzędzie Skarbowym w Lubaczowie, w którym w dniu 27 stycznia 2009 r. dokonano zapłaty kwoty 44.999,99 zł wg faktury VAT nr 681/12/08 z dnia 29 grudnia 2008 r. za dostawę, wykonanie i montaż regałów jezdnych do archiwum. Zapłatę ww. kwoty ujęto w podziale nazwanej „§ 4990” i wykazano w sprawozdaniu Rb – 28 za styczeń 2009 r. Projekt planu finansowego Urzędu, obowiązujący na dzień 27 stycznia 2009 r. nie przewidywał wydatków w § 6060 jak również w podziale nazwanej „§ 4990”. Polecenie przelewu nr 2298359 z dnia 27 stycznia 2009 r. podpisali: Dorota Lisze główny księgowy i Witold Pólichłopek Naczelnik US w Lubaczowie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe działania stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), w związku z przekroczeniem przepisów art. 34 - 36 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), które stanowią, iż *ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostek sektora finansów publicznych, które mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków.*

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej (art. 4 pkt 2 i 3 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*).

Osobami odpowiedzialnymi za opisane powyżej naruszenia dyscypliny finansów publicznych są: Wiesław Kuśnierz p.o. dyrektora Izby i Maria Grzesik główny księgowy, której powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej oraz Witold Półchłopek Naczelnik US w Lubaczowie i Dorota Lisze główny księgowy US w Lubaczowie, której powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że przyczyną powyższych zdarzeń był brak zasilenia Izby i Urzędu Skarbowego w Lubaczowie w środki finansowe w ostatnich dniach grudnia 2008 r., mimo decyzji Ministra Finansów zwiększających plany finansowe Izby i US w Lubaczowie w tym zakresie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podjęte w związku z tym przez Dyrektora Izby i Naczelnika US w Lubaczowie działania, obejmujące wydłużenie terminów zapłaty i zapłatę zobowiązań, mimo braku środków w obowiązujących planach finansowych tych jednostek, były w opisanej sytuacji uzasadnione. Dzięki tym działaniom nie narażono budżetu państwa na straty finansowe w postaci zapłaty odsetek karnych oraz nie osłabiono wizerunku organów skarbowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że inwentaryzacje obejmujące: spis z natury (środków pieniężnych, czeków gotówkowych i kwitariuszy przychodowych), potwierdzenia

sald i weryfikacje, zostały w 2008 r. przeprowadzone i rozliczone zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 ustawy *o rachunkowości*.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że planowanie budżetu Izby, jako dysponenta II i III stopnia, następowało w trybie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2007 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2008 r.* (Dz. U. Nr 94, poz. 628) oraz w trybie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. *w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r.* (Dz. U. Nr 87, poz. 537). Dochody, wydatki oraz limity zatrudnienia przyjęte do projektów planu, były zgodne z wielkościami określonymi przez dysponenta wyższego stopnia.

W kontroli ustalono przypadek niepełnego rozdysponowania pomiędzy podległe jednostki należnych im kwot, wynikających ze zmian planu finansowego w 2008 r. W wyniku decyzji Ministra Finansów z dnia 5 listopada 2008 r. zwiększono plan wydatków w rozdziale 75009, w § 4020 – *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* o 758.064 zł. Pomędzy podległe urzędy skarbowe rozdysponowano kwotę 728.064 zł. Różnicę w kwocie 30 tys. zł rozdysponowano w dniu 28 listopada 2008 r., tj. z naruszeniem przepisu § 10 ust. 4 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* (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.), obligującego do informowania podległych jednostek w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia otrzymania od dysponenta wyższego stopnia zawiadomienia o zmianach planów finansowych.

Innymi przypadkami niepełnego rozdysponowania kwot, zaplanowanych dla urzędów skarbowych, były:

- pozostawienie kwoty 514 tys. zł z puli środków w wysokości 2.236 tys. zł ujętej w planie na 2008 r. w rozdziale 75009 – *Urzędy skarbowe*, § 4300 – *Zakup usług pozostałych*. Dyrektor Izby rozdysponował pomiędzy podległe urzędy skarbowe 1.722 tys. zł, a wspomnianą pozostałość w wysokości 514 tys. zł podzielono dla urzędów dopiero w dniu 30 października 2008 r.
- pozostawienie kwoty 659 tys. zł, zaplanowanej na 2009 r. w rozdziale 75009, § 4140 – *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, którą zatrzymano do dalszego podziału. Przekazywano ją sukcesywnie do podległych urzędów skarbowych, rozdysponowując z niej do końca września 2009 r. – 421.700 zł (64%).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zmiany w planie wydatków Izby dokonywane w okresie objętym kontrolą były zgodne z zakresem upoważnień wydanych przez Ministra Finansów. Zmiany te wynikały z faktycznych potrzeb Izby, były spowodowane wystąpieniem w trakcie realizacji budżetu okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie planowania i nie spowodowały ograniczeń w realizacji zadań statutowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zrealizowane przez Izbę wydatki w 2008 r. wynosiły łącznie 11.757 tys. zł, w tym w rozdziale 75008 – 10.950 tys. zł (93,1%), a w okresie trzech kwartałów 2009 r. wynosiły 8.930 tys. zł, w tym w rozdziale 75008 – 8.331 tys. zł (93,3%). W porównaniu do 2007 r. – wydatki ogółem w 2008 r. były niższe o 50 tys. zł (0,4%), w stosunku do ustawy budżetowej na 2008 r. były wyższe o 761 tys. zł (6,9%), zaś w stosunku do planu po zmianach były niższe o 811 tys. zł (6,5%).

Wydatki Izby, jako dysponenta II stopnia wyniosły w 2008 r. łącznie 122.488 tys. zł i były wyższe od wykonania w 2007 r. o 8.216 tys. zł (7,2%). Dominowały w nich wydatki w rozdziale 75009 w wysokości 103.527 tys. zł (84,5%). Wydatki dysponenta II stopnia za trzy kwartały 2009 r. wyniosły łącznie 89.217 tys. zł, a wydatki rozdziału 75009 wyniosły 77.017 tys. zł (86,3%).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wydatki majątkowe realizowane były zgodnie z planem tych wydatków, a zamówienia publiczne poprzedzające te wydatki, udzielane były według przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków budżetowych, które dokonywane były zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny oraz zapewniający uzyskanie najlepszych wymaganych efektów z danych nakładów.

W kontroli ustalono, iż w latach 2008 – 2009 Izba dysponowała nieruchomościami o powierzchni całkowitej 3.725 m², w tym nieruchomościami własnymi o powierzchni 3.599 m², przy czym powierzchnia biurowa wynosiła 1.655 m² (w całości własna). Średnie miesięczne koszty eksploatacyjne w 2008 r. wyniosły 25 tys. zł, a w okresie trzech kwartałów 2009 r. – 27 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że niewymagalne zobowiązania Izby na koniec 2008 r. wyniosły 1.458 tys. zł i w porównaniu do 2007 r. były wyższe o 817 tys. zł, tj. o 127,5%. Znaczący wzrost zobowiązań był wynikiem braku zasilenia w środki finansowe pod koniec grudnia 2008 r., zaś ich zapłata nastąpiła ze środków 2009 r. Według stanu na koniec trzeciego kwartału 2009 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 143 tys. zł. W badanym okresie w Izbie nie występowały zobowiązania wymagalne.

W kontroli ustalono, że przeciętne zatrudnienie w Izbie w 2008 r. wynosiło 155 etatów i w stosunku do 2007 r. było niższe o 6 etatów (o 3,7%) oraz niższe w stosunku do planu o 10 etatów (o 6,1%). W okresie trzech kwartałów 2009 r. zatrudnienie wyniosło 152 etaty i było niższe od planu na 2009 r. o 7 etatów (o 4,4%). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2008 r. wynosiło 4.705 zł i było wyższe od osiągniętego w 2007 r. o 662 zł, tj. o 16,4%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w okresie trzech kwartałów 2009 r. wynosiło 4.315 zł i spadło w porównaniu do 2008 r. o 390 zł, tj. o 8,3%.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w Izbie w okresie objętym kontrolą nie przekroczono limitów zatrudnienia i wynagrodzeń określonych w ustawach budżetowych. Przy wypłacie wynagrodzeń każdorazowo przestrzegano obowiązku pobrania, odprowadzenia i opłacenia świadczeń i składek na: Fundusz Pracy, ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W kontroli ustalono, że procesy opisu i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej przeprowadzono w oparciu o przepisy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów Nr 81 z dnia 1 sierpnia 2007 r. w *sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej* (M. P. Nr 48 poz. 566, ze zm.). Termin zakończenia tych procesów, określony w/w zarządzeniem na dzień 31 maja 2008 r., został dotrzymany.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza iż działania Dyrektora Izby polegające na określeniu w planie finansowym na 2008 r. i 2009 r., podległym urzędom skarbowym kwoty dochodów z tytułu wpływów do budżetu nadwyżki dochodów własnych lub środków obrotowych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne wymienionych w art. 22 ust. 2 pkt 14 ustawy *o finansach publicznych* (§ 2400 – 2.288 tys. zł za 2008 r. i 349 tys. zł za 2009 r.)-nie były prawidłowe. Katalog źródeł dochodów własnych objętych obowiązkiem odprowadzenia do budżetu państwa nadwyżki środków określony został w art. 22 ust. 8 ustawy *o finansach publicznych*. Nie przewiduje on odprowadzenia nadwyżki dochodów własnych uzyskanych z opłat za czynności egzekucyjne. W ustawie budżetowej na rok 2008 i 2009 przewidziano dochody budżetu państwa z tego tytułu i na podstawie informacji przekazanej przez Ministerstwo Finansów, o kwocie tych dochodów, Dyrektor Izby zapewniając zgodność kwot dochodów z ustawą budżetową, ujął je w planie finansowym przekazanym podległym urzędom. Nie zmienia to jednak faktu, iż działanie takie nie było prawidłowe i wymuszało na naczelnikach urzędów skarbowych postępowanie niezgodne z przepisami ustawy *o finansach publicznych*. Poza tym Dyrektor Izby nie złożył zastrzeżeń, w trybie art. 29 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, do zasadności i wysokości planowanej nadwyżki dochodów własnych, przyjmując te plany do

realizacji. Działanie to stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za którą odpowiedzialność – zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* – ponosi także osoba, która wydała polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Odpowiedzialność za ten czyn ponoszą: były p.o. Dyrektora Izby Pan Witold Pałasz (2008 r.) i p.o. Dyrektora Izby Pan Wiesław Kuśnierz (2009 r.).

Najwyższa Izba Kontroli jako nieprawidłowe ocenia określenie urzędów skarbowym, terminu wpłaty wymienionej wyżej nadwyżki uzyskanej w 2008 r. na 30 czerwca 2008 r., gdyż jest to niezgodne z § 24 ust. 1 w/w rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno – prawną*.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie - na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK wnosi o:

1. podjęcia działań w celu usunięcia wskazanych wad w programie finansowo-księgowym, dla zapewnienia spełniania przez księgi rachunkowe wymogów rzetelności, bezbłędności i sprawdzalności, wynikających z art. 24 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*;
2. wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących polityce rachunkowości Izby w zakresie dotyczącym kryterium zaliczania operacji gospodarczych do właściwych okresów sprawozdawczych, zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*;
3. przestrzeganie wymogów, zawartych w przepisach § 10 ust. 4 cyt. rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno – prawną*.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli oczekuje od Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach

niepodjęcia takich działań. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.