



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Tekst ujednolicony

Katowice, dnia 31 grudnia 2010 r.

**Pan
Jacek Przypaśniak
Dyrektor
Urzędu Kontroli Skarbowej
w Katowicach**

LKA-4101-29-01/2010 P/10/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Urzędzie Kontroli Skarbowej w Katowicach (zwanym dalej „Urzędem”) w zakresie finansowania zadań realizowanych przez Urząd w 2010 r. (do 30 września 2010 r.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 9 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyzszą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. W okresie objętym kontrolą wydziały kontrolne Urzędu² prowadziły 1.200 postępowań kontrolnych (średnio 4,11 na pracownika). W wyniku zakończonych postępowań wydano 1.967 decyzji, wyników lub postanowień (6,74 na pracownika) oraz dokonano przypisów na kwotę ogółem 189.075,2 tys. zł (średnio 383,5 tys. zł na postępowanie). Na dzień zakończenia kontroli NIK utrzymane³ ustalenia wyniosły łącznie 117.506,1 tys. zł (62,1 % przypisów), w tym 12.262,6 tys. zł stanowiły korekty deklaracji podatkowych,

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

² Wydziały: kontroli podatkowej, kontroli środków publicznych, oddział kontroli środków UE.

³ Ustalenia prawomocne (od których podatnicy nie wnieśli odwołań)

natomiast wpłaty, dokonane w wyniku wydanych decyzji, wyniosły 5.275,1 tys. zł (4,5 % przypisów).

W 2010 r. (do września) zakończono 505 postępowań oraz 447 kontroli, z których postępowanie trwało przeciętnie 155,1 dni, w tym 134 przeszło 6 miesięcy, natomiast kontrola 30,8 dni, w tym 3 przeszło 6 miesięcy. Prowadzenie postępowań i kontroli przez okres dłuższy niż 6 miesięcy wynikało głównie z ich złożonego i wielowątkowego charakteru. Ponadto kontrole prowadzono, jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnienia przestępstwa skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, co zgodnie z przepisem art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴ zezwala na przedłużenie kontroli ponad dopuszczalny czas ich trwania.

Przy typowaniu podmiotów do kontroli wykorzystywano m.in. informacje uzyskiwane z innych instytucji (np. organy skarbowe, prokuratura), używano również tzw. „modeli ryzyka” tworzonych na podstawie posiadanych i zewnętrznych baz danych.

W 2010 r. (do 30 września) Urząd przeprowadził 85 kontroli programów operacyjnych z perspektywy 2004-2006 oraz projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności, a także audyt zgodności Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich.

2. Plan finansowy Urzędu opracowano zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2010 r. W oparciu o przekazane przez Ministerstwo Finansów informacje o kwotach dochodów i wydatków przyjętych do projektu ustawy budżetowej oraz w ustawie budżetowej, zarówno w projekcie, jak i w planie finansowym Urzędu nie uwzględniono wydatków w § 4140 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*⁵. Wydatki te miały obciążać wydatki na wynagrodzenia w § 4020. Taka forma finansowania wpłat na PFRON miała miejsce w styczniu i w lutym tego roku. Po przekazaniu przez Ministra Finansów planu finansowego Urzędu na 2010 r. Dyrektor dokonał w nim zmian zapewniając właściwe kwalifikowanie wydatków. Ministerstwo Finansów, uwzględniając faktyczne potrzeby Urzędu, przekazywało środki finansowe zgodnie z przyjętym harmonogramem. Na koniec dekad, w ostatnich miesiącach poszczególnych kwartałów objętych kontrolą, nie występowały nadmierne stany środków na rachunku bankowym. Wskaźnik, stosunku stanu środków na rachunku

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

⁵ zwanego dalej PFRON

do zgłoszonych zapotrzebowań w dekadzie, wynosił maksymalnie 12,11 % (w II dekadzie marca 2010 r.).

3. NIK ocenia pozytywnie wykonanie dochodów budżetowych za okres objęty kontrolą, które wyniosły 833,6 tys. zł i stanowiły 83,2 % planu rocznego (1 002,0 tys. zł) oraz 125,4 % dochodów wykonanych przez Urząd po trzech kwartałach 2009 r. (665,0 tys. zł).

Należności z tytułu dochodów budżetowych prawidłowo wymierzono i ujęto w planie. Nie stwierdzono przypadków umorzenia należności lub dopuszczenia do ich przedawnienia, a tym samym do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Pobrane dochody przekazywano do budżetu terminowo i w należyj wysokości.

4. Należności na koniec trzeciego kwartału 2010 r. wyniosły 164,9 tys. zł i były wyższe o 83,1 tys. zł (o 101,6 %) w porównaniu do stanu na koniec trzeciego kwartału 2009 r. (81,8 tys. zł). Dotyczyły one wyłącznie należności z tytułu kar grzywny nałożonych w drodze mandatu (zwanych dalej „*mandatami*”). Wzrost należności wynikał głównie z podjętych przez Urząd w 2010 r. działań ograniczających zakres „szarej strefy”, przez zwiększenie ilości działań kontrolnych wobec podatników zarejestrowanych i zobowiązanych do prowadzenia kas fiskalnych, co zaowocowało dużą ilością postępowań mandatowych. W efekcie w okresie tym inspektorzy Urzędu nałożyli 3 753 mandaty, o 65,8 % więcej niż w analogicznym okresie 2009 r.

NIK ocenia negatywnie rzetelność w dochodzeniu przez Urząd należności z tytułu mandatów. W wyniku badania próby 55 mandatów (4,1 % wszystkich wystawionych od stycznia do sierpnia 2010 r.) na łączną kwotę 29,8 tys. zł stwierdzono, że:

- tylko w 12 (21,8 % badanej próby), na łączną kwotę 4,7 tys. zł, Urząd wystawił tytuły wykonawcze oraz przesłał je do właściwych urzędów skarbowych, przy czym:
 - tytuły wykonawcze wystawiono w terminie 11-120 dni od daty upłynięcia terminu zapłaty mandatu (w tym 6, na kwotę 3,2 tys. zł, po ponad 100 dniach od daty upłynięcia terminu zapłaty),
 - wysłano je w terminie od 22 do 65 dni od daty ich wystawienia,
- w 11 (20,0 % badanej próby), na łączną kwotę 5,6 tys. zł, Urząd wystawił tytuły wykonawcze w terminie 169-181 dni od daty upłynięcia terminu zapłaty, których do dnia badania (10 listopada 2010 r.) nie wysłano do egzekucji,

- w 32 pozostałych (58,2 % badanej próby), na łączną kwotę 19,5 tys. zł, Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych (do dnia badania próby, tj. 10 listopada 2010 r.), pomimo upływu 46-158 dni od terminu ich zapłaty.

Biorąc pod uwagę argumenty podniesione w wyjaśnieniach przez Dyrektora UKS, który opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych i przesyłaniu ich do egzekucji do urzędów skarbowych uzasadniał m.in.: znacznym wzrostem ilości nałożonych mandatów, koniecznością weryfikacji danych w nich zawartych, co było niezbędne do prawidłowego wystawienia tytułów wykonawczych (dopiero w październiku 2010 r. zmodyfikowano aplikację komputerową „Mandaty”, pozwalającą na bezpośredni import danych osobowych osób ukaranych w ramach użytkowanej w Urzędzie sieci komputerowej) oraz długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi i urlopami macierzyńskimi pracowników Referatu Księgowości, odpowiedzialnych za powyższe zadania, NIK zwraca uwagę, że Dyrektor Urzędu odpowiada za pracę Urzędu, w tym za stworzenie warunków właściwej pracy jego komórek organizacyjnych, również w przypadku dużej ilości usprawiedliwionych nieobecności (w tym nieobecności Głównej Księgowej przebywającej na długotrwałym zwolnieniu lekarskim), co potwierdza wyjaśnienie Dyrektora, że do 29 listopada 2010 r. do wszystkich zaległych należności z tytułów mandatów wystawiono i wysłano tytuły egzekucyjne.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację wydatków budżetowych w trzech kwartałach 2010 r. W okresie tym poniesiono wydatki ogółem na kwotę 30 067,3 tys. zł, co stanowiło 76,0 % planu po zmianach (40 062,8 tys. zł) i 101,6 % wykonanych wydatków w analogicznym okresie roku 2009 (29 591,1 tys. zł). I tak:
 - a) Wydatki bieżące wyniosły 28 773 tys. zł, tj. 75,0 % planu, w tym wynagrodzenia w kwocie 26 724 tys. zł (74,0 %). Wydatki majątkowe wyniosły 35,0 tys. zł, tj. 12,3 %, planu, przy czym pozostałą kwotę, przeznaczoną na remont budynku UKS Ośrodka Zamiejscowego w Częstochowie (umowę zawarto 7 października 2010 r.), zaplanowano wydatkować w IV kwartale 2010 r.

Wydatki na bieżące funkcjonowanie w 2010 r. ograniczono, jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, do niezbędnego minimum, w związku z realizacją przez Urząd w poprzednich latach działań oszczędnościowych, wynikających ze zmniejszających się rokrocznie wielkości przedzielonych środków budżetowych na funkcjonowanie, polegających m.in. na: wprowadzeniu zasad regulujących rozliczanie kosztów podróży pracowników (dokumentowania trasy przebiegu podróży za pomocą programu komputerowego Targeo), obniżeniu, począwszy od kwietnia 2009 r., stawki ryczałtu za przejazd 1 km

- z 0,35 zł do 0,30 zł i kontynuowaniu pobierania od pracowników opłat za korzystanie przez nich z telefonów służbowych do celów prywatnych.
- b) W okresie objętym kontrolą Urząd wydatkował na finansowanie projektów, z udziałem środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (w perspektywie finansowej 2007-2013), kwotę 1 233 tys. zł, co stanowiło 90,8 % planu po zmianach (1 358 tys. zł). Środki, przewidziane na realizację audytu w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich (w perspektywie finansowej 2007-2013), wydatkowano w IV kwartale 2010 r. po przeprowadzenia audytu ww. Programu w Samorządzie Województwa Śląskiego.
- c) Wszystkie wydatki, objęte badaniem, poprzedzone analizą bieżących potrzeb z uwzględnieniem wykorzystania zamawianych usług i materiałów w okresach poprzednich, planowano i wykonano legalnie, celowo, gospodarnie i rzetelnie, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami w celu realizacji zadań statutowych Urzędu. Przy wydatkowaniu środków przestrzegano procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Zakupy inwestycyjne prawidłowo sklasyfikowano i zaliczono do właściwej grupy środków trwałych.
6. Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2010 r. (trzy kwartały) wynosiło 413,74 osób, przy 413,0 osobach w 2009 r. Wydatki Urzędu w trzech kwartałach 2010 r. na wynagrodzenia ogółem wyniosły 24.567,7 tys. zł i były większe od analogicznego okresu 2009 r. o 1.305,4 tys. zł (o 5,6 %). Przeciętne wynagrodzenie brutto w trzech kwartałach 2010 r. wynosiło 6,6 tys. zł i było wyższe o 0,3 tys. zł (o 5,5 %) od przeciętnego wynagrodzenia za trzy kwartały 2009 r. Na podstawie badania wynagrodzeń wypłaconych w lutym i we wrześniu 2010 r. stwierdzono, że przy wypłatach wynagrodzeń przestrzegano terminów odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy oraz wpłat na PFRON.

NIK zwraca uwagę na nieprawidłowość dokonania wpłaty na PFRON za miesiąc czerwiec 2010 r. z przekroczeniem o 18.618 zł kwoty wynikającej z planu finansowego, niezgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷, który stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Stwierdzono bowiem, że wpłaty na PFRON (§ 4140) dokonano 6 lipca

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”

2010 r., przed podjęciem decyzji w dniu 9 lipca 2010 r. o zwiększeniu planu finansowego w tej podziale klasyfikacji.

Dyrektor Urzędu tłumaczył powyższe oczywistym błędem pisarskim w dacie Decyzji nr 7 Dyrektora Urzędu, zwiększającej plan finansowy w § 4140, gdzie zamiast 6 lipca 2010 r. wpisano 9 lipca 2010 r.

Odpowiedzialni za powyższe byli Dyrektor Urzędu i Główna Księgowa, którzy podpisali przelew z tytułu ww. płatności na PFRON bez wcześniejszego zapewnienia środków w planie finansowym Urzędu.

7. Badanie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz systemu rachunkowości i kontroli wewnętrznej przeprowadzono przez kontrolę zgodności uregulowań wewnętrznych w powyższym zakresie z przepisami prawa, w formie przeglądu analitycznego ksiąg (za grudzień 2009 r. i za trzy kwartały 2010 r.) oraz badania losowej próby dochodów (50 dowodów księgowych o wartości 48,8 tys. zł) i wydatków (119 dowodów księgowych o wartości 720,5 tys. zł) wybranej metodą monetarną oraz 20 dowodów (dot. wydatków) dobranych celowo z przeglądu analitycznego ksiąg o łącznej wartości 65,9 tys. zł stwierdzając, że:
- a) ewidencję księgową prowadzono przy pomocy zatwierdzonego do stosowania przez Dyrektora Urzędu programu komputerowego, który spełniał podstawowe wymagania, określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸. Urząd posiadał dokumentację określającą zasady rachunkowości, w tym m.in. zakładowy plan kont, uwzględniający konta 980 i 998 prowadzone z wymaganą szczegółowością klasyfikacji budżetowej oraz zasady wykonywania kontroli finansowej.

Z analizy zapisów w księgach rachunkowych wynika, że:

- nie stosowano zasady bieżącego zatwierdzania zapisów księgowych. W okresie od stycznia do końca sierpnia 2010 r. zapisy księgowe zatwierdzano 2-31 dni po terminie sporządzania sprawozdań,
- w okresie od stycznia do czerwca 2010 r. miesiące księgowe zamykano 21-31 dni po terminie sporządzenia sprawozdania, co jednak nie miało negatywnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w sporządzonych sprawozdaniach.

Nieprawidłowości te dowodzą, że procedury kontroli finansowej Urzędu w powyższym zakresie nie były w pełni skuteczne,

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm. zwana dalej „ustawą o rachunkowości”

b) w 21 przypadkach (wydatki na kwotę 56,4 tys. zł) wystąpiły błędy w zakresie poprawności formalnej (niemające wpływu na sprawozdawczość), polegające na wpisaniu daty operacji lub daty dowodu innych niż wynikające z dokumentów, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Powyższe błędy wynikały z przeoczenia osób księgujących dokumenty w systemie, gdyż „korzystały” z daty podpowiadanej przez system komputerowy.

Za powstanie ww. błędów w zakresie dokonywania zapisów w księgach rachunkowych odpowiedzialna była Główna Księgowa Urzędu.

Wyniki przeprowadzonych badań dają podstawę do stwierdzenia, że zapisy w księgach rachunkowych odzwierciedlały stan rzeczywisty i umożliwiały prawidłowe sporządzenie sprawozdań budżetowych, a także uzasadniają sformułowanie:

- oceny pozytywnej: wiarygodności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej i bieżącej oraz funkcjonowania systemu kontroli finansowej,
- oceny negatywnej w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

c) W wyniku badania wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz przeniesień danych z ksiąg do sprawozdań budżetowych stwierdzono, że miesięczne sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-28 Programy oraz kwartalne Rb-N, Rb-Z i Rb-70 sporządzone terminowo przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań Urzędu.

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

- 1. Podjęcie skutecznych działań w celu bieżącego egzekwowania należności z tytułu kar grzywny nakładanych w drodze mandatu.**
- 2. Stosowanie zasady bieżącego zatwierdzania zapisów księgowych oraz zamykania miesięcy księgowych przed lub bezpośrednio po sporządzeniu sprawozdania.**
- 3. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków wprowadzania do ksiąg rachunkowych zapisów zawierających błędne daty dokonania operacji gospodarczych lub daty wystawienia dowodów.**

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