



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia grudnia 2011 r.

**Pan
Tomasz Sokolnicki
p.o. Dyrektora Izby Skarbowej
ul. Wiślna 7
31-007 Kraków**

P/11/026
LKR-4101-19-01/2011

Wystąpienie pokontrolne

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 Krakowie przeprowadziła kontrolę w Izbie Skarbowej w Krakowie (zwanej dalej „Izbą” lub „Jednostką”), w zakresie wykonania planów finansowych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 6 grudnia 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie planu finansowego za 2010 r. oraz za trzy kwartały 2011 r. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. NIK pozytywnie ocenia działania Dyrektora w celu poprawy efektywności i skuteczności egzekucji w podległych Izbie urzędach skarbowych (zwanych dalej „urzędami”). Dyrektor m.in.
 - powołał Zespół ds. analizy efektywności egzekucji administracyjnej w urzędach województwa małopolskiego, a opracowany przez niego dokument pn. „Zasady postępowania w celu poprawy efektywności i skuteczności egzekucji administracyjnej oraz polepszenie mierników z zakresu egzekucji” przesłano naczelnikom podległych urzędów, z zaleceniem wykorzystania zawartych w nim „dobrych rad” przy tworzeniu wewnętrznych aktów,

- dokonywał analizy wskaźników dotyczących działalności egzekucyjnej urzędów skarbowych i ocen kwartalnych poszczególnych urzędów oraz monitorowała efekty podejmowanych przez nich działań. Ponadto, zagadnienia te były omawiane na naradach z naczelnikami urzędów oraz kierownikami działów egzekucji. W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono m.in., że:
 - w I półroczu 2011 r. liczba kontroli była niższa niż w I półroczu 2010 r., natomiast wzrosła liczba kontroli zakończonych ustaleniami finansowymi, tzw. pozytywnych,
 - skuteczność kontroli w województwie małopolskim była niższa od skuteczności krajowej o 1,89 p.p., a skuteczność kontroli właściwych (bez kontroli doraźnych) o 4,23 p.p.
 - efektywność kontroli w obszarach ryzyka wzrosła w I półroczu 2011 r. w stosunku do 2010 r. o 21,99 p.p.

W zaleceniach do naczelników urzędów skarbowych podano m.in., że należy podjąć działania mające na celu utrzymanie liczby kontroli na poziomie 2010 r. oraz zwiększenie skuteczności efektywności finansowej kontroli, m.in. poprzez zwiększenie trafności typowania podmiotów do kontroli.

Z analizy realizacji przez urzędy skarbowe zadań w zakresie strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym za okres I półrocza 2011 r. wynika m.in., że liczba kontroli wzrosła o 45,4%, a tych w których wykryto błędy podatkowe o 64,9%. Efektywność kontroli wzrosła o 7,1%. Łączna kwota wykrytych uszczupień wzrosła o 103,9%. Wynikowość kontroli pozytywnej wzrosła średnio o 3,3 tys. zł.

Izba przeprowadzała w urzędach skarbowych kontrole, których tematem były zagadnienia związane z egzekucją. NIK pozytywnie ocenia skuteczność tych kontroli. W okresie objętym kontrolą od 7 do 15 urzędów (na 28 podległych Izbie) uzyskiwało za poszczególne okresy sprawozdawcze ujemne mierniki oceniające ich działalność egzekucyjną. Na 34 kontrole (17 w 2010 r. i 17 w pierwszych trzech kwartałach 2011 r.) przeprowadzone przez Izbę w urzędach, aż w 31 (91,2%) przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowania egzekucyjnego, obejmujące m.in. opóźnienia w przydziale tytułów wykonawczych, niekorzystanie ze wszystkich dostępnych prawem środków egzekucyjnych oraz brak próby podejmowania czynności egzekucyjnych.

Uzyskane przez urzędy wyniki były brane pod uwagę przy przyznawaniu nagród kwartalnych naczelnikom podległych urzędów (różnicowano ich wysokość a także pozbawiano nagród).

2. NIK pozytywnie ocenia wykonanie przez Izbę planu dochodów w 2010 r. oraz realizację planu dochodów w okresie trzech kwartałów 2011 r. Zaplanowane na 2010 r. dochody w kwocie 24 tys. zł zrealizowano w wysokości 99 tys. zł (tj. w 413%), a zaplanowane dochody na 2011 r. w kwocie 49 tys. zł do 30 września 2011 r. zrealizowano w kwocie 63,4 tys. zł, tj. w 129%. Istotny wpływ na realizację planu dochodów w 2010 r. miała nadwyżka środków finansowych zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego, która wyniosła 39,4 tys. zł oraz refundacja poniesionych w latach wcześniejszych wydatków. W 2011 r. podobnie jak w 2010 r. najwyższe przekroczenie planu dochodów nastąpiło w §0970. Zaplanowane w tym paragrafie dochody w kwocie 9 tys. zł, do 30 września 2011 r. zrealizowano w kwocie 52,6 tys. zł (tj. w 584%). Istotny wpływ na ich realizację miała m.in. refundacja wydatków poniesionych w latach wcześniejszych. Uzyskane dochody Izba terminowo przekazywała na rachunek dochodów budżetu państwa. NIK nie wnosi zastrzeżeń do prawidłowości naliczenia należności budżetowych z tytułu wynajmu i dzierżawy nieruchomości oraz spisania należności stanowiących dochody budżetu państwa.

Stan zaległości należności na 30 września 2011 r. wyniósł 2,8 tys. zł i był niższy od stanu na koniec 2010 r. o 1,2 tys. zł. Uwagi NIK budzi natomiast terminowość wszczynania i podejmowania kolejnych czynności windykacyjnych. W stosunku do sześciu dłużników posiadających zaległości na 30 września 2011 r. upomnienia wysłano w terminie od 3 do 6 miesięcy od daty ich powstania, a kolejne czynności podejmowano od 2 do 8 miesięcy. Przykładowo, w przypadku zaległości na kwotę 500 zł powstałą na 7 czerwca 2010 r. od zobowiązanego R.A., upomnienia wysłano odpowiednio 20 stycznia 2011 r. oraz 23 września 2011 r.

NIK nie wnosi uwag do likwidacji rachunku dochodów własnych.

- 3 NIK pozytywnie ocenia udział Izby w procesie tworzenia projektów planów na lata 2010-2011. Izba wywiązała się z nałożonych na nią obowiązków rzetelnie i terminowo. Zmiany w planie wydatków były dokonywane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Plan wydatków Izby na 2010 r. uległ w ciągu roku zwiększeniu z 33.488 tys. zł do 34.726,1 tys. zł i został wykonany w kwocie 34.665,9 tys. zł (tj. w 99,8%). Zmiany

w planie finansowym były spowodowane m.in. przyznaniem Izbie środków z rezerwy celowej w kwocie 393,0 tys. zł na pokrycie kosztów postępowania sądowego i opłat (352,6 tys. zł) oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej (40,4 tys. zł), a dokonano ich zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Kontroli poddano wydatki na kwotę 1.714 tys. zł (tj. 4,9% ogółu wydatków poniesionych w 2010 r.). Stwierdzono, że zostały one poniesione oszczędnie, celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Plan wydatków (po zmianach) na 2011 r. w kwocie 25.740,5 tys. zł do 30 września 2011 r. został wykonany w kwocie 18.080 tys. zł, tj. w 70,2%. Plan ten jest niższy od wykonania wydatków w 2010 r. o 8.925,4 tys. zł i wynika m.in. z zakończenia budowy siedziby Urzędu Skarbowego w Gorlicach. Kontroli poddano wydatki w kwocie 1.566,5 tys. zł (tj. 8,7% wydatków ogółem poniesionych do 30 września 2011 r.). Stwierdzono, że zostały one poniesione oszczędnie, celowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Dokonane przez Izbę naliczenie podatku od nieruchomości w kontrolowanym okresie było prawidłowe. Podatek ten został uregulowany terminowo, odpowiednio w 2010 r. w kwocie 34,4 tys. zł a za trzy kwartały 2011 r. w kwocie 13,3 tys. zł.

Niewykorzystane w 2010 r. środki finansowe (w tym przez podległe urzędy) w kwocie 155,5 tys. zł zostały zwrócone terminowo na rachunek bieżący wydatków budżetu państwa.

4. NIK nie wnosi uwag do poziomu zatrudnienia i realizacji wydatków na wynagrodzenia w Jednostce (jako dysponenta III stopnia) w okresie objętym kontrolą. Wydatki te w 2010 r. wyniosły 16.627,7 tys. zł i były wyższe o 37,1 tys. zł (0,2%) od wydatków poniesionych w 2009 r. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionego w ww. okresie zmniejszyło się z 284,6 etatu do 277,0 etatów (spadek o 2,7%).

W planie finansowym na 2011 r. na wydatki na wynagrodzenia zaplanowano w kwocie 15.934 tys. zł, tj. o 673 tys. zł mniejszej od ich wykonania w 2010 r. Do dnia 30 września 2011 r. na wynagrodzenia wydatkowano kwotę 11.279,2 tys. zł (tj. 70,8%). NIK pozytywnie ocenia decyzję Dyrektora o likwidacji ośrodków zamiejscowych w Tarnowie oraz Nowym Sączu i skierowanie zatrudnionych w nich pracowników do pracy w podległych urzędach. Kontrola naliczenia wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń dla sześciu pracowników Izby (dla trzech w 2010 r. i trzech w 2011 r.) nie wykazała nieprawidłowości.

Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dokonywano terminowo i w odpowiedniej wysokości.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do realizacji zadań przez pracowników Izby w godzinach nadliczbowych. Pozytywnie ocenia się skrócenie przeciętnego czasu pomiędzy datą wypracowania i rozliczenia godzin nadliczbowych (z 37,2 dnia w 2010 r. do 34 dni w pierwszych trzech kwartałach 2011 r., a w przypadku kierowców z 73,5 do 33,5 dni). NIK zwraca uwagę na brak w obowiązującym w Jednostce regulaminie pracy uregulowań dotyczących potwierdzania czasu pracy w godzinach nadliczbowych.

5. NIK pozytywnie ocenia proces likwidacji gospodarstwa pomocniczego Izby, tj. Regionalnego Ośrodka Kształcenia Kadr. Zgodnie z wymogami art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) dokonano przejęcia aktywów i pasywów likwidowanego gospodarstwa pomocniczego. Przejęcie mienia zlikwidowanego gospodarstwa pomocniczego oraz jego przekazanie Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej Izby. Tryb postępowania w sprawach pracowniczych likwidowanego gospodarstwa pomocniczego był zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
6. NIK pozytywnie ocenia wykonanie przez Izbę jako dysponenta II stopnia planu dochodów w 2010 r., mimo iż plan ten został wykonany w 82,3%. Na zaplanowaną kwotę 9.484 tys. zł wykonano dochody w kwocie 7.805 tys. zł. Istotny wpływ na niewykonanie planu dochodów było zaplanowanie przez Ministerstwo Finansów w rozdziale 75009 § 2400 (Wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych lub środków obrotowych) dochodów w kwocie 5.092 tys. zł, które - zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów FR1/4114/11/CJM/2010/587 z dnia 22 lutego 2010 r. - nie były realizowane. Po skorygowaniu planu dochodów o ww. kwotę plan dochodów został przekroczony o 3.413 tys. zł, tj. o 77,7%. Pozytywnie ocenia się również realizację planu dochodów w 2011 r. Na zaplanowaną kwotę 35.671 tys. zł do 30 września 2011 r. wykonano w kwocie 40.440 tys. zł, tj. w 113.4%.

Należności na koniec 2009 r. wyniosły 17.737,6 tys. zł i wzrosły do kwoty 20.447,6 tys. zł na koniec 2010 r. oraz do kwoty 22.665,6 tys. zł na 30 września 2011 r. Zaległości netto wzrosły z 17.108,5 tys. zł wg stanu na koniec 2009 r. do 19.314,9 tys. zł na koniec 2010 r. oraz do kwoty 19.628,2 tys. zł na koniec września 2011 r. Najwyższy ich przyrost

wystąpił w Urzędzie Skarbowym w Nowym Sącz, Chrzanowie oraz Krakowie-Śródmieściu i był spowodowany m.in. uprawomocnieniem się wyroków sądowych.

7. Zaplanowane w planie finansowym na 2010 r. wydatki w kwocie 259.064 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 258.907 tys. zł, tj. w 99,9% i były wyższe od wykonania planu wydatków w roku 2009 r. o 1.132 tys. zł, tj. o 0,4%. Zaplanowane na 2011 r. wydatki w kwocie 268.349 tys. zł zostały do 30 września 2011 r. wykonane w kwocie 191.150 tys. zł, tj. w 71,2%. Przedmiotowe plany w ciągu roku ulegały zmianom spowodowanym m.in. przyznaniem przez Ministerstwo Finansów dodatkowych środków finansowych oraz decyzjami dyrektora Izby, który w ramach swoich uprawnień dokonywał przeniesienia wydatków, w celu zapewnienia pełnej realizacji zadań przez Izbę i podległe urzędy.

NIK pozytywnie ocenia powołanie Zespołu zadaniowego ds. analizy kosztów funkcjonowania podległych urzędów i opracowanie przez ten Zespół analiz, które zostały przesłane do podległych jednostek, w celu podjęcia przez naczelników stosownych działań mających na celu racjonalizację wydatków. Efektem tych działań było m.in. obniżenie w 2011 r. w porównaniu do 2010 r. w 21 urzędach kosztów eksploatacyjnych przypadających na 1 m² średnio o 1,70 zł.

8. NIK nie wnosi uwag do polityki kadrowej Izby w okresie objętym kontrolą. Zatrudnienie w Izbie i podległych urzędach w 2010 r. było na podobnym poziomie, co w 2009 r. i wyniosło 3.509,3 etatu. Wydatki na wynagrodzenia ogółem wzrosły ze 180.869 tys. zł w roku 2009 do 185.157 tys. zł w 2010 r., tj. o 2,4%.

Przeciętne zatrudnienie za trzy kwartały 2011 r. wyniosło 3.529,5 etatu i w porównaniu do analogicznego okresu 2010 r. wzrosło o 10 etatów, tj. o 0,3%. Planowane wydatki na wynagrodzenia w 2011 r. wyniosły 194.156,9 tys. zł. W okresie trzech kwartałów 2011 r. poniesione wydatki na wynagrodzenia wyniosły 140.794 tys. zł, tj. 72,5%.

9. NIK pozytywnie ocenia postępowanie Izby w sprawie udzielania dotacji do posiłków w barach mlecznych, które w 2010 r. wyniosły 4.200 tys. zł. Na 2011 r. zaplanowano wydatkowanie na ww. cel kwoty 4.066 tys. zł, z czego do 30 września 2011 r. wykorzystano 3.070 tys. zł, tj. 75,5%. Izba prawidłowo przekazywała ww. dotacje oraz sprawdzała ich rozliczenie i wykorzystanie. W tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
10. W ocenie NIK Izba wypełniała swoje obowiązki w zakresie nadzoru nad gospodarką finansową podległych urzędów, lecz nie wykorzystwała wszystkich dostępnych jej w tym

zakresie środków. Za taką oceną przemawia fakt, iż Izba w okresie objętym kontrolą przeprowadziła tylko dwie kontrole w podległych urzędach stwierdzając w obu przypadkach nieprawidłowości, w tym w jednym przypadku mających wpływ na rzetelność sprawozdań finansowych.

11. Sprawozdania budżetowe za rok 2010 oraz trzy kwartały 2011 r. zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie. Sprawozdania Izby jako dysponenta III stopnia: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-28 Programy, Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań na koniec 2010 r. oraz za trzy kwartały 2011 r. przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. Dane w nich zawarte były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Izby. Sprawozdanie Rb-31 z wykonania planu finansowego gospodarstwa pomocniczego zostało sporządzone na dzień likwidacji, tj. 31 grudnia 2010 r., a dane w nim zawarte były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, potwierdzonymi przeprowadzoną inwentaryzacją.

Oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych oddzielnie za 2010 r. i oddzielnie za 2011 r. dokonano na podstawie dowodów księgowych dobranych celowo oraz wybranych metodą monetarną przy wykorzystaniu programu „Pomocnik kontrolera” (wersja 5.1).

W 2010 r. badaniem objęto 176 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.714,0 tys. zł (w tym 111 dobranych losowo na kwotę 256,5 tys. zł, 65 z doboru obligatoryjnego na kwotę 1.425,0 tys. zł oraz 10 dowodów na kwotę 32,5 tys. zł wybranych celowo).

W 2011 r. badaniem objęto 212 dowodów księgowych na kwotę 1.566,5 tys. zł (w tym 128 dobranych losowo na kwotę 185,9 tys. zł, 84 z doboru obligatoryjnego na kwotę 1.266,0 tys. zł oraz 10 dowodów na kwotę 114,6 tys. zł wybranych celowo).

Zbadane dowody księgowe spełniały wymogi ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) i zostały zaksięgowane do właściwych okresów sprawozdawczych. Inwentaryzacja w Izbie została przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

W związku z powyższym NIK wydaje pozytywną opinię w odniesieniu do wiarygodności ksiąg rachunkowych.

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

1. Objęcie kontrolą w szerszym zakresie podległych urzędów skarbowych pod względem prawidłowości wydatkowania środków finansowych, prawidłowego ich dokumentowania oraz ujmowania w ewidencji księgowej.
2. Zapewnienie podejmowania bez zbędnej zwłoki czynności mających na celu wyegzekwowanie należności stanowiących dochody budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli, 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 pokontrolnych oraz o podjętych działaniach 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, Panu Dyrektorowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Akta kontroli.