



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie

LKR-4101-15-02/2013  
P/13/040

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie  
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków  
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44  
lkr@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/040 – Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Zbigniew Polak, specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 83942 z 22 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 341-342) 2. Krzysztof Hofman, st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83943 z 22 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Marta Wojnarska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87963 z 1 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 343-344)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik (zwany dalej „US” lub „Urząd”), 31-272 Kraków, ul. Krowoderskich Zuchów 2
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janina Kucharska, Naczelnik Urzędu Skarbowego (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> realizację przez Urząd Skarbowy Kraków-Prądnik zadań związanych z poborem podatków i wykonanie planów finansowych za 2012 r. i 3 kwartały 2013 r.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012 – 2013 (trzy kwartały) US w szczególności:

- efektywnie i skutecznie wykonywał zadania w zakresie działalności kontrolnej i egzekucyjnej,
- prawidłowo planował wydatki budżetowe i dokonywał ich zgodnie z prawem, efektywnie i oszczędnie,
- rzetelnie prowadził księgi rachunkowe i sporządzał sprawozdania budżetowe.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działalność kontrolna i egzekucyjna oraz realizacja dodatkowych (pozafiskalnych) zadań

##### 1.1. Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej

W 2012 r. Urząd sporządził pierwotnie dwa półroczne plany kontroli. Następnie - zgodnie z zarządzeniem Naczelnika Urzędu nr 28/2012 z dnia 11 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedur dotyczących typowania podmiotów do kontroli podatkowej, skarbowej oraz postępowania z dokumentami prowadzonych kontroli podatkowych i postępowań podatkowych, analizy korekt deklaracji składanych po kontrolach podatkowych i skarbowych w Urzędzie Skarbowym Kraków-Prądnik - od czwartego kwartału 2012 r. sporządzano kwartalne plany kontroli, przy czym dodatkowo utworzono plany kontroli na listopad i grudzień 2012 r. Jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu wprowadzenie w czwartym kwartale 2012 r. dodatkowych miesięcznych planów kontroli wynikało z poszukiwania przez Urząd optymalnych rozwiązań i miało na celu wypracowanie efektywnego modelu przygotowywania i realizowania planów kontroli.

W badanym okresie typowanie podmiotów do kontroli odbywało się zgodnie z wytycznymi zawartymi w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (zwanym dalej KPDP). US przeprowadzał analizy ryzyka zewnętrznego i stale monitorował obszary ryzyka w nim określone. Po przeprowadzeniu analiz grupowych i selekcji automatycznych (łącznie dziewięciu w 2011 r., czterech w 2012 r. i dwóch w 2013 roku) oraz własnych analiz sporządzonych na podstawie dostępnych w Urzędzie informacji i baz danych przygotowywano półroczne (do drugiego półrocza 2012 r.), a następnie kwartalne zestawienia podatników wytypowanych do kontroli (wstępne plany kontroli). Ponadto do selekcji i analizy wyników Urząd wykorzystywał również inne aplikacje takie jak „E-Orus” i „Analizator”, m.in. ze względów technicznych (tj. przeciążenia Serwera Aplikacji Biurowej oraz ograniczeń wynikających z użytkowanego oprogramowania).

W 2012 r. w Urzędzie sporządzono 250 wniosków o przeprowadzenie kontroli (w tym 49 w oparciu o wyniki analiz grupowych) natomiast w ciągu trzech kwartałów 2013 r. odpowiednio 144 wnioski (w tym 24 w oparciu o wyniki analiz grupowych).

Przygotowując ostateczne plany kontroli uwzględniano również typowania Działu Kontroli, dokonywane na bazie przeprowadzonych kontroli, a także wnioski Działu Obsługi Bezpośredniej o przeprowadzenie kontroli zwrotów VAT i wnioski podmiotów zewnętrznych (w tym takie, które wpłynęły od organów ścigania). Analiza 43 wniosków o przeprowadzenie kontroli zgłoszonych do ujęcia w przygotowywanym na pierwszy kwartał 2013 r. planie wykazała, że typowania podmiotów do kontroli dokonano zgodnie z KPDP.

Ponadto, w ww. okresie Referat Analiz i Planowania opracował 15 wniosków o kontrole pozaplanowe, które wprowadzono do doraźnych planów kontroli zatwierdzonych na koniec I kwartału 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.6-32,51, 192, 268)

Urząd realizował kontrole na podstawie planów kontroli zatwierdzanych przez Naczelnika oraz doraźnych planów kontroli zatwierdzanych na koniec okresu przez Kierownika Działu Kontroli.

W 2012 r. Urząd zaplanował łącznie 357 kontroli, w tym 222 ujęte w doraźnych planach kontroli. Łącznie Urząd zrealizował 298 kontroli, tj. 83,5 % wszystkich kontroli ujętych w planach, w tym 21 kontroli wnioskowanych na podstawie wykonanych analiz grupowych. Osiągnięte w 2012 r. – w wyniku przeprowadzonych kontroli - efekty finansowe wyniosły 2.763 tys. zł.

Na okres trzech kwartałów 2013 r. Urząd zaplanował łącznie 243 kontrole, w tym 139 ujętych w doraźnych planach kontroli. Łącznie Urząd w ww. okresie zrealizował 180 kontroli, tj. 74,1% kontroli ujętych w planach, w tym 12 kontroli wnioskowanych na podstawie wykonanych analiz grupowych. Osiągnięte w tym okresie, w wyniku przeprowadzonych kontroli, efekty finansowe wyniosły 1.274,1 tys. zł.

Badanie wykonania planów kontroli za pierwsze półrocze 2012 r. oraz pierwsze półrocze 2013 r. wykazało, że Urząd zrealizował je odpowiednio w 80,7 % i 77,4 %.

Niezrealizowanie ujętych w planach 20 kontroli w I półroczu 2012 roku i 20 kontroli w I kwartale 2013 r. było uzasadnione brakiem możliwości wszczęcia kontroli podatkowej (w I półroczu 2012 r. - dot. 9 kontroli, a w I kwartale 2013 r. – dot. 7 kontroli), odstąpieniem od kontroli, co do których Urząd uzyskał dodatkowe informacje uzasadniające odstąpienie od ich przeprowadzenia (w I półroczu 2012 r. - dot. 6 kontroli, a w I kwartale 2013 – dot. 8 kontroli). Wskazań niezrealizowanych było pięć, zarówno w I półroczu 2012 r. (z czego jedna została zrealizowana w trzecim kwartale 2012 roku, a jedna została przekazana do UKS w Krakowie), jak i w I kwartale 2013 r. (w tym m.in. w 2 przypadkach skierowano wnioski o kontrole do UKS, a w jednym postępowanie kontrolne anulowano z powodu niemożności skutecznego doręczenia).

(dowód: akta kontroli str. 43-51, 190-191, 268)

W wyniku przeprowadzanych kontroli, Urząd przygotowywał i przekazywał do interesariuszy zewnętrznych informacje dotyczące ujawnionych mechanizmów oszustw i innych nieprawidłowości. W 2012 r. i w trzech kwartałach 2013 r. Urząd przekazał m.in.:

- zawiadomienia do prokuratury o wyłudzeniu podatku VAT, prowadzeniu niezgłoszonej działalności gospodarczej, wykazywaniu transakcji, które nie miały miejsca oraz wprowadzania do obrotu faktur nie odzwierciedlających wykonanych czynności gospodarczych,
- informacje do UKS o podmiocie wystawiającym na terenie małopolski liczne faktury „kosztowe”, materiały dotyczące oszustw karuzelowych w obrocie paliwami, metalami i chemikaliami przemysłowymi,
- dwa wpisy do Bazy Podmiotów Szczególnych dotyczące podmiotów wystawiających faktury VAT i nie rozliczających się z urzędem skarbowym,
- do właściwych Urzędów Skarbowych siedem informacji o podmiotach wystawiających faktury VAT i wykazujących brak obowiązku podatkowego lub zlikwidowaną/zawieszoną działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str.197-198)

W 2012 r. wartość miernika KP.EFO<sup>2</sup> wyniosła 4 112,77 (2 pkt). Z tym wynikiem Urząd zajął 3 miejsce wśród dużych urzędów skarbowych w województwie małopolskim. W pierwszym półroczu 2013 r. wartość tego miernika liczona według metodologii z 2012 r. wyniosła 3 014,00 i była o ponad połowę niższa od wartości uzyskanej w pierwszym półroczu 2012 r.- 6 629,19 (5 pkt.). Wysoka ocena za pierwsze półrocze 2012 r. wynikała przede wszystkim z odmiennej konstrukcji miernika. W związku m.in. ze zmianą wartości mediany Urząd uzyskał niższą ocenę w IV kwartale 2012 r. (2 pkt.) aniżeli w trzech pierwszych kwartałach 2012 r. (odpowiednio po 5 pkt.). W I półroczu 2013 r. na niższy w porównaniu do I półrocza 2012 r. poziom wartości miernika KP.EFO wpływ miał z jednej strony wzrost dyscypliny podatkowej płatników kontrolowanych we wcześniejszych okresach (kontrole skutkowały wynikami pozytywnymi), a z drugiej - zwiększająca się ilość obligatoryjnych kontroli dotyczących zwrotów VAT, które w znacznym zakresie dały wynik negatywny. Ponadto, jak wyjaśniła Kierownik Działu Kontroli Podatkowej (cyt.): „W II i III kwartale 2013 r., monitorując wpływy do Urzędu oraz bazując na wynikach utworzonego skryptu dot. podmiotów niewpłacających zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych jako płatników, utworzono w systemie Kontrola 72 postępowania kontrolne, z tego przeprowadzono 37 kontroli, w tym 36 kontroli pozytywnych uzyskując wynik finansowy w kwocie 494,1 tys. zł. W przypadku 35 postępowań, po wygenerowaniu zawiadomień o zamiarze wszczęcia w tym zakresie kontroli podatkowych i osobistym doręczeniu ich przez pracowników Działu Kontroli – podatnicy ci dokonali wpłat zaliczek (ca 80,0 tys. zł). W takich przypadkach kontrole stały się bezzasadne i zgodnie z zaleceniami w podsystemie Kontrola – po powiązaniu wpłat z właściwymi obszarami kontroli – postępowania te były anulowane. W 2013 r. przeprowadzona została kontrola podmiotu, w wyniku której oprócz uszczuplenia uzyskanego z obszaru kontroli – uzyskano również dodatkowy przypis spoza obszarów kontrolowanych w wysokości ponad 157 tys. zł. Ponadto kontrole przeprowadzone w 2013 r. dot. jednego z podmiotów zakończyły się wynikiem finansowym w wys. ok. 263 tys. zł, a na

<sup>2</sup> wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej

dzień dzisiejszy (24 października 2013 r. – przypis kontrolera) toczy się postępowanie podatkowe w tym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str.33-38, 196, 71-72)

Analiza efektywności kontroli podatkowej wykazała, że przeciętna liczba pracowników prowadzących kontrole podatkowe obniżyła się z 15 w 2011 roku do 14,31 w 2012 r. i 14 w pierwszym półroczu 2013 r. Jednocześnie stwierdzono, że zmniejszyła się liczba zarówno skontrolowanych okresów rozliczeniowych, jak i kontroli doraźnych, a także kontroli pozytywnych w tym zakresie.

Wskaźnik relacji skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych do przeciętnej liczby pracowników prowadzących kontrole ulegał obniżeniu z 48,9 w 2011 r. do 44,6 w 2012 r. W pierwszym półroczu 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 20,8 natomiast za I półrocze 2012 r. – 19,6.

Wartość dokonanych ustaleń w 2012 r. (2.598,1 tys. zł) wzrosła w porównaniu do osiągniętej w 2011 r. (1.708,0 tys. zł) o 890,1 tys. zł, tj. o 52,1 %. W pierwszym półroczu 2013 r. wartość dokonanych ustaleń wyniosła 850,2 tys. zł i była niższa od osiągniętej w analogicznym okresie roku poprzedniego (1.797,9 tys. zł) o 947,7 tys. zł, tj. o 52,7 %

Wartość dokonanych ustaleń w przeliczeniu na pracowników prowadzących kontrole w 2012 r. wyniosła 181,6 tys. zł i była wyższa w porównaniu do 2011 r. (113,9 tys. zł) o 74,7 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 60,7 tys. zł i był niższy w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. (122,9 tys. zł) o ponad połowę (62,2 tys. zł).

Wartość dodatkowego przypisu w 2012 roku (2.636,2 tys. zł) obniżyła się w porównaniu do przypisów osiągniętych w 2011 r. (3.347,7 tys. zł) o 711,5 tys. zł, tj. o 21,3 %. W pierwszym półroczu 2013 r. wartość dodatkowego przypisu wyniosła 880,1 tys. zł i była niższa od osiągniętej w analogicznym okresie roku poprzedniego (1.912,1 tys. zł) o 1.032,0 tys. zł, tj. o 54,0%.

Wartość dodatkowego przypisu w przeliczeniu na pracowników prowadzących kontrole w 2012 r. wyniosła 184,2 tys. zł i była niższa w porównaniu do 2011 r. (223,2 zł) o 74,7 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 60,7 tys. zł i był niższy w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. (122,9 tys. zł) o ponad połowę (62,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.39-40,71-72)

Łącznie suma wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt oraz kwot niewypłaconych przez Urząd w związku ze zmniejszeniami kwoty do zwrotu, wynikającymi z decyzji i korekt wyniosła w 2012 r. 761,9 tys. zł i była niższa niż w roku 2011 (826,9 tys. zł) o 65,0 tys. zł, tj. o 7,9 %. Odpowiednio w I półroczu 2013 r. wyniosła ona 86,0 tys. zł i była niższa aniżeli w I półroczu 2012 r. (629,0 tys. zł) o 543,0 tys. zł. Relacja sumy kwoty wpłat i kwot niewypłaconych z ww. tytułów do przeciętnej liczby pracowników prowadzących kontrole wyniosła: w 2011 r. – 55,1 tys. zł, w 2012 r. – 53,2 tys. zł, w I półroczu 2012 r. – 43,0 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. – 6,1 tys. zł.

Wpłaty dokonane przez podatników przy równoczesnym braku obowiązku składania deklaracji podatkowych (płatnicy i wpłacający zaliczki na podatek dochodowy) wyniosły w 2011 r. 388,1 tys. zł, w 2012 r. – 1.432,0 tys. zł, w I półroczu 2012 r. – 973,8 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. – 387,5 tys. zł.

Po uwzględnieniu w ww. formule liczenia efektywności finansowej kontroli podatkowej ww. wpłat relacje sumy wpłat do przeciętnej liczby pracowników przedstawiały się następująco: w 2011 r. – 81,0 tys. zł, w 2012 r. – 153,3 tys. zł, w I półroczu 2012 r. – 109,6 tys. zł oraz w I półroczu 2013 r. – 33,8 tys. zł.

Wskaźnik wartości dokonanych ustaleń do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w Dziale Kontroli Urzędu wyniósł w 2012 r. 2,14 zł i był wyższy aniżeli w roku 2011 (1,46 zł), natomiast w pierwszym półroczu 2013 r. - 1,52 zł i był niższy aniżeli w I półroczu 2012 r. (2,84 zł). Relacja finansowych efektów kontroli do kosztów wynagrodzeń ww. pracowników wyniosła w 2011 r. 0,70 zł, w 2012 r. - 0,63 zł, w pierwszym półroczu 2012 - 0,99 zł, a w I półroczu 2013 r. – 0,15 zł. Po uwzględnieniu w efektach finansowych kontroli wpłat dokonanych przez podatników przy równoczesnym braku obowiązku składania deklaracji podatkowych (płatnicy i wpłacający zaliczki na podatek dochodowy) ww. relacja przedstawiała się następująco: w 2011 r. – 1,04 zł, w 2012 r. – 1,81 zł, w I półroczu 2012 r. – 2,54 zł, a w I półroczu 2013 r. – 0,84 zł.

(dowód: akta kontroli str.41-42)

Przyczyną spadku efektywności finansowej przeprowadzonych kontroli było kilka czynników. Urząd wskazał m.in. następujące przyczyny :

- zwiększenie ilości obligatoryjnych kontroli zwrotów VAT, które w znacznym zakresie dają wynik negatywny;
- wzrost dyscypliny u podatników, u których Urząd we wcześniejszych okresach z wynikiem pozytywnym kontrolował wykonanie obowiązku płatnika,
- przeprowadzanie w 2012 r. na zlecenie prokuratury dwóch czasochłonnych kontroli (od 12 kwietnia do 12 września), które nie mogły być zakończone wynikiem pozytywnym z uwagi na fakt, iż nienależnie przelane środki pieniężne uzyskane były z działalności przestępczej;
- uczestniczenie w akcjach „weź paragon”.

Kierownik Działu Kontroli Podatkowej wyjaśniła, iż w Urzędzie podejmowane będą działania zmierzające do poprawy wyniku finansowego poprzez:

- powołanie komisji weryfikującej wnioski o przeprowadzenie kontroli przed utworzeniem planów kontroli;
- w ramach wytycznych Ministerstwa Finansów zmniejszenie ilości obligatoryjnych kontroli dotyczących wniosków o zwrot VAT u tego samego podatnika (obecnie obligatoryjnie Urząd kontroluje trzy pierwsze zwroty);
- podjęcie starań o pozyskanie środków finansowych pozwalających na bardziej efektywne wykonywanie i wykorzystanie analiz grupowych (modernizacja sprzętu i oprogramowania informatycznego – przypis kontrolera).

(dowód: akta kontroli str.71-72, 256-259)

W Urzędzie zmalała liczba wydanych i uchylanych decyzji pokontrolnych. W 2012 r. wydano 76 decyzji pokontrolnych (136,3 tys. zł), w tym w pierwszym półroczu 2012 r. - 26 decyzji pokontrolnych (60,3 tys. zł). Równocześnie w 2012 r. (II półrocze) uchylonych zostało pięć decyzji o łącznej wartości 2,8 tys. zł. W pierwszym półroczu 2013 r. wydano 11 takich decyzji (12,8 tys. zł), natomiast nie odnotowano w tym okresie uchylonych decyzji pokontrolnych. Urząd nie poniósł żadnych kosztów związanych z uchylonymi decyzjami.

Badanie pięciu uchylonych decyzji nie wykazało istotnych błędów po stronie Urzędu. Cztery z ww. decyzji dotyczyły okresu 2009-2011. Jedna decyzja została wydana w marcu 2012 r., a w uzasadnieniu jej uchylecia Izba Skarbowa w Krakowie wskazała nieprawidłowe zastosowanie przez Naczelnika Urzędu metody szacowania wartości transakcji dot. sprzedaży samochodu. W efekcie ustalone przez Urząd zobowiązanie (1.476 zł) zostało obniżone o 40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 52-60)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie kontroli podatkowej nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.2 Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

W okresie objętym kontrolą Urząd uzyskiwał pozytywne wskaźniki wykonania zadań w obszarze egzekucji. Wartość wskaźnika EG.SWE - braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych<sup>3</sup> w 2012 r. kształtowała się na poziomie 37,46 (2 pkt.) i była niższa od mediany<sup>4</sup> (53,33). W województwie małopolskim wskaźnik ten kształtował się w granicach od 0,66 (5 pkt.) do 61,85 (-3 pkt.), w tym wśród dużych urzędów skarbowych od 8,78 (5 pkt.) do 53,06 (0 pkt.).

Za pierwsze półrocze 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 20,07, co wskazuje na sprawne działanie Urzędu w zakresie wszczynania postępowań egzekucyjnych.

<sup>3</sup> liczony jako relacja liczby tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji), dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia postępowania, a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu x 100% do liczby tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rekwizycji)

<sup>4</sup> mediana – wartość środkowa, przeciętna; punktacja w skali od -5 do 5, dla większości mierników ustalana jest na podstawie odchylen od średniej wyliczanych z wykorzystaniem mediany

Wartość wskaźnika EG.ESM - efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych<sup>5</sup> wyniosła w 2012 r. 36,72 i była wyższa od mediany (22,99), natomiast w pierwszym półroczu 2013 r. osiągnęła wartość 22,95, co świadczy o dobrej efektywności pracy komórki egzekucyjnej.

Osiągnięta w 2012 r. wartość wskaźnika EG.RSM - realizacji tytułów wykonawczych (SM)<sup>6</sup> wyniosła 46,41 i była wyższa od mediany (44,25). Wskaźnik ten za pierwsze półrocze 2013 r. wyniósł 37,97 i był wyższy od uzyskanego w analogicznym okresie roku ubiegłego (29,25), co wskazuje na uzyskanie pozytywnych rezultatów Urzędu w tym zakresie.

Wskaźnik obciążenia pracą (EG.OBP)<sup>7</sup> w Urzędzie wyniósł w 2012 r. 401,70 i był na niższym poziomie niż mediana (w 2011 i 2012 roku – 577,04), natomiast uległ zwiększeniu w stosunku do osiągniętego w roku 2011 (376,71). W I półroczu 2013 r. wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 336,90.

(dowód: akta kontroli str.61, 318, 320)

Analiza danych dotyczących realizacji tytułów wykonawczych i ściągłości zaległości SM wykazała, że w Urzędzie w kontrolowanym okresie wzrosła liczba tytułów wykonawczych do załatwienia. W 2011 r. było ich 7 945, 2012 r. - 8 869, a w trzech kwartałach 2013 r. - 8 429. Wraz ze wzrostem ilości tytułów wykonawczych do załatwienia rosła także kwota zaległości nimi objęta. W 2011 r. wyniosła ona 34.900,1 tys. zł, w 2012 r. - 54.458,1 tys. zł, a w trzech kwartałach 2013 r. – 37.283,6 tys. zł. Równocześnie wyegzekwowane przez Urząd kwoty wyniosły odpowiednio: 13.646,6 tys. zł, 19.996,8 tys. zł oraz 10.039,0 tys. zł. Relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwot zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia wyniosła w 2012 roku 36,72% i uległa pogorszeniu w stosunku do 2011 r. (39,1 %). Porównanie danych za pierwsze półrocza 2012 r. i 2013 r. potwierdza tę tendencję, gdyż w okresach tych Urząd wyegzekwował odpowiednio 31,08% i 22,95% zaległości. W ciągu trzech kwartałów 2013 r. Urząd zrealizował 26,93% zaległości w relacji do kwot zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia.

W 2012 r. zwiększyła się liczba tytułów do zrealizowania (54 788 szt.) w porównaniu do roku 2011 (51 050 szt.), natomiast zmalała nieznacznie liczba zrealizowanych tytułów wykonawczych (19 196 szt. w 2012 r., 19 339 szt. w 2011 r.). Równocześnie w ww. okresie nastąpił wzrost kwoty wyegzekwowanych zaległości (w 2011 r. – 17.733,5 tys. zł, a w 2012 r. – 23.116,6 tys. zł). W I półroczu 2013 r. przy mniejszej liczbie tytułów wykonawczych do załatwienia (41 287 szt.) w porównaniu do I półrocza 2012 r. (43 272 szt.) Urząd zrealizował odpowiednio większą liczbę tytułów wykonawczych, w szczególności w 2013 r. - 12 205 szt. (8.782 tys. zł), a w 2012 r. - 8 101 szt. (11.126,8 tys. zł).

W porównaniu do 2011 r. w 2012 r. zmniejszył się udział procentowy ilości zrealizowanych tytułów wykonawczych w stosunku do tytułów wykonawczych do załatwienia (odpowiednio 37,88% i 35,04% ), natomiast wzrósł w pierwszym półroczu 2013 r. w porównaniu do pierwszego półrocza 2012 r. (odpowiednio: 29,56% i 18,72%). Za trzy kwartały 2013 r. udział ten wyniósł 32,27%. W porównaniu do 2011 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia w 2012 r. wzrosła z 56.310,9 tys. zł do 95.432 tys. zł). Równocześnie zmalał udział procentowy wyegzekwowanych kwot zaległości z 31,49 % w 2011 r. do 24,22% w 2012 r. Porównanie danych za pierwsze półrocza 2013 r. i 2012 r. wykazało zarówno obniżenie kwot zaległości objętych tytułami do załatwienia (odpowiednio: 55.600,0 tys. zł i 66.179,9 tys. zł), jak i obniżenie udziału procentowego wyegzekwowanych zaległości względem zaległości objętych tytułami do załatwienia (odpowiednio 15,80% i 16,81%). Dane za trzy kwartały 2013 r. wskazują natomiast, że Urząd zrealizował 15 828 szt. tytułów wykonawczych z 49 054 szt. do załatwienia (32,27%) i wyegzekwował 12.815,6 tys. zł z kwoty 66.701,0 tys. zł objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia (19,21%).

(dowód: akta kontroli str.62-63,280-281)

<sup>5</sup> liczony jako relacja kwoty wyegzekwowanej w okresie sprawozdawczym na poczet zaległości podatkowych (typ SM) objętych czynnymi tytułami wykonawczymi x 100% do kwoty zaległości podatkowych do załatwienia objętych czynnymi tytułami wykonawczymi (typ SM),

<sup>6</sup> liczony jako relacja liczby podatkowych tytułów wykonawczych SM załatwionych w okresie sprawozdawczym x 100% do liczby podatkowych tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie sprawozdawczym

<sup>7</sup> liczony jako relacja liczby czynnych tytułów wykonawczych ogółem do liczby etatów na koniec okresu sprawozdawczego

Przeciętna liczba pracowników zatrudnionych w komórce egzekucyjnej (wg Rb-70) wyniosła 11,79 w 2011 r., 10,92 w 2012 r. i w pierwszym półroczu 2013 r. oraz 11,28 za trzy kwartały 2013 r. W kontrolowanym okresie zwiększyła się przypadająca na jednego pracownika przeciętna liczba tytułów wykonawczych do załatwienia. W 2011 r. było to 4 329,94 szt., w 2012 r. - 5 017 szt., a według stanu na koniec trzeciego kwartału 2013 r. - 4348,76 szt. Równocześnie w 2012 r. zwiększyła się także liczba zrealizowanych tytułów wykonawczych na jednego pracownika. W 2011 r. było to 1 640 szt., w 2012 r. - 1 758 szt., a na koniec trzeciego kwartału 2013 r. - 1 403 szt. Kwota wyegzekwowanych zaległości przypadająca na jednego pracownika zwiększyła się w 2012 r. (2.116,9 tys. zł) w porównaniu do roku 2011 (1.504,1 tys. zł). W pierwszym półroczu 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 875,4 tys. zł przy 804,2 tys. zł uzyskanym w pierwszym półroczu 2013 r. Za trzy kwartały 2013 r. kwota wyegzekwowanych należności przypadająca na 1 pracownika wyniosła 1.136,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.64 i 318)

Koszty wynagrodzeń osób zatrudnionych w Dziale Egzekucji zwiększyły się z 1.195 tys. zł w 2011 r. do 1.356,9 tys. zł w 2012 r. W pierwszym półroczu 2013 r. wyniosły one 766,7 tys. zł. W 2012 r. relacja łącznej kwoty wyegzekwowanych należności do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w Dziale Egzekucji Administracyjnej wyniosła 17,04 i w porównaniu do 2011 r. była wyższa o 2,2. W I półroczu 2013 r. relacja kwoty wyegzekwowanych należności do kosztów wynagrodzeń wyniosła 11,45 i w porównaniu do I półrocza 2012 r. była niższa o 4,48.

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa (SM) do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w Dziale Egzekucji w 2012 r. wyniosła 14,74 i w porównaniu do 2011 r. była wyższa o 3,32. W pierwszym półroczu 2013 r. relacja ta wyniosła 9,03 i była niższa aniżeli w I półroczu 2012 o 4,79.

Znaczny wzrost wyegzekwowanych kwot zaległości ogółem, w tym zaległości z tytułu należności podatkowych w 2012 r., wynikał głównie z realizowania tytułów obejmujących większe zaległości podatkowe, w tym z wyegzekwowania z trzech tytułów wykonawczych łącznej kwoty 6.085,5 tys. zł. Zmniejszenie liczby realizowanych tytułów wykonawczych w 2012 r. w porównaniu do danych za 2011 r. wynikało ze znacznej absencji chorobowej pracowników. Wzrost liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych w pierwszym półroczu 2013 r. był związany z dokonaną w 2012 r. reorganizacją Działu Egzekucji Administracyjnej poprzez zniesienie podziału na pracowników biurowych i terenowych oraz utworzeniem stanowiska egzekutora łączącego oba te zakresy zadań.

(dowód: akta kontroli str. 65, 264-267, 319)

Badanie próby trzydziestu zaległości ujętych w ewidencji księgowej na dzień 31 sierpnia 2013 r. wykazało, że Urząd przypisał wszystkie zaległości wynikające ze złożonych deklaracji podatników - licząc od daty wpływu deklaracji - w terminie od 0 do 47 dni. W przypadkach, w których zobowiązani nie uiszcili w terminie zobowiązania, Urząd wystawiał upomnienia w terminach od dwóch do 23 dni licząc od daty przypisania zobowiązania w systemie. Tytuły wykonawcze obejmujące ww. należności były wystawiane - licząc od daty wpływu potwierdzenia doręczenia upomnienia do Urzędu - w terminie od sześciu do 47 dni. Wystawienie siedmiu tytułów wykonawczych po upływie 30 dni od daty wpływu do Urzędu potwierdzenia doręczenia zobowiązanemu upomnienia wynikało z faktu złożenia przez podatników korekt (jedna deklaracja), dokonania częściowej wpłaty (jedna deklaracja) oraz złożenia wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności (dwie deklaracje). W przypadku trzech deklaracji przekroczenie o kilka dni (od jednego do pięciu) ww. terminu wynikało z dodatkowego obciążenia z tytułu obsługi akcji zeznań rocznych, w tym realizacji terminowych nadpłat i zwrotów oraz wzywiania podatników do złożenia korekt błędnych zeznań.

(akta kontroli: str. 66-70, 193-195 i 202)

Kierownik Działu Rachunkowości Podatkowej wyjaśniła, że (cyt.): „W Urzędzie brak jest odrębnych procedur wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, gdyż określają je mierniki RP.SDW – wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych (BP i JST), RP.ZOT - wskaźnik zaległości wymagalnych (BP i JST), na które wystawiono tytuły wykonawcze. Celem mierników jest określenie średniego upływu czasu od daty, od której możliwe jest podjęcie działań windykacyjnych do daty wystawienia upomnienia lub tytułu



wykonawczego. Danymi składowymi mierników są zaległości wymagalne, dla których wystawiono upomnienia lub tytuły wykonawcze powyżej 10 dni.

Wystawianie tytułów wykonawczych powyżej 10 dnia najczęściej spowodowane jest:

- wdrożeniem tzw. „miękkiej egzekucji” – przed wystawieniem upomnień i tytułów wykonawczych zgodnie z pismem Izby Skarbowej NU-2/0711-102/13 podatnik informowany jest o stanie zaległości telefonicznie lub e-mailem – celem skłonienia go do uregulowania ich dobrowolnie,
- rozpatrywaniem wpływających wniosków o rozłożenie zaległości podatkowych na raty lub odroczenie terminu płatności. Podyktowane jest to minimalizacją skutków wszczęcia egzekucji administracyjnej przed wydaniem decyzji o odroczeniu płatności lub rozłożeniu zaległości na raty (wyrok NSA II FSK 2135/08).”

(dowód, akta kontroli str.195)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie egzekucji administracyjnej nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 1.3 Obciążenie dodatkowymi pozafiskalnymi zadaniami

Badanie pracochłonności dodatkowych (pозafiskalnych) zadań realizowanych przez Urząd w trzech pierwszych kwartałach 2013 r. wykazało, że na tego typu zadania wykorzystano 4 677 roboczodni, co stanowiło 17,2% łącznej liczby roboczodni w tym okresie (189 dni) oraz 24,7% ze 144 etatów.<sup>8</sup> Do najbardziej pracochłonnych zadań pozafiskalnych należało m.in.: prowadzenie postępowań egzekucyjnych na rzecz wierzycieli obcych (11 468 szt. – 1516 godzin), zajęcie wierzytelności (10 102 szt. – 610 godz.), załatwianie wniosków VZM (784 szt. – 682 godz.) oraz udostępnianie informacji innym organom (3 303 szt. – 631 godz.). Wydatki na wynagrodzenia poniesione przez Urząd w ww. okresie wyniosły 6.150,0 tys. zł, w tym 1.054,9 tys. zł (tj. 17,2%) dotyczyło czynności niezwiązanych z poborem podatków.

Przeciętna liczba etatów wykorzystanych w trzech kwartałach 2013 r. do zadań pozafiskalnych wyniosła 24,7 (tj. 17,4% ogółu etatów), a wynagrodzenia związane z nimi wyniosły kwotę 708,5 tys. zł. Równocześnie łączna przeciętna liczba etatów wykorzystanych w ww. okresie do zadań kontrolnych i egzekucyjnych wyniosła 27, a wynagrodzenia z nimi związane – 1.029,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.199-201, 269)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie kontroli podatkowych i egzekucji administracyjnej. Prawidłowo sporządzano plany działalności kontrolnej. Zostały one zrealizowane w 2012 r. na poziomie 83,5 % a w I półroczu 2013 r. w 77,4 %. Urząd osiągnął dobre wyniki mierników zarówno z działalności kontrolnej, jak i egzekucyjnej.

## 2. Wykonanie planów finansowych przez US w 2012 r. i w ciągu trzech kwartałów 2013 r., gospodarowanie środkami budżetowymi na realizację zadań

### 2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

W związku z trwającymi pracami nad projektem budżetu państwa na 2012 r. oraz pismem Ministerstwa Finansów z 1 kwietnia 2011 r. Izba Skarbowa w Krakowie (zwana dalej „IS”) zwróciła się w dniu 5 kwietnia 2011 r. do US o opracowanie materiałów dotyczących planowanych dochodów i wydatków budżetowych. Planowana wysokość wydatków wg Ministerstwa Finansów nie mogła przekroczyć kwot wyliczonych przy zastosowaniu wydatkowej reguły dyscyplinującej wprowadzonej art. 112a-112d ustawy z 27 sierpnia

<sup>8</sup> Czas wykonania zadań pozafiskalnych ogółem został ustalony przez Urząd w drodze szacowania czasu potrzebnego na wykonanie poszczególnych rodzajów czynności.

2009 r. o finansach publicznych<sup>9</sup> oraz art. 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup>. Wzrost kwoty wydatków prognozowanej na 2012 r. nie mógł przekroczyć 3,8 %. Wynagrodzenia i pochodne od nich miały być zaplanowane na poziomie 2011 r.

US opracował materiały planistyczne i plan finansowy terminowo, rzetelnie i zgodnie zarówno z kwotami ujętymi w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012, jak i wytycznymi IS. Środki w rozdziale 75014 – Egzekucja administracyjna należności pieniężnych zostały zabezpieczone w rezerwie celowej. Pismem z 21 listopada 2011 r. Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów przekazał za pośrednictwem IS przewidywane wydatki na bieżące funkcjonowanie egzekucji w 2012 r. (z rezerwy celowej) zgodnie ze zgłaszanymi zapotrzebowaniami przez urzędy skarbowe z wnioskiem o dokonanie podziału na poszczególne kwartały 2012 r. Przewidywana kwota wydatków na egzekucję w 2012 r. wynosiła dla US 2.179,7 tys. zł, w tym w I kwartale 589,5 tys. zł.

Plan finansowy US na 2012 r. zatwierdzony został przez IS w dniu 23 marca 2012 r. Wydatki w rozdziale 75009 – urzędy skarbowe zostały ustalone na poziomie 9.825 tys. zł oraz w rozdziale 75014 w kwocie 2.177 tys. zł (z rezerwy celowej). Dochody zaplanowano na poziomie 1.732 tys. zł.

Ostateczna wersja planu finansowego przewidywała wydatki w rozdziale 75009 w wysokości 10.173 tys. zł i była wyższa od założeń US do planu o 691 tys. zł (tj. o 6,79 %) i od zatwierdzonej pierwszej wersji planu o 348 tys. zł (tj. o 3,42 %). Wydatki w rozdziale 75014 (1.290,3 tys. zł) były w ostatniej wersji planu finansowego niższe od założeń US do planu o 907 tys. zł i od pierwszej wersji planu o 887 tys. zł.

Podstawą do przyjęcia kwot w planie finansowym US na 2012 r. była analiza wykonania wydatków w poszczególnych paragrafach w 2011 r., wytyczne IS oraz przewidywane zmiany w kosztach roku 2012 (w tym m.in. wzrost cen energii elektrycznej i kwoty podatku od nieruchomości oraz usług, a także konieczność wykonania remontu zniszczonych pomieszczeń).

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 77-79, 81-84, 225, 241-248, 263)

W planie finansowym na 2012 r. zwiększeniu uległy w stosunku do poprzedniego roku wydatki dotyczące wynagrodzeń wraz z pochodnymi z 9.311 tys. zł w 2011 r. do poziomu 10.356 tys. zł wg założeń do planu i do poziomu 9.877 tys. zł. wg ostatecznej wersji planu.

(dowód: akta kontroli str. 73-74, 92-94, 225)

Zastępca Głównego Księgowego US wyjaśniła, że wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi zostały powiększone w związku ze zmianą organizacyjną Działu Egzekucji Administracyjnej (zmiana stanowisk z poborców i inspektorów na egzekutorów) oraz zatrudnieniem dodatkowej osoby na stanowisku egzekutora. Zmiany te wpłynęły także na zwiększenie wydatków w § 4410 (ryczałt samochodowy).

(dowód: akta kontroli str. 77-79)

Zmian w planie finansowym na 2012 r. dokonywano zgodnie z decyzjami Ministra Finansów w zakresie zwiększenia lub zmniejszenia kwoty środków budżetowych w poszczególnych paragrafach oraz środków pochodzących z rezerw celowych (rozdział 75014 oraz 75009).

W związku z trwającymi pracami nad projektem budżetu państwa na 2013 r. oraz pismem Ministerstwa Finansów z 15 czerwca 2012 r. IS zwróciła się w dniu 21 czerwca 2012 r. do US o opracowanie materiałów dotyczących planowanych dochodów i wydatków budżetowych. Wzrost kwoty wydatków prognozowanej na 2013 r. nie mógł przekroczyć 3,7 %. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi miały być zaplanowane na poziomie 2012 r.

US w dniu 10 lipca 2012 r. przekazała do IS materiały planistyczne pn. „Plan wydatków i dochodów”. Planowane dochody i wydatki związane z egzekucją (rozdział 75014) na rok 2013 ustalono na poziomie odpowiednio 1.600,0 tys. zł i 2.151,0 tys. zł. Założenia do planu zakładały wydatki w rozdziale 75009 na poziomie 9.770 tys. zł (przewidywane wykonanie w 2012 r. 9 852 tys. zł).

IS przekazała 21 listopada 2012 r. do US kwoty przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. dochodów (2.037 tys. zł) i wydatków (9.772 tys. zł) z wnioskiem o przygotowanie

<sup>9</sup> (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

<sup>10</sup> (Dz. U. Nr 257, poz. 1726)

planu finansowego, a w nawiązaniu do pisma Ministerstwa Finansów z 12 listopada 2012 r. IS poinformowała, że środki na sfinansowanie egzekucji zostały zabezpieczone w rezerwie celowej, podając równocześnie kwotę wydatków przeznaczonych na bieżące funkcjonowanie egzekucji (2.106,0 tys. zł, w tym w I kwartale 602 tys. zł).

US przekazał 29 listopada 2012 r. do IS plan finansowy wydatków i dochodów w rozdziale 75009 (odpowiednio 9.772 tys. zł i 1.987 tys. zł) oraz w rozdziale 75014 (wydatki 2.106 tys. zł). Plan finansowy US na 2013 r. został zatwierdzony przez IS 13 lutego 2013 r. Wydatki zostały ustalone na poziomie odpowiednio 9.770 tys. zł i 2.106 tys. zł, dochody na poziomie 1.987 tys. zł.

US opracował materiały planistyczne i plan finansowy terminowo, rzetelnie i zgodnie zarówno z kwotami ujętymi w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 jak i wytycznymi IS. Według obowiązującej wersji planu finansowego na koniec września 2013 r. wydatki w rozdziale 75009 ustalone zostały na poziomie 9.840 tys. zł i były wyższe od zatwierdzonej pierwszej wersji planu o 70 tys. zł natomiast w rozdziale 75014 – na poziomie 1.450 tys. zł i były niższe o 656 tys. zł.

Zmian w planie finansowym na 2013 r. dokonywano zgodnie z decyzjami Ministra Finansów w zakresie zwiększenia lub zmniejszenia kwoty środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-76, 85-94, 225-227, 249-255, 270-271)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki US ogółem na 2012 r. zostały zaplanowane w łącznej kwocie 11.463 tys. zł, a zrealizowane w wysokości 11.455 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 1.099 tys. zł, tj. o 9,6 %. Na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano 9.855,1 tys. zł, a na pozostałe wydatki bieżące – 1.599,9 tys. zł.

Największe wydatki bieżące poniesiono w § 4300 – Zakup usług pozostałych (571,9 tys. zł), § 4610 – Koszty postępowania sądowego (164,4 tys. zł), § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia (251,4 tys. zł), § 4260 – Zakup energii (165,8 tys. zł) oraz w § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe (217,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 92-96, 100-103, 227)

Środki z rezerwy celowej przeznaczone na sfinansowanie wydatków egzekucyjnych (rozdział 75014) zostały przekazane dla US w wysokości 1 701,1 tys. zł. Kwota tych środków została w ciągu roku zmniejszona o 387,3 tys. zł. Do wykorzystania pozostało 1 313,8 tys. zł. Ostateczna wersja planu finansowego na 2012 r. w rozdziale 75014 wyniosła 1 290,3 tys. zł, z czego wykorzystano 1 263,6 tys. zł. Po wyłączeniu kwot przeznaczonych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi na wydatki bieżące przypadła kwota 568,8 tys. zł (nie zaplanowano wydatków majątkowych). Największe wydatki poniesiono w § 4170 - Wynagrodzenia bezosobowe (208,5 tys. zł), § 4300 - Zakup usług pozostałych (156,2 tys. zł) i w § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia (101,9 tys. zł).

Badanie wydatkowania środków z rezerwy celowej na kwotę 127,0 tys. zł (tj. 22,3 % wydatków bez wynagrodzeń i pochodnych) wykazało, że zostały one poniesione celowo i były związane z działalnością egzekucji administracyjnej. Ze środków tych sfinansowano m.in.:

- zakup tonerów i wkładów drukujących (15,1 tys. zł) oraz wyposażenia takiego jak szafy aktowe (21,4 tys. zł), aparaty telefoniczne komórkowe, wózki platformowe, kalkulatory, niszczarki, biurka komputerowe i klimatyzator łącznie za 40,7 tys. zł (§ 4210),
- szkolenia pracowników wykonujących egzekucję administracyjną za 19,5 tys. zł (§ 4550).

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 226)

Środki przyznane z rezerwy celowej w rozdziale 75009 w kwocie 297,7 tys. zł zostały wykorzystane – zgodnie z przeznaczeniem – na dodatki służby cywilnej dla urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r. (1,0 tys. zł), refundację wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatników składek w 2012 r.

(134,8 tys. zł) i refundację kosztów ponoszonych w § 4610 – koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (161,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.225)

Zobowiązania krótkoterminowe na koniec 2012 r. wyniosły 1 239,4 tys. zł, nie były wymagalne i zostały uregulowane terminowo. Zobowiązania te dotyczyły m.in. rozrachunków z dostawcami na kwotę 60,4 tys. zł (w tym: US Kraków Śródmieście, US Kraków Nowa Huta, Poczta Polska, Promedica), pozostałych rozrachunków publiczno-prawnych na kwotę 117,6 tys. zł (w tym m.in.: składki ZUS i na Fundusz Pracy), rozrachunków z tytułu wynagrodzeń na kwotę 615, 9 tys. zł (dodatkowe wynagrodzenia roczne i prowizje za grudzień 2012 r.) oraz pozostałych rozrachunków na kwotę 445,3 tys. zł (sumy depozytowe).

Należności krótkoterminowe na koniec 2012 r. wyniosły 847,4 tys. zł i dotyczyły m.in. należności z tytułu dochodów budżetowych na kwotę 282,4 tys. zł (z tytułu wyroków sądowych, mandatów karno-kredytowych) oraz rozrachunków z pracownikami na kwotę 549 tys. zł (m.in. udzielone pożyczki z ZFŚS).

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 239, 321, 325-327)

Wydatki US na 2013 r. zostały zaplanowane w wysokości 11.311,0 tys. zł, natomiast zrealizowane za 3 kwartały 2013 r. wyniosły 8.307,0 tys. zł, tj. 73 % planu rocznego. Wydatki bieżące za 3 kwartały 2013 r. (po wyłączeniu wynagrodzeń wraz z pochodnymi) wyniosły 1.163,0 tys. zł. Największe wydatki bieżące poniesiono w § 4300 (413 tys. zł), § 4210 (159 tys. zł), § 4260 (125 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 145-146, 149-151, 227-228)

Wydatki poniesione przez US w trzech kwartałach 2013 r. w rozdziale 75014 wyniosły 1.071 tys. zł, tj. 73,9 % planu po zmianach. Wydatki bieżące (bez wynagrodzeń wraz z pochodnymi) wyniosły 431 tys. zł (wydatków majątkowych nie dokonywano). Największe wydatki poniesiono na wynagrodzenia bezosobowe (127,0 tys. zł), zakup usług pozostałych (147 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (84 tys. zł) i podróże służbowe (64 tys. zł).

Badaniu poddano wydatki na kwotę 64,5 tys. zł (tj. 15 % wydatków bez wynagrodzeń i pochodnych). Ze środków tych sfinansowano m.in. zakup wyposażenia (10,5 tys. zł) oraz komputerów i akcesoriów komputerowych (40,5 tys. zł), a także szkolenie członków korpusu służby cywilnej (12,6 tys. zł).

Wszystkie wydatki były związane z działalnością egzekucyjną i były celowe oraz gospodarne.

(dowód: akta kontroli str. 74-76, 85-91, 226, 249-255)

Zobowiązania krótkoterminowe na koniec III kwartału 2013 r. wyniosły 17 tys. zł, nie były wymagalne i zostały uregulowane terminowo. Należności na koniec ww. okresu wyniosły 296,4 tys. zł i dotyczyły m.in. wyroków sądowych i kosztów egzekucyjnych.

(dowód; akta kontroli str. 154, 240, 321-324)

Badanie dowodów księgowych przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych.

Wyboru próby do badania dokonano statystyczną metodą monetarną<sup>11</sup>. Za 2012 r. wylosowano 101 dowodów (1.097,4 tys. zł). Ponadto badaniu poddano dobranych w sposób celowy 9 dowodów księgowych za 2012 r. na kwotę 72,1 tys. zł. Łączna kwota wydatków objętych badaniem za 2012 r. wyniosła 1.169,5 tys. zł, tj. 10,2 % zrealizowanych wydatków ogółem oraz 73,2 % wydatków bieżących (po wyłączeniu wynagrodzeń wraz z pochodnymi).

Za okres 3 kwartałów 2013 r. badaniem tym objęto 102 dowody w łącznej kwocie 709,5 tys. zł, tj. 8,5 % zrealizowanych wydatków ogółem oraz 61,0 % wydatków bieżących po wyłączeniu wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wszystkie dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i merytorycznym oraz prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

<sup>12</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Wszystkie wydatki były gospodarne, celowe, a efekty uzyskane w ich wyniku służyły realizacji zadań US.

(dowód: akta kontroli str. 228-229, 232-238)

W kontrolowanym okresie US przeprowadził – zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup> (dalej „upzp”) - dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, których przedmiotem było:

- w 2012 r. świadczenie usług pocztowych o wartości 426,9 tys. zł.
- w 2013 r. wprowadzanie danych do systemów komputerowych oraz dodatkowe usługi biurowe o łącznej wartości 195 tys. zł.

Przy dokonywaniu pozostałych wydatków - zgodnie z art. 4 ust. 8 upzp - US był zwolniony z jej stosowania, natomiast stosował rozeznanie rynku oraz kierował do potencjalnych kontrahentów zapytania o cenę. Kontrolą objęto 7 wniosków na zakup lub wykonanie usługi powyżej 500 zł. Dotyczyły one zakupu: mebli metalowych (16,0 tys. zł), wkładów drukujących dla Działu Egzekucji (12,9 tys. zł), papieru kserograficznego (17,8 tys. zł), 4 szaf metalowych wraz z nadstawkami (9,0 tys. zł) zł, 10 zestawów komputerowych oraz 3 drukarek (27,9 tys. zł), szaf wnękowych (31,7 tys. zł) oraz materiałów biurowych (24,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 230-231, 279)

W wyniku przeprowadzonego przetargu na zakup energii elektrycznej poniesiono o ok. 25 % niższe wydatki w tym zakresie. W celu zmniejszenia kosztów rozmów telefonicznych pracownicy US byli zobowiązani do zwrotu kosztów za prywatne rozmowy telefoniczne. Ponadto US ograniczył ilość telefonów komórkowych, w wyniku czego wydatki z tego tytułu zmniejszyły się z 7,0 tys. zł w 2011 r. do 3,2 tys. zł w 2012 r.

Podjęto decyzję o segregowaniu od 1 lipca 2013 r. śmieci przez pracowników, co wpłynęło na mniejsze opłaty ponoszone z tego tytułu. W celu zmniejszenia wydatków związanych ze sprzątnięciem pomieszczeń biurowych US przygotowuje wspólny przetarg (wszystkie 4 US mające siedzibę w budynku przy ul. Krowoderskich Zuchów 2) na taką usługę, co spowoduje mniejsze wydatki z tego tytułu. W celu ograniczenia wydatków na przesyłki pocztowe, kierowca US zawozi osobiście korespondencję do komorników sądowych sądów mających siedzibę na terenie Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 80, 181)

US nie dokonywał zwiększenia kwoty pogotowia kasowego i nie przekazywał środków na inne rachunki np. sum depozytowych, sum na zlecenie.

(dowód: akta kontroli str. 279)

W 2012 r. 5 pracowników Działu Kontroli Podatkowej (na 12 zatrudnionych) uczestniczyło w 5 szkoleniach dotyczących kontroli podatkowej, obsługi aplikacji kontrola, procedury kontroli podatkowej, wykorzystania aplikacji weryfikator, podatku VAT. W ciągu 3 kwartałów 2013 r. w 2 szkoleniach (wykorzystanie aplikacji ACL oraz rachunkowość przedsiębiorstw) uczestniczyło 2 pracowników. Szkolenia organizowała bezpłatnie IS.

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **2.3. Stan zatrudnienia i wykonanie wydatków na wynagrodzenia**

Opis stanu  
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w US wynosiło 142,79 etatów i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o 1,75 etatu.

Za 3 kwartały 2013 r. przeciętne zatrudnienie wynosiło 142,2 etaty i było o 2,34 etatu niższe w porównaniu do wykonania za 2011 r. i o 0,59 etatu w porównaniu do 2012 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto za III kwartały 2013 r. wynosiło 4 805 zł i było wyższe od takiego wynagrodzenia za 2012 r. o 55 zł i od wykonania w 2011 r. o 303 zł.

(dowód: akta kontroli str. 178-179,182)

<sup>13</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz.759 ze zm.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wynosiły w 2012 r. 9.687 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2011 r. (9.145 tys. zł) o 542 tys. zł. W rozdziale 75009 kwota wynagrodzeń z pochodnymi wzrosła o 124 tys. zł i było to spowodowane przekazaniem środków z rezerwy celowej na refundację wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe.

(dowód: akta kontroli str. 182, 279)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków za 2012 r. w US nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły za 3 kwartały 2013 r. 7.156 tys. zł i stanowiły 73,4 % planowanych rocznych wydatków (9.752 tys. zł).

W US w badanym okresie nie stwierdzono dokonywania wypłat z tytułu odszkodowań zasądzonych przez sąd na rzecz pracowników, wynikających z rozwiązania stosunku pracy. Nie dokonywano zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia.

Przy wypłacie wynagrodzeń przestrzegano obowiązku odprowadzania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W 2012 r. odprowadzono 50 tys. zł, a za 3 kwartały 2013 r. 30 tys. zł. Wydatki te zostały zrealizowane z właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej, tj. 4140. Przed dokonaniem wydatku wprowadzono zmiany w planie wydatków. W badanym okresie w US nie były zatrudnione osoby niepełnosprawne.

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 102-103, 279)

W 2012 r. z rezerwy celowej przeznaczonej na sfinansowanie egzekucji administracyjnej (rozdział 75014) na wynagrodzenia z pochodnymi – zgodnie z planem - wydatkowano 695 tys. zł. Za 3 kwartały 2013 r. wydatkowano kwotę 640 tys. zł (tj. 75,3 % planowanych na ten cel wydatków na 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str.92-94)

W 2012 r. 52 pracowników wypracowało 1.102 godziny nadliczbowe i w tym okresie zostały one w całości rozliczone. W okresie 3 kwartałów 2013 r. 48 pracowników wypracowało 2.272 godzin nadliczbowych, z czego rozliczono 1.477 godzin. Wszyscy pracownicy byli członkami korpusu służby cywilnej i rozliczali wypracowane godziny nadliczbowe zgodnie z art. 97 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>14</sup>. Rozliczenie godzin nadliczbowych następowało albo w ciągu tego samego miesiąca, w którym zostały wypracowane godziny lub bezpośrednio przy urlopie wypoczynkowym. Praca w godzinach nadliczbowych była wykonywana na polecenie Naczelnika Urzędu i wiązała się ze szczególnymi potrzebami, m.in. związanymi z wprowadzaniem danych podczas akcji składania rocznych zeznań podatkowych. W US rzetelnie prowadzona była ewidencja czasu pracy w godzinach nadliczbowych.

(dowód: akta kontroli str. 183, 204-224, 328-340)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności US dotyczącej stanu zatrudnienia i wykonania wydatków na wynagrodzenia nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.4. Księgi rachunkowe

Opis stanu  
faktycznego

Dokumentacja opisująca zasady rachunkowości została ustalona przez Naczelnika Urzędu zarządzeniami nr 15/2011 z 1 marca 2011 r., nr 23/12 z 2 sierpnia 2012 r. i nr 3/2013 z 2 stycznia 2013 r. i zawierała wszystkie elementy wymagane zgodnie z art. 10 ustawy o rachunkowości.

W szczególności ustalono, że ewidencja na kontach 130 i 998 prowadzona jest ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Ewidencja wykonania budżetu w układzie zadaniowym prowadzona była bez wykorzystania konta pozabilansowego 990, ale zapewniała wykonanie obowiązków sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 276-277, 280-316)

Procedura zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz dokumentacja określająca szczegółowo zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych była

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

dostępna. W dokumentacji tej określono procedury dotyczące terminowości postępowania z zewnętrznymi i wewnętrznymi dowodami księgowymi, osoby uprawnione do przeprowadzania kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej dowodów księgowych. Ustalono także katalog dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów w księgach rachunkowych. Przekazywanie dokumentów księgowych pomiędzy poszczególnymi komórkami odbywało się na bieżąco (nie było potrzeby określenia terminów ich przekazywania). W ramach wprowadzonych mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych określono m.in. stanowiska odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości i sposób weryfikacji tych operacji. US posiada rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych oraz procedur rejestracji wpływu dokumentów księgowych do US i do komórki rachunkowości. Naczelnik Urzędu powierzył na piśmie obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości Głównej Księgowej Urzędu.

Dokumenty zostały zaksięgowane i zatwierdzone bez możliwości dokonania zmiany w zapisie księgowym przed sporządzeniem sprawozdania budżetowego za dany okres. W US funkcjonował System finansowo-ekonomiczny SFINKS wersja 8.26 Firmy PC-Best s.c. Szczecin. Ostatnia wersję zainstalowano w 2013 r., która została zatwierdzona przez Naczelnika US. System ten posiadał 5 stanowisk komputerowych.

System zapewniał kontrolę kompletności zapisów oraz ich poprawności i sekwencji dat, ciągłość numeracji zapisów w dziennikach, pozwalał na zatwierdzenie na bieżąco zapisów księgowych, wymuszał zamykanie miesięcy. Zestawienia obrotów i sald pozwalały na określenie, że nie zawierają danych z bufora i że dotyczą zamkniętego okresu. System umożliwiał udostępnienie ksiąg w postaci elektronicznej możliwej do odczytu przy pomocy oprogramowania Excel. Numer zapisu w dzienniku nadawany jest w trakcie zatwierdzania zapisu. Okres do którego księgowany jest zapis był wybierany. Data księgowania/zatwierdzania zapisów nadawana była automatycznie bez możliwości modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 185-189, 317)

Dokonany przegląd analityczny ksiąg rachunkowych za 2012 r. i 3 kwartały 2013 r. wykazał m.in., że na etapie przetwarzania danych źródłowych nie popełniono błędów dotyczących księgowania operacji gospodarczych (przy uwzględnieniu paragrafów klasyfikacji budżetowej). Zapisy księgowe we wszystkich miesiącach zatwierdzane były przez Zastępcę Głównego Księgowego US (zgodnie z posiadanymi uprawnieniami do ich zatwierdzania) przed terminem sporządzania sprawozdań budżetowych.

W 2012 r. 50 razy wprowadzano zmiany do planu finansowego, a w ciągu 3 kwartałów 2013 r. - 29 razy. Zmiany te były wprowadzane na bieżąco. Zmiany wynikały z wewnętrznych decyzji Naczelnika US oraz decyzji Dyrektora IS. Plan wydatków na koniec 2012 r. i III kwartału 2013 r. były zgodny z zapisami konta 980.

(dowód: akta kontroli str. 272-275)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności US dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych i w zakresie stosowanego systemu księgowego nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.5. Sprawozdania budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez US następujących sprawozdań: rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 oraz sprawozdań za III kwartały 2013 r., tj. Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa i Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych. Ponadto dokonano analizy sprawozdań finansowych sporządzonych za IV kwartał 2012 r. i za III kwartał 2013 r., tj. Rb-N - należności oraz wybrane aktywa finansowe i Rb-Z – zobowiązania według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Wszystkie ww. sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do dysponenta wyższego stopnia w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>15</sup> i 4 marca 2010 r. w sprawie

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>16</sup>. Przekazywały one prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. i za 3 kwartały 2013 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo zarówno pod względem merytorycznym jak i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 95-177, 229-230)

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 za 2012 r. dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.155,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 11.454,5 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Krakowie 1 lutego 2013 r.

Wykazane w sprawozdaniu Rb-23 za III kwartały 2013 r. dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1.768,9 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 stan środków na rachunku bieżącym wyniósł 701,00 zł i został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Krakowie 13 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 95-103, 145-151, 180, 230)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r. kwota dochodów wykonanych w wysokości 2.155,9 tys. zł i za 3 kwartały 2013 r. w wysokości 1.768,9 tys. zł była zgodna z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str.97-99, 128-132, 147-148, 157-166, 230)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 11.454,5 tys. zł, a za 3 kwartały 2013 r. odpowiednio 8.307,0 tys. zł. Były one zgodne z zapisami na koncie 130 po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str.100-103, 128-144, 149-151, 157-177, 230)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wg stanu na koniec 2012 r. wyniosła 283,4 tys. zł, a na koniec III kwartału 2013 r. - 296,4 tys. zł. Były one zgodne z ewidencją konta 221.

Zarówno na koniec 2012 r. jak i na 30 września 2013 r. w US nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 97-109, 104-114, 119, 152-156, 230, 262)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie:

- planowanie wydatków i dochodów budżetowych w kontrolowanym okresie oraz wykorzystanie środków z rezerwy celowej na wydatki związane z egzekucją administracyjną,
- realizację wydatków budżetowych, które w kontrolowanym okresie były dokonywane gospodarnie, celowo, oszczędnie i zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
- stosowany w US system finansowo -księgowy oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych - były one prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- działania US w zakresie dotyczącym stanu zatrudnienia i wykonania wydatków na wynagrodzenia.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z ewidencją księgową.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.



## IV. Uwagi i wnioski

Wobec nie stwierdzenia działań nieprawidłowych NIK nie przedstawia wniosków pokontrolnych, o których mowa w art. 53 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>17</sup>.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Naczelnika US Kraków Prądnik, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

W związku z niesformulowaniem uwag i wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie nie oczekuje odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia           grudnia 2013 r.

Kontrolerzy

*Zbigniew Polak*  
*Specjalista kontroli państwowej*

*podpis*

*Marta Wojnarska*  
*Specjalista kontroli państwowej*

*podpis*

*Krzysztof Hofman*  
*St. inspektor kontroli państwowej*

*podpis*

---

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.