



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia grudnia 2010 r.

**Pan
Tomasz Maruszewski
Dyrektor
Urzędu Kontroli Skarbowej
w Lublinie**

LLU-4101-20-01/2010
P/10/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Lublinie (zwanym w dalszej treści „Urzędem” lub „UKS”) kontrolę finansowania zadań realizowanych w okresie od 1 stycznia do 30 września 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia finansowanie zadań realizowanych przez Urząd w 2010 r. (do 30 września).

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja planu dochodów i wydatków oraz rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie wiarygodnych ksiąg rachunkowych.

1. W kontrolowanym okresie wydziały kontrolne UKS² prowadziły 634 postępowania kontrolne (średnio 2,72 na pracownika). W wyniku zakończonych postępowań wydanych zostało 694 decyzji, wyników lub postanowień (2,98 na pracownika) oraz dokonano przypisów na kwotę ogółem 240.609 tys. zł³ (średnio 662,8 tys. zł na postępowanie), w tym 21.180,4 tys. zł na podstawie decyzji Dyrektora UKS (140). Od 83 decyzji (9.415,8 tys. zł,

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

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

³ W tym zmniejszenie straty w kwocie 5.660 tys. zł.

tj. 44,5%) podatnicy wnieśli odwołania do Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie. Wszystkie odwołania wraz z aktami spraw i stanowiskiem organu kontroli skarbowej zostały przekazane do organu odwoławczego z zachowaniem terminu określonego w art. 227 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴. Organ odwoławczy utrzymał w mocy 10 decyzji (850,8 tys. zł), uchylił 29 (769,2 tys. zł), w tym 26 (664,4 tys. zł) – przekazano do ponownego rozpatrzenia⁵.

W 2010 r. (do września) zakończono 363 postępowania i 281 kontroli podatkowych. Przeciętny czas ich trwania wyniósł odpowiednio: 152,3 i 40,59 dni, w tym 91 postępowań i 16 kontroli trwało ponad 6 miesięcy. Wynikało to w szczególności ze skomplikowanego charakteru prowadzonych spraw i konieczności zgromadzenia obszernego materiału dowodowego, oczekiwania na dokumenty i materiały z innych organów⁶, a także utrudniania postępowania przez podatnika. Do kontroli tych nie miały zastosowania ograniczenia dotyczące czasu trwania kontroli określone w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷.

W 2010 r. (do 30 września) UKS przeprowadził 83 kontrole w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z innych źródeł zagranicznych. Analiza 10 postępowań wykazała, że prowadzone były zgodnie z wytycznymi zawartymi w programach kontroli opracowanych przez Ministerstwo Finansów.

2. NIK pozytywnie opiniuje rzetelność ksiąg rachunkowych, a pozytywnie z zastrzeżeniami formalną poprawność zapisów księgowych Urzędu. Badanie poprawności i rzetelności ksiąg przeprowadzono na próbie 250 transakcji o łącznej wartości 841,9 tys. zł, wybranych metodą monetarną oraz w oparciu o dobór celowy.

W zakresie poprawności formalnej (zgodności) dowodów i zapisów księgowych w badanej próbie stwierdzono nieprawidłowości systematyczne polegające na wprowadzeniu do ksiąg błędnych dat wystawienia dowodów księgowych lub operacji gospodarczej (166 dowodów na kwotę 719,7 tys. zł), co uchybiało zasadzie bezbłędnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wynikającej z art. 24 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ (zwanej dalej „uor”). Za datę dowodu przyjmowano datę zatwierdzenia

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.

⁵ Odwołania od pozostałych 44 decyzji (7.795,8 tys. zł) na dzień kontroli były w toku rozpatrywania przez Izbę Skarbową w Lublinie.

⁶ Np. z czynności sprawdzających przeprowadzonych przez inne UKS, rozstrzygnięcia sprawy karnej prowadzonej przez prokuraturę.

⁷ Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223, ze zm.

dowodu do ujęcia w księgach przez Dyrektora UKS i Głównego Księgowego, a jako datę operacji gospodarczej: powtarzano wprowadzoną do ksiąg datę dowodu, wpisywano faktyczną datę wystawienia dowodu lub inną datę, niewynikającą z dokumentu źródłowego (22 zapisy na kwotę 11,1 tys. zł).

Uchybieniem było również zaksięgowanie z pominięciem kont rozrachunkowych zwrotu kosztów przejazdu i utraconego wynagrodzenia dla świadka w postępowaniu podatkowym (99,20 zł), naliczonych i wypłaconych na podstawie postanowienia Dyrektora UKS z dnia 12.02.2010 r. Naruszało to wymogi art. 20 ust. 1 uor, nie wpłynęło jednak na poprawność zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach budżetowych.

W zakresie rzetelności zapisów księgowych (badanie wiarygodności) nie stwierdzono nieprawidłowości. Dokumenty zaliczono do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹ oraz zaksięgowano do właściwych okresów sprawozdawczych, stosownie do art. 20 ust. 1 uor.

Dokumentacja opisująca przyjęte w Urzędzie zasady rachunkowości, wprowadzona zarządzeniem Dyrektora UKS¹⁰, spełniała wymogi art. 10 ustawy o rachunkowości, a księgi rachunkowe były sprawdzalne.

Ustalono jednak, że zapisy księgowe dokonane w miesiącach od stycznia do kwietnia 2010 r. zatwierdzono w terminie od 2 do 6 dni po przekazaniu do Ministerstwa Finansów miesięcznych sprawozdań budżetowych.¹¹ Uchybiało to zasadzie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ust. 1 i 5 uor i skutkowało sporządzaniem sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28 z wykonania planu wydatków za te miesiące na podstawie zapisów tymczasowych, niespełniających wymogów określonych w art. 23 ust. 1 uor.

3. Sprawozdania budżetowe Urzędu za 9 m-cy 2010 r.¹² zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej w terminie

⁹ Dz.U. Nr 38, poz. 207.

¹⁰ Nr 16 z dnia 18 grudnia 2009 r.

¹¹ Sprawozdanie za styczeń przekazano 10.02.2010 r., a zapisy zatwierdzono 15.02.2010 r., sprawozdanie za luty przekazano 10.03.2010 r., zapisy zatwierdzono 15.03.2010 r., sprawozdanie za marzec przekazano 9.04.2010 r., zapisy księgowe zatwierdzono 15.04.2010 r., sprawozdanie za kwiecień przekazano 10.05.2010 r., zapisy księgowe zatwierdzono 12.05.2010 r.

¹² Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków, Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz kwartalne Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

określonym w załączniku nr 42 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ oraz załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.

4. Zrealizowane w 2010 r. (do września) dochody budżetowe wyniosły 871,2 tys. zł, stanowiły 144,2% planu (604 tys. zł) i były o 39,9% wyższe od uzyskanych w okresie trzech kwartałów 2009 r. (622,6 tys. zł). Wykonane zostały głównie z mandatów karnych. Zgromadzone na rachunku bankowym dochody odprowadzono w terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.¹⁵

Zaległości na koniec września 2010 r. wyniosły 225 tys. zł, były o 1,8% wyższe od stwierdzonych na 31.12.2009 r. (221 tys. zł) i dotyczyły w większości mandatów karnych kredytowanych. W wyniku badania należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 92 tys. zł (10,6%) stwierdzono, że były one ustalone w wysokości wynikającej z art. 48 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹⁶ oraz umowy dzierżawy, a zaległości były objęte postępowaniem egzekucyjnym. Tytuły wykonawcze wystawiano i kierowano do właściwych urzędów skarbowych średnio po upływie 24 dni od terminu płatności mandatu (od 16 do 37 dni). Stosownie do § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ zasięgano informacji o podjętych czynnościach egzekucyjnych.

5. Plan wydatków Urzędu na 2010 r. ustalono w oparciu o wykonanie z lat poprzednich z uwzględnieniem potrzeb, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów¹⁸. Analizę potrzeb ograniczono głównie do opłat za wynajem pomieszczeń (§ 4400). Kwoty zaplanowane na ten cel w projektach i planie zabezpieczyły 75% potrzeb. Plan wydatków zwiększono w trakcie realizacji budżetu, w drodze przeniesień między paragrafami. Zmiany planu, wprowadzone przez Dyrektora UKS (11 decyzji), wynikały z bieżących potrzeb związanych z funkcjonowaniem Urzędu i dokonane zostały w granicach upoważnień udzielonych przez Ministra Finansów.

¹³ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

¹⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

¹⁵ Dz.U. Nr 116, poz. 784, ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2007 r., Nr 111, poz. 765, ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.

¹⁸ Pisma znak: FR1/4114/29/MVM/2009/2464 z dnia 03.07.2009 r., znak: FR1/4114/74/AGA/2009/3847 z dnia 23.10.2009 r., znak: FR1/4114/11/AGA/2010/587 z dnia 22.02.2010 r.

Wydatki na wynagrodzenia, zaplanowane w kwocie 23.310 tys. zł, zabezpieczały potrzeby jednostki w tym zakresie. W ramach planowanych wynagrodzeń na fundusz nagród przeznaczono 1.216,9 tys. zł, z tego 619,3 tys. zł (2,88% planowanych wynagrodzeń) stanowił fundusz utworzony na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁹ i art. 93 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁰, a 597,6 tys. zł „dodatkowy fundusz nagród”.

6. Do dnia 30 września 2010 r. zrealizowano wydatki w wysokości 21.700,8 tys. zł, stanowiącej 73,8% planu po zmianach.

Na podstawie badanej próby (1.806,2 tys. zł) stwierdzono, że wydatki były dokonywane w granicach określonych w planie finansowym i służyły realizacji zadań UKS. Wydatkowanie środków poprzedzone było badaniem celowości zamówienia oraz możliwości jego sfinansowania. Wartość udzielonych zamówień publicznych każdorazowo nie przekraczała równowartości 14.000 euro, co w świetle art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych²¹, zwalniało Urząd od stosowania przepisów tej ustawy.

Pozytywnie oceniono działania podejmowane przez Urząd w celu racjonalizacji wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem. Zmiana dostawcy usług telekomunikacyjnych skutkowałą zmniejszeniem kosztów ich zakupu (w przeciągu dwóch lat o 55 tys. zł). W wyniku wprowadzonych oszczędności zmniejszono ponadto m.in. koszty utrzymania samochodów (o około 23 tys. zł) oraz zakupu materiałów biurowych (ok. 15 tys. zł) i usług pocztowych (12 tys. zł). Średnie miesięczne koszty eksploatacyjne nieruchomości Skarbu Państwa przekazanych UKS w zarząd wyniosły w 2010 r. (do września) 3,39 tys. zł i w porównaniu do analogicznego okresu 2009 r. były niższe o 25,5% (1,16 tys. zł). Średnie koszty eksploatacji nieruchomości wynajmowanych w 2010 r. wyniosły 62,58 tys. zł i były o 0,76 tys. zł (1,2%) wyższe niż w 2009 r. Wynikało to ze wzrostu powierzchni wynajmowanej (o 16,5 m²) oraz podwyżki czynszu w wyniku waloryzacji.

W 2010 r. plan finansowy UKS został zwiększony środkami z rezerw celowych o kwotę 87,6 tys. zł, z czego do końca września wydatkowano 65,4 tys. zł. Środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, na wypłatę dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla siedmiu urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2009 r. Wydatki majątkowe wyniosły 17,6 tys. zł i stanowiły 67,8% planu. Zostały poniesione na zakup oprogramowania i blokera do analizy i zabezpieczenia danych.

¹⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 225, po. 1505, ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.).

7. Wydatki na wynagrodzenia w trzech kwartałach 2010 r. zrealizowane zostały w UKS w kwocie 17.106,8 tys. zł, tj. stanowiły 73,7% planu po zmianach.

Przeciętne zatrudnienie wyniosło 333 etaty i w stosunku do planu po zmianach było niższe o 2,9% (10 etatów). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 5,7 tys. zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 1,2%²².

Dodatki skarbowe wypłacone inspektorom kontroli skarbowej i innym pracownikom wyniosły 4.852,2 tys. zł, tj. stanowiły 31,5% wynagrodzeń. Ich wysokość ustalana była zgodnie z art. 40 ust. 1 i 1a ustawy o kontroli skarbowej i przepisami wykonawczymi²³.

Wypłacone w 2010 r. (do września) nagrody dla pracowników stanowiły ogółem 1.208,4 tys. zł. Kontrola nagród w kwocie 531,8 tys. zł wykazała, że przyznane zostały zgodnie z zasadami ustalonymi przez Dyrektora UKS²⁴, tj. za osiągnięcia w pracy zawodowej, na podstawie oceny dokonywanej przez przełożonych w oparciu o skumulowane mierniki efektywności pracy oraz rezultaty działań pracowników.

Składki na ubezpieczenia społeczne i PFRON prawidłowo naliczono i odprowadzono w terminach określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁵ i w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁶.

8. Terminowo regulowano płatności wynikające z zaciągniętych zobowiązań. Na koniec września 2010 r. zobowiązania (niewymagalne) wynosiły 137,5 tys. zł i dotyczyły głównie podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników wypłaconych za wrzesień, delegacji służbowych oraz zakupu towarów i usług. Zostały uregulowane do 6 października 2010 r. Nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych.

9. W 2010 r. Urząd był beneficjentem dwóch projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, realizowanych w ramach programów operacyjnych: Pomoc Techniczna 2007-2013 oraz Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich. Do 30 września 2010 r. wydatki na realizację projektów wyniosły w odpowiednio: 805,4 tys. zł i 15,5 tys. zł, tj. stanowiły 74,2% i 20,6% planu. Poniesione zostały na wynagrodzenia i pochodne pracowników zaangażowanych w kontrole funduszy

²² W okresie I-IX 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 5.642 zł.

²³ § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4.02.1992 r. w sprawie rodzajów stanowisk inspektorów kontroli skarbowej oraz wysokości i trybu przyznawania dodatku skarbowego (Dz.U. Nr 12, poz. 45) oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12.06.1997 r. w sprawie zasad, wysokości i trybu przyznawania dodatku skarbowego niektórym pracownikom jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej (Dz.U. Nr 62, poz. 391, ze zm.).

²⁴ Decyzja nr 1 Dyrektora UKS z dnia 3.01.2007 r.

²⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92, ze zm.

strukturalnych²⁷ i audyt zgodności systemów zarządzania i kontroli z wymogami rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego. Liczba kontroli oraz wskazanie podmiotów kontrolowanych zostały określone przez Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wprowadzanie do ksiąg rachunkowych dat dowodów oraz operacji gospodarczych, zgodnych z dowodami źródłowymi,
- 2) sporządzanie sprawozdań budżetowych na podstawie zatwierdzonych zapisów księgowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, 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 przyczynach 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 Delegatury NIK w Lublinie 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

²⁷ Do dnia 30 września 2010 r. przeprowadzono 54 kontrole funduszy.