



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 17 grudnia 2010 r.

**Pan  
Czesław Kalinowski  
Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej  
w Olsztynie**

P/10/027; LOL-4101-24-01/2010

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Olsztynie („Urzędzie”) 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 29 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami finansowanie zadań realizowanych przez Urząd. Podstawą pozytywnej oceny jest m.in. realizacja dochodów i wydatków zgodna z przyjętym planem finansowym oraz obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Zastrzeżenia NIK dotyczą głównie stwierdzonych nieprawidłowości w ewidencji finansowo-księgowej.

**1.** Działalność kontrolna Urzędu prowadzona była w oparciu o półroczne plany pracy, w których ujmowano podmioty do kontroli na podstawie własnego rozpoznania oraz informacji uzyskanych w tym zakresie m.in. z urzędów skarbowych. W celu typowania podmiotów do kontroli współpracowano, na podstawie zawartych porozumień, z innymi organami (m.in. Dyrektorem Izby Skarbowej, Komendantem Wojewódzkim Policji), a także

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

wykorzystywano aplikacje i bazy danych służące gromadzeniu informacji o podatnikach. Łącznie na 2010 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli w 408 podmiotach, tj. o 11,5% więcej niż w 2009 r. (366).

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wszczęto 612 postępowań kontrolnych oraz 324 kontrole, z tego najwięcej przez wydziały kontroli podatkowej. Najwyższy wskaźnik wszczętych postępowań przypadający na jednego pracownika (4,7) oraz najwyższe przeciętne wynagrodzenie (6,3 tys. zł) wystąpiło w Wydziale Kontroli Środków Publicznych. Jak wynikało z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień Pana Dyrektora, wynikiem przeprowadzonych analiz dotyczących obciążenia pracą poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym zaangażowania pracowników, była m.in. regulacja ich wynagrodzeń. Kontrola wykazała także, że wskaźnik zakończonych w okresie od stycznia do września 2010 r. postępowań kontrolnych przypadających na jednego pracownika tego Wydziału wyniósł 3,7 i zwiększył się o 37% w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego (wynosił wówczas 2,7). Zmniejszeniu uległ natomiast wskaźnik w tym zakresie, dotyczący postępowań przeprowadzonych przez wydziały kontroli podatkowej (z 1,98 do 1,89).

W badanym okresie wydziały kontrolne Urzędu przeprowadziły ogółem 355 postępowań, z których 155 skutkowało naliczeniem „przypisów” w łącznej kwocie 35.892 tys. zł. Odwołania wniesiono do 36 postępowań (23,2%), a zakwestionowane naliczenia łącznie dotyczyły kwoty 16.693 tys. zł. Do dnia 30 września 2010 r. organ odwoławczy rozpatrzył 19 tych odwołań na kwotę 3.755 tys. zł, utrzymując w mocy ustalenia w wysokości 3.753 tys. zł (99,9%).

W Urzędzie nie prowadzono wprawdzie zbiorczej ewidencji czasu trwania kontroli podatkowych, jednak dane dla potrzeb dokonywanych analiz trwania tych czynności, znajdowały się w sporządzanej, odrębnie dla każdej kontroli, dokumentacji zawierającej m.in. określenie czasu jej trwania oraz przesłanek powodujących ewentualne przedłużenie kontroli.

**2.** Plan finansowy Urzędu na 2010 r. ustalony w ustawie budżetowej zakładał dochody i wydatki odpowiednio w kwotach 452 tys. zł i 20.235 tys. zł. W okresie trzech kwartałów 2010 r. plan wydatków został zwiększony decyzjami Ministra Finansów do kwoty 20.489,4 tys. zł, w tym 37,6 tys. zł pochodziło z rezerwy celowej. Analiza dokumentacji dotyczącej wydatkowania środków tej rezerwy do końca września 2010 r. w kwocie 28 tys. zł wykazała, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

Kontrola wykazała również, że Pan Dyrektor, zgodnie z art. 171 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>, 15 decyzjami dokonał przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 347,7 tys. zł, celem których było dostosowanie planu finansowego do bieżących potrzeb. Należy jednak dodać, że nie wszystkie decyzje w tym zakresie wprowadzono na bieżąco do systemu informatycznego Trezor. Stwierdzono bowiem, że wskutek przoczenia pracownika Urzędu, dwie z nich zarejestrowano dopiero po upływie 27 i 50 dni od daty ich wydania, tj. niezgodnie z zasadami ustalonymi w polityce rachunkowości obowiązującej w Urzędzie.

**3.** Urząd w okresie trzech kwartałów 2010 r. zrealizował dochody budżetowe w wysokości 666,3 tys. zł (147,4% planu rocznego). W porównaniu z wykonaniem trzech kwartałów roku poprzedniego dochody te były wyższe o 69,7%. Ich wzrost wynikał głównie z przeprowadzonej przez Urząd tzw. akcji mandatowej, w wyniku której nałożono kary na łączną kwotę 291 tys. zł.

Analiza wpłat dochodów na rachunek centralny budżetu państwa wykazała, że kwotę 658 tys. zł (98,8%) przekazano w terminie określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>3</sup>. Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku dochody w kwocie 8,3 tys. zł przekazano z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w ww. rozporządzeniu. Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień Głównego księgowego (odpowiedzialnego m.in. za odprowadzanie dochodów) wynikało, że opóźnienie to spowodowane było błędnym przekazaniem tych środków na rachunek bieżący wydatków Urzędu.

**4.** W badanym okresie Urząd uzyskał dochody własne z tytułu odszkodowań wypłaconych z polis ubezpieczeniowych w kwocie 8,4 tys. zł. Wpływy te zostały zaewidencjonowane prawidłowo, tj. zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną<sup>4</sup>.

W sposób prawidłowy wykazano je również w kwartalnych sprawozdaniach Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych.

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

5. Należności pozostałe do zapłaty na 30 września 2010 r. wyniosły 190,1 tys. zł i były wyższe o 63,7 tys. zł (o 50,4%) od wykonanych na koniec analogicznego okresu roku ubiegłego. Wyższe niż w 2009 r. (o 55,4 tys. zł) były również zaległości netto, które wyniosły 176,9 tys. zł i stanowiły 93,1% ogółu należności.

Analiza należności na kwotę 14,8 tys. zł (8,2% ogółu) wykazała, że w okresie objętym kontrolą Urząd podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie należności pochodzących z nałożonych mandatów karnych i kar porządkowych. NIK zwraca jednak uwagę, że 25 tytułów (na 28 badanych) wysłano po upływie od 28 do 109 dni od terminu zapłaty.

Kontrola wykazała także, że w okresie trzech pierwszych kwartałów 2010 r. Urząd, z powodu przedawnienia, odpisał 36 należności na łączną kwotę 6,8 tys. zł. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku 10 z nich (1.850,80 zł) czynności tych dokonano dopiero po upływie od 87 do 200 dni od daty przedawnienia i zwrotu tytułu wykonawczego. Poprzez niewprowadzenie tych zdarzeń gospodarczych do ksiąg rachunkowych w okresie sprawozdawczym, w którym one wystąpiły, nie dopełniono obowiązku określonego w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup>. Skutkiem tego było zawyżenie kwoty należności wymagalnych w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N na koniec II kwartału 2010 r. (o 1.700 zł) oraz kwoty tych należności (o 150,80 zł) wykazanych w sprawozdaniach Rb-27 za marzec i czerwiec 2010 r. oraz Rb-N na koniec I i II kwartału 2010 r.

6. Zrealizowane wydatki w okresie trzech kwartałów 2010 r. wyniosły 14.989,2 tys. zł (73,2% planu po zmianach) i były niższe o 276,7 tys. zł (o 1,8%) od wykonanych w analogicznym okresie 2009 r. Największy udział w ich strukturze stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (91,2%) oraz wydatki bieżące (8,7%). Szczegółowa analiza wydatków bieżących na łączną kwotę 337,6 tys. zł (26,1% tych wydatków) wykazała, że służyły one realizacji zadań statutowych i zostały poniesione w sposób celowy i gospodarny. Kontrola wykazała także, że realizacja wydatków majątkowych (18,6 tys. zł) była zgodna z planem wydatków Urzędu.

Analiza miesięcznych sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków wykazała, że na koniec sierpnia i września 2010 r. kwota wydatków wraz z zobowiązaniami w czterech paragrafach klasyfikacji budżetowej była wyższa niż ustalona w planie finansowym (tj. odpowiednio w § 3020 o kwotę 398,12 zł i § 4260 – o 3.029,96 zł oraz § 4210 – o 4.097,77 zł i § 4300 – o 19.792,85 zł). Powstanie tych zobowiązań było wynikiem

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

otrzymania w ww. okresie faktur m.in. za zakup energii, paliw oraz usług, w ramach zawartych umów w tym zakresie. Należy podkreślić, że na każdym z tych dokumentów znajdowały się adnotacje Głównego księgowego Urzędu o dokonaniu „kontroli wstępnej”, która (zgodnie z określonymi przez Pana Dyrektora procedurami kontroli finansowej) oznaczała, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Ustalono jednak, że plan wydatków w ww. paragrafach klasyfikacji budżetowej został zmieniony decyzjami Pana Dyrektora dopiero przed faktycznym dokonaniem płatności. Zdaniem NIK natomiast, czynności w tym zakresie należało dokonać przed zaciągnięciem zobowiązań, nie dopuszczając do przekroczenia ustalonego planu.

7. Urząd, jako zarządca dwóch nieruchomości zabudowanych, stanowiących jego siedziby w Olsztynie i Elblągu, prawidłowo wykazał je w deklaracjach DN-1 dotyczących podatku od nieruchomości, które złożono we właściwych urzędach gmin w terminie przewidzianym w art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>6</sup>. Jedną natomiast z dziewięciu rat na ten podatek (1,5 tys. zł) przekazano do urzędu gminy z jednodniowym opóźnieniem do terminu określonego w art. 6 ust. 9 pkt 3 tej ustawy.

8. Na pozytywną ocenę NIK zasługują działania Urzędu racjonalizujące wydatki, w ramach których:

- zmieniono strukturę organizacyjną Urzędu, likwidując stanowisko wicedyrektora Urzędu oraz trzy komórki organizacyjne w Elblągu nad którymi sprawował nadzór. W miejsce tych komórek utworzono dwie komórki, a nadzór nad nimi powierzono dwóm pozostałym wicedyrektorom Urzędu,
- nie wyrażono zgody na zwiększenie wynagrodzenia za świadczenie usług polegających na całodobowej ochronie fizycznej osób i mienia w Urzędzie o wnioskowany wskaźnik inflacji w wysokości 3,5% (zgodnie z możliwością przewidzianą w umowie). Po przeprowadzeniu negocjacji zawarto w tym zakresie aneks do umowy uwzględniający zwiększenie wynagrodzenia o 80% wnioskowanego zwiększenia,
- uzyskano zwrot kwoty 2,9 tys. zł z tytułu kosztów rozmów prywatnych prowadzonych przez pracowników Urzędu, wyliczonych na podstawie analizy bilingów.

9. Na koniec trzeciego kwartału 2010 r. zobowiązania Urzędu wynosiły 392,0 tys. zł i w porównaniu do 2009 r. (III kw.) były wyższe o 235,9 tys. zł. Ustalono, że były to zobowiązania niewymagalne i dotyczyły dostaw i usług (12,9%) oraz wynagrodzeń wraz

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

z pochodnymi (85,0%). Ich wzrost w porównaniu do roku poprzedniego wynikał z niewystąpienia zobowiązań z tytułu wynagrodzeń na koniec trzeciego kwartału 2009 r.

**10.** Ustalono, że przeciętne zatrudnienie i kwoty wynagrodzeń były zgodne z planem finansowym Urzędu. Zatrudnienie to wyniosło 241 osób i było niższe o 3 osoby w porównaniu do 2009 r. Na wynagrodzenia wydatkowano ogółem 11.971,3 tys. zł, tj. o 440,3 tys. zł więcej (o 3,8%) niż w tym okresie 2009 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie jednego pełnozatrudnionego pracownika kształtowało się na poziomie 5,5 tys. zł i w porównaniu do 2009 r. wzrosło o 5,1%. Zmniejszenie stanu zatrudnienia na rzecz wzrostu wynagrodzeń wynikało z działań Pana Dyrektora, których celem było dostosowanie poziomu zatrudnienia do realizowanych działań i wyróżnienie pracowników efektywnych i zaangażowanych w kontrolę.

Kontrola wykazała, że funkcjonujący w Urzędzie wyodrębniony rachunek bankowy, przeznaczony do gromadzenia środków funduszu motywacyjnego, został zamknięty w dniu 22 października 2010 r., podczas gdy zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>7</sup>, czynności tej należało dokonać do 30 czerwca 2010 r. Nie sporządzono również sprawozdania Rb-FM o przepływach środków na rachunku tego funduszu za I półrocze 2010 r. Podano jako przyczynę brak środków na rachunku, pomimo że w takim przypadku przepisy § 22 i 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>8</sup> nie zwalniały Urzędu z tego obowiązku.

**11.** Badanie ksiąg rachunkowych, przeprowadzone na próbie 94 dowodów i zapisów księgowych na łączną kwotę 380,6 tys. zł (24,1% dochodów i pozapłacowych wydatków), wykazało nieprawidłowości dotyczące zaewidencjonowania operacji gospodarczych w łącznej kwocie 115,1 tys. zł (30,2% próby), które naruszały postanowienia ustawy o rachunkowości. Stwierdzono bowiem, że:

- wskutek nieprawidłowego ujęcia opłat za usługi internetowe i telekomunikacyjne za okres od czerwca do września 2010 r., w kwocie 104,98 zł, w paragrafach 4350 i 4370, błędnie wykazano te wydatki w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28, naruszając art. 24 ust. 2 i 3,
- dopiero we wrześniu 2010 r. zaewidencjonowano wystawiony w dniu 24 lipca 2010 r. mandat karny na kwotę 150 zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1,

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

- błędnie ujęto w księgach rachunkowych daty dowodów lub operacji gospodarczych o łącznej wartości 19,0 tys. zł, co było niezgodne z art. 24 ust. 3,
- na fakturze na kwotę 11,5 tys. zł dotyczącej operacji gospodarczej z lutego 2010 r. wskazano miesiąc księgowania marzec 2010 r., co było niezgodne z art. 21 ust. 1,
- na 32 dowodach księgowych na kwotę 89,2 tys. zł dokonano poprawek w sposób niezgodny z art. 22.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, NIK wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami, zarówno w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych, jak i ich zgodności (poprawności formalnej dowodów księgowych, kompletności dekretacji oraz poprawności formalnej zapisów w ewidencji księgowej).

Kontrola wykazała również, że miesięczne i kwartalne sprawozdania budżetowe za trzy kwartały 2010 r. (Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy, Rb-70 o stanie zatrudnienia i wynagrodzeniach, Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń oraz Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych) sporządzono terminowo, a dane w nich zawarte były zgodne z ewidencją księgową Urzędu.

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

1. Podjęcie działań zapewniających ewidencjonowanie operacji gospodarczych zgodnie z postanowieniami ustawy o rachunkowości.
2. Dokonywanie zmian planu wydatków Urzędu przed zaciągnięciem zobowiązań, w celu nie dopuszczenia do przekroczenia tego planu w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od 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 ich realizacji 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

*Z poważaniem*