



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 13 grudnia 2011 r.

**Pani
Beata Wilczyńska
Naczelnik
Urzędu Skarbowego
w Nysie**

LOP-4101-16-02/2011
P/11/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*,¹ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Skarbowym w Nysie², kontrolę wykonania planu finansowego za 2010 r. i trzy kwartały 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 30 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Naczelnik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego za 2010 r. oraz realizację planu w ciągu trzech kwartałów 2011 r.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., dalej – ustawa o NIK.

² dalej – Urząd

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia działalność egzekucyjną i kontrolną Urzędu.

1.1. Zadania w zakresie egzekucji administracyjnej realizowane były rzetelnie przez Dział Egzekucji Administracyjnej *Urzędu*, pomimo zmniejszenia zatrudnienia w ww. dziale z 16 osób (2010 r.) do 14 osób (30 września 2011 r.). Wzrost obciążenia pracą w trzech kwartałach 2011 r., w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, nie spowodował negatywnych skutków, gdyż pomimo zmniejszenia o 310 (1,5 %) ogólnej liczby spraw dotyczących należności wynikających z tytułów wykonawczych, o 46 % (3 254 tys. zł) zwiększyła się wielkość kwot wyegzekwowanych.

W 2010 r. i I półroczu 2011 r. wyegzekwowano 10 480 tys. zł, co stanowiło kwotę analogiczną do kwoty wyegzekwowanej łącznie w 2009 r. i I półroczu 2010 r. (10 418 tys. zł). Zaległości podatkowe objęte tytułami wykonawczymi na koniec 2010 r. wynosiły 17 166 tys. zł i były wyższe o 11 % (1 699 tys. zł) w stosunku do końca poprzedniego roku, a na dzień 30 czerwca 2011 r. zmniejszyły się do 14 135 tys. zł (18 %).

1.2. Podejmowane przez Urząd działania w zakresie egzekucji należności były legalnie i rzetelne, a skuteczność działań egzekucyjnych potwierdza m.in. wzrost wskaźnika (miernika) skuteczności egzekucji³ (wzrost liczby zrealizowanych tytułów wykonawczych w 2010 r. o 7,3 % w stosunku do roku poprzedniego i o 14,7 % w pierwszym półroczu 2011 r. w porównaniu do pierwszego półrocza 2010 r.). Poprawa skuteczności egzekucji wynikała m.in. z właściwego doboru czynności egzekucyjnych oraz zastosowanych środków egzekucyjnych. Spadek wskaźnika (miernika) skuteczności i efektywności egzekucji w wymiarze finansowym⁴ w 2010 r. o 145 tys. zł (2 %) oraz w przeliczeniu na jednego pracownika o 1 728 zł (2,8 %) w porównaniu do roku poprzedniego wynikał ze zwiększonej absencji poborców skarbowych oraz wzrostu zaległości podatkowych zobowiązanych

³ Wskaźnik (miernik) EG.RTS - stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia (dot. tytułów wykonawczych, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym w okresie większym niż 2 lata przed okresem sprawozdawczym). Wskaźnik (miernik) EG.RSM – obliczany na podstawie tożsamej formuły dla tytułów wykonawczych SM (budżet państwa) dotyczących wszystkich tytułów.

⁴ Wskaźnik (miernik) efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych (EG.ETN) – stosunek kwoty wyegzekwowanej objętej tytułami wykonawczymi do kwoty zaległości do załatwienia objętej tytułami wykonawczymi, które wpłynęły w okresie nie dłuższym niż dwa lata. Wskaźnik (miernik) EG.SEN - stosunek kwoty wyegzekwowanej objętej tytułami wykonawczymi do liczby etatów na koniec okresu sprawozdawczego, dla tytułów, które wpłynęły w okresie nie dłuższym niż dwa lata.

objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia w czwartym kwartale 2010 r. o kwotę 2 930 tys. zł.

1.3. Z prowadzonych egzekucji w 2010 r. uzyskano łącznie kwotę 1 029 tys. zł, a do 30 września 2011 r.⁵ - 876 tys. zł, co stanowiło 74 % planu.

Badanie wybranych do kontroli dziesięciu postępowań egzekucyjnych wykazało, że postępowania wszczynano niezwłocznie, a zastosowane środki egzekucyjne skutkowały zapłatą należności przez zobowiązanych. Opłaty egzekucyjne naliczono i pobrano w wysokości wynikającej z treści art. 64 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁶.

1.4. Kontrole podatkowe realizowane były przez pracowników (10 osób) Działu Kontroli Podatkowej. Typowanie podmiotów do kontroli⁷ oraz opracowywanie kwartalnych planów kontroli podatkowych następowało w oparciu o analizy przeprowadzane w Urzędzie z wykorzystaniem narzędzi informatycznych (*Kontrola i Poltax*). Potwierdzeniem prawidłowego planowania kontroli było utrzymanie liczby kontroli podatkowych skutkujących dokonanymi przypisami podatkowymi (146 w 2010 r. i 98 w I półroczu 2011 r.).

W badanym okresie nastąpił spadek efektywności kontroli podatkowych przeprowadzonych przez pracowników Działu Kontroli Podatkowej, przejawiający się ich wynikami finansowymi. Niższy poziom wpłat w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. wynikał głównie z czterech decyzji podatkowych (na kwotę 1 327,8 tys. zł), wobec których postępowanie egzekucyjne było nieskuteczne (podatnicy nie posiadali majątku podlegającego egzekucji).

2. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia realizację przez Urząd dochodów niepodatkowych budżetu państwa.

2.1. Zaplanowane na 2010 r. dochody w kwocie 120 tys. zł zrealizowano w 86 % (wyłączenie w rozdziale 75009 Urzędy skarbowe), a na 2011 r. zaplanowano 1 438 tys. zł we wprowadzonym od 1 stycznia 2011 r. rozdziale 75014 Egzekucja należności pieniężnych, które na dzień 30 września 2011 r. zrealizowano w 77 %.

⁵ Dochody w 2010 r. klasyfikowane były w rozdziale 75009 Urzędy skarbowe, § 0690 Wpływy z różnych opłat (stanowiące jeden z rodzajów tzw. gospodarki pozabudżetowej) wyniosły 1 029,1 tys. zł i stanowiły dochody własne Urzędu przeznaczone na bieżącą działalność, w 2011 r. zaplanowano je w nowym rozdziale 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁷ Uregulowania w tym zakresie ustalił Naczelnik Urzędu w instrukcjach planowania kontroli podatkowej nr: I - 029/1 i I-029-2 obowiązujących odpowiednio od 5 lutego 2010 r. oraz od 10 maja 2011 r. do nadal.

2.2. Badanie prawidłowości wymierzania należności z tytułu dochodów na podstawie 10 postępowań (spraw) egzekucyjnych (wartościowo 15 % z 2010 r. i 3 % z 2011 r.) nie wykazało nieprawidłowości.

Badanie trybu i terminowości przekazywania dochodów za styczeń i czerwiec 2010 r. i 2011 r. w kwotach odpowiednio: 40,2 tys. zł oraz 285,8 tys. zł (16 % i 26 % dochodów) również nie wykazało nieprawidłowości. Dochody te przekazywano zgodnie z zasadami określonymi w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*⁸.

Należności do zapłaty na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 24,2 tys. zł, a na 30 września 2011 r. wskutek poprawy realizacji zadań przez dział Egzekucji Administracyjnej, zmniejszyły się o 25 % (6 tys. zł).

2.3. Należności spisane z ewidencji wyniosły w badanym okresie 3,2 tys. zł i wynikały z umorzeń mandatów karnych ze względu na zgony podatników (0,6 tys. zł), przedawnienia karalności (2,4 tys. zł) i uchylenia przez sąd (0,2 tys. zł). Na podstawie zbadanych sześciu (spośród 17) spraw w tym zakresie stwierdzono, że czynności egzekucyjne podejmowano bezzwłocznie, a stosowane środki zmierzały do wyegzekwowania należności. Ze względu m.in. na ograniczony majątek zobowiązanych w postępowaniach tych wyegzekwowano 112 zł (7 %) należności głównej, a 817 zł umorzono w związku z ich przedawnieniem (spisano z ewidencji), zgodnie z art. 17 § 1 pkt 6 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*⁹.

3. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, gospodarności i celowości, pozytywnie ocenia wykonanie przez Urząd wydatków w badanym okresie¹⁰.

3.1. Urząd sporządzał plany wydatków na 2010 r. i 2011 r. w oparciu o rzetelne analizy wykonania wydatków w latach poprzednich oraz przewidywany wzrost kosztów utrzymania. Zwiększenia planu wydatków Urzędu w trakcie roku budżetowego były celowe i uzasadnione okolicznościami, których nie można było przewidzieć na etapie planowania (np. wypłaty dodatków dla pracowników którzy uzyskali mianowanie na urzędnika korpusu służby cywilnej).

⁸ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm., a od 1 stycznia 2011 r. zastąpione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa* (Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.).

⁹ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹⁰ W zakresie zadań niepodatkowych Urzędu, jako jednostki budżetowej -dysponenta III stopnia.

Urząd otrzymując dodatkowe środki w trakcie roku budżetowego wprowadzał stosowne zmiany w planie finansowym, nie przekraczając zaplanowanych wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W 2010 r. wydatki ogółem wyniosły 7 698 tys. zł (99,9 % planu), a w okresie trzech kwartałów 2011 r.- 6 257 tys. zł (74,8 %), z tego wydatki bieżące odpowiednio: – 7 686 tys. zł i 6 227 tys. zł, a wydatki majątkowe: 11,6 tys. zł i 29 9 tys. zł.

Otrzymane z rezerw celowych w 2010 r. i 2011 r. środki w kwocie 73 tys. zł i 596 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

3.2. Urząd legalnie i rzetelnie wywiązywał się z obowiązków związanych z wydatkowaniem środków budżetowych i regulowaniem zobowiązań publiczno-prawnych, gdyż:

- zwrot niewykorzystanych środków z 2010 r. w kwocie 10 885,59 zł został zrealizowany w dniu 5 stycznia 2011 r., tj. z zachowaniem terminu ustalonego w §16 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w *sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*,
- prawidłowo i terminowo sporządzano deklaracje na podatek od nieruchomości na 2010 r. i na 2011 r.¹¹ oraz przekazywano należny gminie podatek w wysokości wynikającej z uchwał organu stanowiącego gminy¹² i w terminie ustalonym w art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*¹³,
- wydatki na wynagrodzenia pracowników w 2010 r. wykonano w 99,9 %, a na dzień 30 września 2011 r. wydatkowano 72 % planowanej na rok kwoty, tj. w wysokości zbliżonej do upływu czasu. Badanie naliczania i wypłacenia pracownikom składników wynagrodzeń, na próbie pięciu pracowników Urzędu za marzec i czerwiec 2011 r. nie wykazało nieprawidłowości,
- Urząd prawidłowo wykazał w deklaracji *DEK-I-a* za kwiecień, maj i czerwiec 2011 r. dane dotyczące zatrudnienia, przeciętnego wynagrodzenia, a należną wpłatę na PFRON¹⁴ dokonano w terminie ustalonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*¹⁵,
- praca w godzinach nadliczbowych wykonywana była jedynie w sytuacjach uzasadnionych szczególnymi potrzebami pracodawcy, z uwzględnieniem art. 97 ustawy z dnia 21

¹¹ Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm., dalej *ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*.

¹² W 2010 r. i w 2011 r. rada miejska w Nysie stawki podatku od nieruchomości, które obowiązany był stosować Urząd, ustaliła na tym samym poziomie.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

¹⁴ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁵ Dz. U. z 2011, Nr 127, poz. 721 ze zm.

listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*¹⁶ oraz art. 29 i 30 ustawy z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*¹⁷, a szczegółowe zasady w tym zakresie ustalone zostały przez Naczelnika Urzędu¹⁸. Przepracowane godziny nadliczbowe zostały prawidłowo zaewidencjonowane i rozliczone,

- wdrożono działania związane z ograniczeniem wydatków na bieżącą działalność statutową Urzędu, w szczególności związanych z utrzymaniem użytkowanej nieruchomości. Oszczędności te wynosiły miesięcznie ok. 4,7 tys. zł (18 %) oraz o ok. 15,5 % (34 zł) na jednego pracownika Urzędu, przy zachowaniu dobrych warunków pracy,
- na podstawie badania wydatków bieżących na utrzymanie użytkowanej nieruchomości oraz zakup wszystkich usług pocztowych (43 % wydatków bieżących) stwierdzono, że ich poniesienie było uzasadnione, a zawarte umowy zabezpieczały interesy Urzędu i zostały prawidłowo rozliczone.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowe Urzędu.

4.1. Przyjęte w Urzędzie zasady rachunkowości (polityka rachunkowości)¹⁹ spełniały wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*²⁰. W wymienionych zasadach ustalono termin granicznego księgowania dowodów księgowych na ostatni dzień danego miesiąca. W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę, że określenie terminów księgowania dowodów winno umożliwiać zastosowanie art. 20 ust 1 ustawy *o rachunkowości*, stanowiącego, że *do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym*.

Przyjęty i stosowany w Urzędzie w 2010 r. zakładowy plan kont ustalony został zgodnie z postanowieniami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*²¹. Zmiany w polityce rachunkowości, wynikające m.in. z wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu*

¹⁶ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

¹⁸ Zarządzenie Naczelnika Urzędu nr 28/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r. oraz komunikaty ustalające okresy rozliczeniowe.

¹⁹ Zarządzenia nr 26/2006 z dnia 26 października 2006 r. ze zm. (obowiązujące od dnia podjęcia od 31 grudnia 2010 r.) oraz zarządzenie nr 61/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r. obowiązujące od 1 stycznia 2011.

²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm. zwanej dalej *ustawą o rachunkowości*.

²¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²², zostały w Urzędzie wprowadzone od dnia 1 stycznia 2011 r., a ewidencja zdarzeń gospodarczych prowadzona była od tego dnia z uwzględnieniem uregulowań zawartych w powołanym rozporządzeniu.

4.2. Księgi rachunkowe Urzędu otwarto, zamknięto, prowadzono, oznaczono i przechowywano prawidłowo, za wyjątkiem dwóch dowodów (7,3 tys. zł), na których zapisy dokonano z naruszeniem zasady memoriału wyrażonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dane z ksiąg rachunkowych z 2010 r. były wydrukowane po ich ostatecznym zamknięciu oraz przeniesione na komputerowy nośnik danych, jako kopie bezpieczeństwa.

4.3. Badanie próby losowej:

- 161 dowodów, będących podstawą zapisów księgowych w 2010 r. na łączną kwotę 628 tys. zł (43 % pozapłacowych wydatków Urzędu w 2010 r.) wykazało, że jeden dowód (kwota 7,2 tys. zł) obciążony był błędem polegającym na przyporządkowaniu go do niewłaściwego okresu sprawozdawczego,
- 165 dowodów, będących podstawą zapisów księgowych w okresie trzech kwartałów 2011 r. na łączną kwotę 657 tys. zł (83 % pozapłacowych wydatków Urzędu w 2010 r.) wykazało, że dwa dowody (kwota 12 tys. zł) obciążone były błędem formalnym polegającym na braku na nich dekretacji i przyporządkowaniu go do niewłaściwego okresu sprawozdawczego.

Powyższe badanie, z uwzględnieniem progu istotności (1,5 %) potwierdziło rzetelność i wiarygodność prowadzonych w Urzędzie ksiąg rachunkowych.

Badanie ww. dowodów oraz dobranych celowo wszystkich (6) wydatków majątkowych (41,6 tys. zł) z kontrolowanego okresu wykazało, że poniesiono je legalnie, zasadnie oraz prawidłowo przygotowano i przeprowadzono postępowania wyłaniające wykonawców. Badane dowody były opisane, sprawdzone i zatwierdzone do wypłaty przez osoby upoważnione.

4.4. Inwentaryzacja w drodze spisu z natury aktywów pieniężnych i rzeczowych aktywów trwałych została przeprowadzona przez Urząd prawidłowo i rozliczona rzetelnie z zachowaniem obowiązujących zasad. Inwentaryzacja należności w drodze uzgodnienia i weryfikacji sald kont została przeprowadzona prawidłowo. Stany środków na rachunkach bankowych były zgodne ze stanem środków wykazanych w księgach rachunkowych,

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861.

a uzyskane potwierdzenia sald od kontrahentów Urzędu, potwierdzały zapisy ewidencji księgowej.

5. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając wyniki badania wiarygodności ksiąg rachunkowych, pozytywie ocenia sporządzenie przez Urząd sprawozdań budżetowych.

Sprawozdania budżetowe z badanego okresu: Rb-23 o stanie środków na rachunkach bieżących, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-N o stanie należności, Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, były sporządzone terminowo i na podstawie danych ewidencji księgowej. Przedstawiały one prawidłowy i rzetelny stan dochodów, wydatków i zobowiązań Urzędu.

Również w sposób prawidłowy i rzetelny sporządzono sprawozdanie Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych za okres od początku roku do końca IV kwartału 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Naczelnik, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

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