



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia grudnia 2010 r.

**Pan
Cezary Koba**

**Dyrektor
Urzędu Kontroli Skarbowej
w Rzeszowie**

LRZ-4101-15-01/2010

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 września 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Rzeszowie kontrolę w zakresie finansowania zadań realizowanych przez urzędy kontroli skarbowej przestrzegania zasad obowiązujących przy wykonywaniu planów finansowych, obciążenia pracą jednostek organizacyjnych oraz efektywności prowadzonych kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie – stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK – przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację planu finansowego Urzędu, w okresie pierwszych trzech kwartałów 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wydatki Urzędu realizowane były w granicach kwot określonych w planie finansowym, obowiązującym w dniu 30 września 2010 r.

Kwota wykonanych wydatków w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2010 r. wyniosła 21.823558,76 zł i stanowiła 73,3% wydatków wg planu rocznego po zmianach. Zaangażowanie wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej nie

przekraczało kwot określonych w planie. Zmiany w planie finansowym wydatków dokonywane były przez Dyrektora Urzędu w granicach upoważnień wydanych przez Ministra Finansów i wynikały z faktycznych potrzeb Urzędu.

W kontroli zbadano wydatki w łącznej kwocie 603.763,31 zł, która stanowiła 44,5% wydatków – innych niż wynagrodzenia osobowe i pochodne od tych wynagrodzeń – poniesionych przez Urząd w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2010 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wszystkie wydatki były celowe dla funkcjonowania Urzędu i zrealizowano je w sposób oszczędny – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

W kontroli ustalono, że wydatki z tytułu dostawy energii elektrycznej i ciepłej oraz wody do pomieszczeń użytkowanych przez Urząd w Rzeszowie ponoszone były na podstawie faktur wystawionych przez administratora budynku. Wydatki takie – w odniesieniu do pomieszczeń użytkowanych w Przemyślu przy ulicy Kamienny Most oraz w Mielcu – ponoszone były na podstawie faktur, wystawionych przez wynajmujących, a w odniesieniu do pomieszczeń użytkowanych w Tarnobrzegu – na podstawie faktur wystawionych przez użytkującego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli - Urząd nie dokonywał w sposób rzetelny sprawdzenia pod względem merytorycznym wszystkich faktur dokumentujących wydatki z tytułu opłat eksploatacyjnych.

W kontroli ustalono, że tylko w przypadku wydatków za dostawę energii do lokali w Tarnobrzegu, Urząd dysponował danymi pozwalającymi na prawidłowe ustalenie kwoty obciążenia. W pozostałych przypadkach, pomimo że nie dysponowano takimi danymi, stwierdzano zgodność z zawartymi umowami i akceptowano kwoty, określone na fakturach. Wydatek w kwocie 69,39 zł, wynikający z faktury z dnia 30 czerwca 2010 r. za wywóz nieczystości z budynku przy ulicy Katedralnej 3a w Przemyślu, poniesiony został w sytuacji, gdy w umowie na świadczenie ww. usług koszt taki wynosił 65,36 zł. Stosowny aneks do umowy zawarty został w dniu 17 listopada 2010 r.

W kontroli szczegółowemu badaniu poddano 168 dowodów księgowych oraz 175 zapisów księgowych, dokonanych na podstawie tych dowodów, dokumentujących zbadane wydatki. W przypadku 3 zapisów stwierdzono podanie niepełnych danych identyfikacyjnych dowodów księgowych, co uniemożliwiało ich identyfikację według numerów dowodów,

a w przypadku dwóch zapisów stwierdzono błędy w opisie dowodów. Łączna kwota tych zapisów wynosiła 27.385,33 zł, co stanowiło 2% ocenianej populacji.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że uchybienia te nie miały wpływu na sporządzaną przez Urząd sprawozdawczość budżetową.

W kontroli ustalono, że wydatki na zakup akcesoriów komputerowych za kwotę 3.967,26 zł, oprogramowań komputerowych za kwotę 4.896,99 zł oraz nowego programu finansowo – księgowego za kwotę 3.477 zł zakwalifikowano do § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia*, zamiast do § 4750 *Wydatki na zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji*.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że środki budżetowe na realizację tych wydatków Urząd otrzymał w wyniku zwiększenia planu finansowego, dokonanego przez Ministra Finansów, poprzez przyznanie środków w rozdziale 75095 *Pozostała działalność*, § 4210, a zakres upoważnienia dyrektora Urzędu do dokonywania zmian w planie finansowym uniemożliwiał przesunięcie środków do właściwego paragrafu.

W wyniku badania dowodów i zapisów księgowych stwierdzono błąd systematyczny, polegający na braku ewidencjonowania daty operacji gospodarczej oraz daty wystawienia dowodu księgowego – w przypadku gdy była ona różna od daty operacji – wymaganych przepisem art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.). Błąd ten powodował użytkowany w Urzędzie program finansowo – księgowy, który zezwalał na ewidencjonowanie tylko jednej daty. W celu zachowania w dzienniku chronologii zdarzeń gospodarczych, przy ewidencjonowaniu dowodów wpisywano datę zaksięgowania dowodu, a w kontroli nie stwierdzono przypadków kwalifikowania dowodów do niewłaściwych okresów sprawozdawczych. W dniu 7 września 2010 r., Urząd zakupił nowy program finansowo – księgowy SFINKS.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywie ocenia wiarygodność ksiąg rachunkowych Urzędu oraz – biorąc pod uwagę minimalny zakres i brak skutków ww. uchybień – poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych.

W kontroli ustalono, że sprawozdania budżetowe za okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2010 r. sporządzone zostały z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji księgowej. Na tej podstawie, oraz w oparciu o wyniki badania wiarygodności ksiąg

rachunkowych Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdania budżetowe, sporządzane przez Urząd za III kwartał 2010 r., były prawidłowe i rzetelne.

W kontroli ustalono, iż w okresie pierwszych trzech kwartałów 2010 r. Urząd zrealizował dochody budżetowe w kwocie 557.824,53 zł, z czego kwotę 534.578,4 zł stanowiły dochody w § 0570 z tytułu grzywien i mandatów od osób fizycznych. Według stanu w dniu 30 września 2010 r., kwota należności pozostałych do zapłaty z tytułu tych dochodów wyniosła 117.989,73 zł, w tym zaległości – 96.726,73 zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Urząd z opóźnieniem wysyłał do urzędów skarbowych tytuły wykonawcze w celu egzekucji niezapłaconych w terminie mandatów.

W kontroli ustalono – na podstawie 46 zbadanych pozycji niezapłaconych mandatów – że należności z tytułu 11 mandatów nie zostały objęte tytułami wykonawczymi, pomimo że od dnia, w którym upłynął termin ich zapłaty do dnia przeprowadzenia badania (17 listopada 2010 r.) upłynęło od 47 do 228 dni. Zaległości z tytułu 6 mandatów objęto tytułami wysłanymi z Urzędu po upływie od 27 do 94 dni od ostatniego dnia terminu na ich zapłatę, a z tytułu 20 mandatów – po upływie od 100 do 200 dni. Zaległości z tytułu 7 mandatów objęto takimi tytułami po upływie od 201 do 300 dni, a z tytułu 2 mandatów – w 306 i 472 dniu od dnia, w którym upłynął termin na ich zapłatę.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, naruszano w ten sposób obowiązek niezwłocznego kierowania tytułów wykonawczych do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych, określony w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w *sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Urząd typował podmioty do kontroli na podstawie opracowanej procedury planistycznej, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora Urzędu Nr 22 z dnia 4 czerwca 2009 r.

Planowanie kontroli, w pierwszej kolejności, odbywało się w oparciu o zadania urzędów kontroli skarbowej przesyłane przez Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów, jak również w oparciu o programy kontroli koordynowanej oraz analizy obszarów ryzyka, opracowane przez to Ministerstwo. Przy sporządzaniu planów kontroli wykorzystywano informatyczne bazy danych, udostępnione m. in. przez Ministerstwo

Finansów, Izbę Skarbową i Izbę Celną oraz dane pozyskiwane z innych instytucji na podstawie porozumień.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązujące w Urzędzie procedury doboru podmiotów do kontroli umożliwiały objęcie kontrolą podmiotów, których wyniki finansowe – w relacji do obrotów i zakresu działania – wskazywać mogą na ewentualne uszczuplenia podatkowe oraz podmiotów, które nie ujawniły źródeł swoich przychodów.

W okresie trzech pierwszych kwartałów 2010 r. Urząd zakończył ogółem 464 postępowania kontrolne. Wydziały kontroli podatkowej, zatrudniające 183 osoby, zakończyły 316 postępowań kontrolnych (68,1% ogółu), Oddział Kontroli Środków Unii Europejskiej, zatrudniający 18 osób, zakończył 91 postępowań kontrolnych (19,6%), a oddziały kontroli środków publicznych zatrudniające 24 osoby zakończyły 57 postępowań (12,3%). Na jednego pracownika wydziału kontrolnego (kontroli podatkowej, kontroli środków UE oraz kontroli środków publicznych) przypadało przeciętnie 2,1 zakończonych postępowań kontrolnego (bez względu na datę wszczęcia), w tym: w wydziałach kontroli podatkowej - 1,7, w Oddziale Kontroli Środków Unii Europejskiej - 5,1 oraz w oddziałach kontroli środków publicznych - 2,4. Liczba przeprowadzonych postępowań kontrolnych przypadająca na jednego pracownika komórek kontrolnych uzależniona była głównie od wielkości kontrolowanych podmiotów i rodzaju prowadzonej działalności, zakresu kontroli, rodzaju i liczby przeprowadzanych czynności dowodowych, stwierdzonych nieprawidłowości oraz współpracy z podatnikiem lub jego pełnomocnikiem.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że elementem motywującym pracowników do osiągania lepszych wyników pracy oraz pozwalającym na wyróżnienie pracowników, którzy uzyskali wysokie efekty pracy, były nagrody kwartalne i półroczne.

W kontroli ustalono, że kwota utrzymanych ustaleń na dzień 30 września 2010 r. (ustalenia, co do których nie było odwołań lub które utrzymał organ odwoławczy) wyniosła ogółem 21.929,1 tys. zł, co stanowiło 39,7% kwoty wynikającej z decyzji i korekt deklaracji (55.271,9 tys. zł). Na jednego pracownika wydziału kontrolnego kwota utrzymanych ustaleń wyniosła 97,5 tys. zł, w tym: w wydziałach kontroli podatkowej – 118,8 tys. zł, a w oddziałach kontroli środków publicznych – 7,8 tys. zł. Wpłaty, dokonane na dzień 30 września 2010 r. w wyniku wydanych decyzji i złożonych korekt deklaracji, wyniosły łącznie 6.073 tys. zł, co stanowiło 27,7% kwot wynikających z utrzymanych ustaleń. Kwota wpłat

dokonanych na jednego pracownika wydziału kontrolnego wyniosła 27 tys. zł, w tym: w wydziałach kontroli podatkowej –31,9 tys. zł, a w oddziałach kontroli środków publicznych – 9,9 tys. zł.

Na podstawie powyższych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że najwyższe kwoty utrzymanych ustaleń i wpłat na jednego pracownika wystąpiły w wydziałach kontroli podatkowej, w których wskaźnik zakończonych postępowań na jednego pracownika był najniższy i wynosił 1,7.

W kontroli ustalono, że na 157 odwołań od decyzji Urzędu obejmujących wartość 13.441,1 tys. zł (rozpatrzonych przez Izbę Skarbową w Rzeszowie według stanu na 30 września 2010 r.) - 78 decyzji uchylono w całości i skierowano do ponownego rozpatrzenia na kwotę 3.059,6 tys. zł, tj. 22,8% wartości odwołań od decyzji Urzędu. W pozostałych przypadkach - 4 decyzje uchylono i umorzono postępowanie na kwotę 218 tys. zł (1,6% wartości odwołań), a 75 decyzji utrzymano w mocy na kwotę 10.163,5 tys. zł (75,6%). Najczęstszymi przyczynami uchylania decyzji przez Izbę była odmienna interpretacja przepisów podatkowych, niejednolita linia orzecznictwa sądów administracyjnych, przedstawianie nowych dowodów przez kontrolowanych w postępowaniu odwoławczym oraz odmienna ocena materiału dowodowego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że 85 postępowań kontrolnych, tj. 18,3% spośród 464 zakończonych przez Urząd w okresie I-III kw. 2010 r., trwało ponad 6 miesięcy.

W kontroli ustalono, że przedmiotem postępowań długotrwałych była przede wszystkim kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa (61%) oraz kontrola nieujawnionych źródeł przychodów (33%). Przyczyną przedłużania się czasu trwania tych postępowań był przede wszystkim ich szeroki zakres, konieczność zebrania obszernego materiału dowodowego, brak współpracy ze strony podatnika, jak też oczekiwanie na opinie, informacje bankowe, pomoc prawną innych UKS lub na odpowiedź administracji podatkowej innych państw.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie:

1. niezwłocznego kierowania do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych na należności z tytułu niezapłaconych grzywien nałożonych w drodze mandatów, zgodnie z § 6 ust. 1

w/w rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

2. rzetelnego sprawdzania pod względem merytorycznym faktur, dokumentujących wydatki Urzędu.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje od Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.