



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 20 grudnia 2010 r.

**Pan
Jarosław Kubiak**

**Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej
we Wrocławiu**

LWR-4101-17-01/2010
P/10/027

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu (zwany dalej „Urzędem”) w zakresie finansowania zadań realizowanych przez ten Urząd w okresie od 1 stycznia do 30 września 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 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 Kontroli Skarbowej we Wrocławiu w okresie od stycznia do września 2010 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły dokonania zwrotu dochodów budżetu państwa z opóźnieniem, przyrostu należności oraz zaniżenia deklarowanego podatku od nieruchomości i nie powodowały negatywnych następstw dla budżetu.

Powyższa ocena wynika z ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. Działalność kontrolna

W trzech pierwszych kwartałach 2010 r. Urząd przeprowadził 684 postępowania kontrolne. Przeciętny czas trwania takiego postępowania wynosił 167 dni, zaś liczba postępowań trwających ponad pół roku, wg stanu na koniec września 2010 r., wynosiła 153. W badanym okresie

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

na jednego pracownika wydziału kontrolnego² przypadały przeciętnie 3 wszczęte postępowania kontrolne i 2,1 wszczętej kontroli. Jednocześnie na jednego takiego pracownika przypadały 2 zakończone postępowania kontrolne i 1 zakończona kontrola. Przyczyną prowadzenia ponad 20% postępowań kontrolnych w czasie dłuższym niż 6 miesięcy był głównie szeroki zakres merytoryczny tych postępowań, konieczność przesłuchiwania dużej liczby świadków oraz konieczność oczekiwania na informacje, decyzje i interpretacje innych organów. 486 z tych postępowań (71%) zakończyło się ustaleniami skutkującymi przypisami na kwotę 3.064,6 tys. zł. W odniesieniu do kwoty 130.012,9 tys. zł (4,2%) przypisy te nie były kwestionowane w postępowaniach odwoławczych, względnie decyzje organu drugiej instancji utrzymywały w mocy decyzje wydane przez Dyrektora Urzędu.

W pozostałym zakresie czas trwania postępowań odwoławczych, oraz brak danych sprawozdawczych, uniemożliwiają ocenę stabilności orzeczeń Dyrektora Urzędu.

2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych

Plan wydatków Urzędu ustalono zgodnie z ustawą budżetową w kwocie 45.596,0 tys. zł. Do końca września 2010 r. limit ten został zwiększony do kwoty 45.840,6 tys. zł. Należy przy tym odnotować, że zaplanowanie środków na odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych jedynie w kwocie 400 tys. zł skutkowało koniecznością dwukrotnej zmiany planu finansowego poprzez podniesienie limitu wydatków na ten cel do wysokości 585,8 tys. zł. tj. niemal o połowę (46,5%). Natomiast nie zaplanowanie przez dysponenta pierwszego stopnia środków na wpłaty na PFRON skutkowało koniecznością dokonywania przez Dyrektora Urzędu comiesięcznej zmiany planu finansowego, w celu odprowadzenia wymaganej prawem wpłaty. NIK zwraca przy tym uwagę, że w badanym okresie Urząd (wykazując potrzeby kadrowe bez wymogu sprawności fizycznej, w wymiarze 4,075 etatu) nie miał faktycznej możliwości zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników w wymiarze 18,6758 etatu, umożliwiającym całkowite zwolnienie z wpłat na PFRON.

Do końca września 2010 r. Urząd wydatkował środki w wysokości 33.432,8 tys. zł. W ogólnej kwocie wydatków zrealizowanych w rozdziale 75010-*Urzędy kontroli skarbowej* wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w wysokości 26.716,0 tys. zł, stanowiły 79,9% wydatków poniesionych do końca trzeciego kwartału 2010 r. NIK zwraca przy tym uwagę, że zaangażowanie wydatków Urzędu na koniec trzeciego kwartału 2010 r., w kwocie 45.288,3 tys. zł, stanowiące 98,8% wydatków przewidywanych w planie finansowym, stwarza

² Wydziały: kontroli podatkowej, kontroli środków UE oraz kontroli środków publicznych

ryzyko konieczności zaciągania nieprzewidywalnych planem zobowiązań, w celu utrzymania niezakłóconej pracy Urzędu do końca 2010 r. Na koniec trzeciego kwartału 2010 r. nie stwierdzono przy tym istnienia zobowiązań wymagalnych Urzędu.

W zakresie realizacji wydatków budżetowych Urzędu NIK pozytywnie ocenia zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych użytkowanych przez Urząd nieruchomości z 86,7 tys. zł w 2009 r. do 81,8 tys. zł w 2010 r. Natomiast negatywnie należy ocenić zadeklarowanie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości w kwotach niższych, niż wynikające z zaistnienia zdarzeń, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takich zobowiązań. I tak w przypadku deklaracji dotyczących nieruchomości położonych na terenie Wrocławia, Legnicy i Wałbrzycha organy podatkowe nie zostały poinformowane o częściach budynków wynajmowanych w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Łączna wartość niezadeklarowanych i nieuiszczonych przez podatników zobowiązań podatkowych z powyższego tytułu wyniosła w 2010 r. 1.683,64 zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że Urząd posiadał we Wrocławiu przy ul. Stacyjnej 10a, budynek w stanie surowym zamkniętym, o powierzchni użytkowej 1.306 m², którego budowa od 2005 r. nie była kontynuowana. Do 2005 r. koszty poniesione na wykonanie powyższej inwestycji wynosiły 1.597 tys. zł, zgodnie zaś z programem inwestycji koszt dokończenia budowy był szacowany na kwotę 3.031 tys. zł. Podkreślić należy przy tym, że celem inwestycji była m.in. poprawa warunków pracy pracowników Urzędu oraz wybudowanie pomieszczeń dla archiwum zakładowego, o dostosowanej do potrzeb Urzędu powierzchni oraz usytuowanych powyżej poziomu wód gruntowych. Odnotowując fakt, że Dyrektor Urzędu informował dysponenta pierwszego stopnia o powyższych potrzebach, NIK zwraca uwagę, że pomimo iż powyższy budynek nie był użytkowany, to w 2010 r. wydatki konieczne do poniesienia w związku z jego utrzymaniem wyniosły 6.566 zł (z tytułu podatku od nieruchomości).

3. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2010 r. (trzy kwartały) wynosiło 511 osób i było w porównaniu do 2009 r. (trzy kwartały) wyższe o 27 osób (o 5,6%). Wydatki Urzędu w trzech kwartałach 2010 r. na wynagrodzenia ogółem wyniosły 26.716,0 tys. zł i były większe od wykonania trzech kwartałów 2009 r. o 726,2 tys. zł (o 2,8%). W trzech kwartałach 2010 r. przeciętne wynagrodzenie brutto przypadające na etat wynosiło 5.809,08 zł i w stosunku do trzech kwartałów 2009 r. było niższe o 157,37 zł (o 2,6%). Na przykładzie

lutego i września 2010 r. stwierdzono, że w Urzędzie przy wypłatach wynagrodzeń przestrzegano terminów odprowadzania wymaganych świadczeń i składek na rachunki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast fakt, że Urząd nie wypełnił postanowień określonych w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną³, zgodnie z którymi uzyskane zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych należało przyjmować na rachunki bieżące dochodów i odprowadzać na dochody budżetu państwa. I tak w lutym 2010 r. dokonano kompensaty zobowiązań wobec ZUS z tytułu naliczonych składek za ten miesiąc o nadpłacone w latach poprzednich składki w kwocie 7.528,09 zł. Dokonując powyższej kompensaty, przy jednoczesnym braku dokonania wpłaty kwoty 7.528,09 zł na rachunek dochodów, naruszono zasadę określoną w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴, iż jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że Urząd nie skorzystał z możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o zwrot nadpłaconych składek, na podstawie art. 24 ust. 6a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵. Przekazanie jeszcze w trakcie kontroli kwoty 7.528,09 zł z rachunku wydatków na rachunek dochodów budżetowych należy ocenić pozytywnie.

4. Rachunek dochodów własnych

Gromadzone i wydatkowane przez Urząd w trzech kwartałach 2010 r. środki na wyodrębnionym rachunku dochodów własnych pochodziły z odszkodowań za uszkodzone mienie i przeznaczone były na remont lub odtworzenie mienia. Prawidłowo sporządzano i terminowo przekazywano kwartalne sprawozdania Rb-34 za ten okres.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że z powodu błędnej kwalifikacji zakupu, jako wydatku budżetowego, kwota 2.223,99 zł z tytułu zaliczki na materiały remontowe została wypłacona z rachunku bieżącego, zamiast z rachunku dochodów własnych. Zapisy księgowe

³ Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

dotyczące powyższej płatności zostały jednak w tym samym okresie sprawozdawczym skorygowane, poprzez obciążenie rachunku bankowego rachunku dochodów własnych.

5. Fundusz motywacyjny

Pomimo posiadania przez Urząd do dnia 30 czerwca 2010 r. wyodrębnionego rachunku bankowego funduszu motywacyjnego, nie sporządzono i nie przekazano sprawozdania Rb-FM za I półrocze 2010 r. Tymczasem zgodnie z postanowieniami § 23 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶ kierownicy państwowych jednostek budżetowych dysponujący rachunkami do gromadzenia środków funduszu motywacyjnego, sporządzają i przekazują sprawozdania tych jednostek do dnia zakończenia ich likwidacji. Powyższe zaniechanie nie miało wpływu na kontrolowaną działalność, ponieważ w powyższym okresie fundusz motywacyjny miał zerowe saldo oraz nie odnotowywał jakichkolwiek obrotów. Izba odnotowuje przy tym, że stosownie do postanowień art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁷, rachunek funduszu motywacyjnego został zamknięty z dniem 30 czerwca 2010 r.

6. Należności

Wg stanu na koniec trzeciego kwartału 2010 r. zrealizowane należności Urzędu z tytułu dochodów budżetowych wynosiły 954,5 tys. zł (plan: 615 tys. zł). Stan należności pozostałych do zapłaty (zaległości netto) wynosił 264,5 tys. zł, w tym – 231,7 tys. zł z tytułu mandatów. W porównaniu ze stanem na koniec 2009 r. wielkość tych należności wzrosła odpowiednio o 28,5 tys. zł i o 29,0 tys. zł (tj. o 12 % i o 14 %). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę przy tym, że na wzrost powyższych należności miał wpływ fakt, że czas od terminu zapłaty mandatu do daty wystawienia w Urzędzie tytułu wykonawczego wynosił ponad 30 dni (co stwierdzono we wszystkich zbadanych przypadkach próby 513 tytułów wykonawczych).

7. Księgi

7.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania procedur kontroli finansowej, poprawność formalną zapisów księgowych oraz wiarygodność bieżącą i roczną ksiąg rachunkowych w Urzędzie w badanym okresie. Ocenę powyższą sformułowano na podstawie przeglądu zapisów dotyczących rozrachunków z kontrahentami w czterech wybranych miesiącach, oraz dowodów księgowych o wartości 981.829,97 zł (58,7% wartości

⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

badanej populacji), a także dowodów księgowych wybranych celowo, o wartości 115.577,45 zł.

7.2. Stwierdzono przy tym, iż księgi rachunkowe nie były prowadzone bezbłędnie, czego wymagał przepis art. 24 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁸. Kontrola ujawniła ujmowanie w księgach rachunkowych dokumentów księgowych pod datą niezgodną z faktyczną datą operacji gospodarczej. Ze względu na skalę zjawiska błędy te uznano za błąd systematyczny, związany z działaniem użytkowanego przez Urząd programu finansowo-księgowego. W toku kontroli stwierdzono bowiem tego rodzaju błędy w 98 spośród 151 zbadanych zapisów dotyczących rozrachunków z kontrahentami, co stanowiło 64,9% tych zapisów. Kontrola ujawniła również 4 uchybienia, o łącznej wartości 8.933,95 zł, polegające na zakwalifikowaniu do zaksięgowania w danym miesiącu dowodów księgowych, które zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu powinny być zaksięgowane w miesiącu poprzednim, a data wpływu dokumentu umożliwiała ujęcie go do właściwego okresu (co zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu było możliwe do 3 dnia miesiąca następnego po miesiącu sprawozdawczym).

7.3. Sprawozdania Rb-28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa* były sporządzane przed zamknięciem ksiąg rachunkowych za poszczególne miesiące 2010 r. Kwoty wykazane w sprawozdaniach i księgach po zamknięciu nie różniły się, niemniej jednak należy wskazać, że taka praktyka stwarza ryzyko konieczności korygowania powyższych sprawozdań, w przypadku wykazania kwot różniących się od kwot faktycznie poniesionych wydatków. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w powyższym zakresie procedury kontroli finansowej w Urzędzie nie były w pełni skuteczne.

8. Prawdliwość i rzetelność sprawozdań budżetowych

Pozytywnie ocenić należy rzetelność i terminowość sporządzania sprawozdań budżetowych. Stwierdzono, że w sprawozdaniach: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-N, Rb-Z dane ujęte w nich były zgodne z ewidencją księgową, a terminy ich przekazywania zgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w *sprawie sprawozdawczości budżetowej*⁹. Odnotowane w punktach 3 i 7.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego uchybienia nie miały istotnego wpływu na bieżącą sprawozdawczość budżetową.

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

⁹ Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

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

- 1. Skorygowanie deklaracji podatku od nieruchomości poprzez uwzględnienie powierzchni budynków wynajmowanych na prowadzenie działalności gospodarczej z uwzględnieniem dat rozpoczęcia tej działalności.***
- 2. Dotrzymywanie terminów przekazywania na dochody budżetu państwa zwrotu nadpłaconych w latach poprzednich składek na ubezpieczenie społeczne, w celu uniknięcia finansowania wydatków dochodami.***
- 3. Skrócenie terminów wystawiania tytułów wykonawczych poprzez wystawianie ich niezwłocznie po upływie terminów zapłaty mandatów karnych, z uwzględnieniem czasu potrzebnego na przesłanie środków pieniężnych przez ukaranego.***
- 4. Przekazanie dysponentowi wyższego stopnia sprawozdania Rb-FM za I półrocze 2010 r.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 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 wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.