



**Pan
Andrzej Młodzianowski
Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego
w Zielonej Górze**

LZG-4101-14-02/2011, P/11/026

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 w Zielonej Górze skontrolowała Drugi Urząd Skarbowy w Zielonej Górze, zwany dalej *Urzędem*, w zakresie wykonania planów finansowych oraz działalności egzekucyjnej i kontrolnej Urzędu w latach 2010-2011 (I-III kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 29 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia wykonanie planów finansowych Urzędu za 2010 r. i I-III kwartał 2011 r. Pozytywnie ocenia natomiast działalność egzekucyjną i kontrolną w ww. okresie.

1. Wykonanie dochodów w 2010 r. wyniosło 353,6 tys. zł, co stanowiło 50,9% planu, natomiast w okresie trzech kwartałów 2011 r. – 1.244,1 tys. zł (plan na 2011 r. – 2.126,7 tys. zł). Przyczyną niezrealizowania przez Urząd planu dochodów za 2010 r. było odstępianie, zgodnie z zaleceniem Izby Skarbowej w Zielonej Górze, od realizacji dochodów w zaplanowanej kwocie 425,0 tys. zł w rozdziale 75009, § 240².

Wykonane dochody przekazywano³ na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w obowiązujących rozporządzeniach w sprawie szczegółowego

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

² Wpływy do budżetu pozostałości środków finansowych gromadzonych na wydzielonym rachunku jednostki budżetowej.

³ Badanie przeprowadzono na próbie dochodów pobranych przez Urząd w czerwcu 2010 r. (24,1 tys. zł) i w czerwcu 2011 r. (138,5 tys. zł).

sposobu wykonywania budżetu państwa⁴. Badanie należności w łącznej kwocie 12,6 tys. zł⁵ wykazało, że były realizowane prawidłowo.

Należności na koniec 2010 r. wyniosły 35,6 tys. zł, w tym zaległości netto 33,4 tys. zł. Według stanu na koniec III kwartału 2011 r. kwota należności zwiększyła się do 53,3 tys. zł, ale zaległości netto pozostały na podobnym poziomie (34,2 tys. zł).

2. Wydatki (za 2010 r. – 9.698,3 tys. zł, za trzy kwartały 2011 r. – 7.885,2 tys. zł), zrealizowane w odniesieniu do planów na 2010 r. i 2011 r. odpowiednio w 100% i 75,2%, dokonywane były w granicach kwot ustalonych w planach finansowych. Sprawdzone postępowania⁶ o udzielenie zamówień publicznych były przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁷.

Badanie wykorzystania rezerw celowych, przeprowadzone na próbie wynoszącej 159.674 zł⁸, wykazało ujęcie wydatków za 2011 r. w łącznej wysokości 12.967,08 zł, w nieprawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej (ze środków finansowych przeznaczonych na czynsze opłacono m.in. media i zakup usług pozostałych), co stanowiło naruszenie art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych⁹. W toku kontroli NIK przeksięgowano ww. wydatki zgodnie z klasyfikacją budżetową.

Uwagi NIK dotyczą również zasadności zakupu ze środków przeznaczonych wyłącznie na wydatki egzekucyjne¹⁰ aż 12 szt. niszczarek, bowiem w toku kontroli ustalono, że 5 z nich po okresie użytkowania przez pracowników Działu egzekucji wynoszącym od 1 do 5 miesięcy, przekazano do innych komórek Urzędu, a 1 szt. przez 3,5 miesiąca od zakupu nie była w ogóle użytkowana (przechowywana była na szafie – opakowana w karton). Skoro część sprzętu przekazano do innych komórek bądź nie używano go wcale (choćby okresowo) to nie były to zakupy dla Działu egzekucji niezbędne, a zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych

⁴ W 2010 r. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784), w 2011 r. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 245, poz. 1637).

⁵ Za 2010 r. – 7,2 tys. zł, za III kwartały 2011 r. – 5,4 tys. zł.

⁶ Na zakup usług obsługi kasowej oraz zakup usług sprzątnia.

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

⁸ Za 2010 r. – 2.074 zł, tj. 100% otrzymanych środków z rezerw; za 2011 r. – 157.600 zł, tj. 20% ogółu zwiększeń z rezerw.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

¹⁰ Rezerwa celowa na wydatki egzekucyjne oraz rachunek pomocniczy po zlikwidowanym rachunku dochodów własnych.

efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Średnie miesięczne koszty funkcjonowania Urzędu w 2010 r. wyniosły 63,4 tys. zł, natomiast w 2011 r. były o 3,8 tys. zł mniejsze. Obniżenie kosztów nastąpiło m.in. wskutek zakupu w 2010 r. z dochodów własnych budynku na cele Działu egzekucji i rezygnacji w związku z tym z wynajmowania części powierzchni.

Odnotować należy, że Urząd ponosił całość kosztów eksploatacyjnych budynku, chociaż funkcjonował w nim również Pierwszy Urząd Skarbowy w Zielonej Górze (zajmował 52,7% powierzchni). Pomimo, że obydwa Urzędy wspólnie użytkowały budynek od 1.01.1996 r., to dopiero w toku kontroli NIK (a więc po ponad 15 latach) zawarto pisemne porozumienie z Naczelnikiem Pierwszego Urzędu Skarbowego w Zielonej Górze w sprawie użytkowania części nieruchomości, jednakże kosztami eksploatacji budynku nadal pozostał obciążony Urząd. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że kwestia rozgraniczenia kosztów pomiędzy urzędy jest istotna nie tylko w celu określenia poziomu wydatków na faktyczne „utrzymanie” Urzędu, ale również z uwagi na obowiązek, od 1.01.2012 r., ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym.

3. Wynagrodzenia osobowe pracowników oraz członków korpusu służby cywilnej stanowiły 68,5% i 66,1% ogółu wydatków poniesionych odpowiednio w 2010 r. i w pierwszych trzech kwartałach 2011 roku. Sposób naliczania wynagrodzeń jak i ich pochodnych był prawidłowy¹¹.

Właściwie także rozliczano nadgodziny. Stosownie do art. 97 ust. 5-6 o służbie cywilnej¹² praca w godzinach nadliczbowych wykonywana była na polecenie przełożonego, a za jej wykonanie pracownikom przysługiwał czas wolny odpowiadający wymiarowi czasu pracy wykonanej w godzinach nadliczbowych¹³.

4. Zarówno składanie deklaracji na podatek od nieruchomości DN1 za 2010 i 2011 r., jak i odprowadzanie podatku następowało z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴. Uchybienia w tym zakresie dotyczyły przekroczenia terminu składania korekt deklaracji DN1, określonego w art. 6 ust. 9 pkt. 2 ww.

¹¹ Badanie przeprowadzono na próbach: 5 wynagrodzeń o łącznej wartości 18,7 tys. zł za 2010 r. i 5 wynagrodzeń o łącznej wartości 16,2 tys. zł za 2010 r.

¹² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.)

¹³ Na koniec 2010 r. łączna liczba nadgodzin wyniosła 1320,91, rozliczono 1105,83, a na koniec III kwartału 2011 r. z łącznej liczby nadgodzin wynoszącej 1702,91 zł - rozliczono 1484,66.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)

ustawy – w każdym z 3 przypadków, w którym wystąpił obowiązek jej złożenia, następowało to z opóźnieniem 1, 14 i 13 dniowym.

5. Funkcjonująca w Urzędzie polityka rachunkowości zawierała wszystkie informacje wymagane art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości¹⁵. Stwierdzono jednak, że pomimo, iż zmiany przewidziane w rozporządzeniu¹⁶ Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., obowiązują od 1.01.2011 r., to stosownej aktualizacji polityki rachunkowości dokonano w kwietniu 2011 r. Pan Naczelnik w złożonych wyjaśnieniach, jako przyczynę powyższego opóźnienia wskazał zmianę organizacyjną Urzędu. Odnotować należy, że ewidencji zdarzeń dokonywano w sposób określony w ww. rozporządzeniu od początku 2011 r.

Badanie próby, 153 zapisów i dowodów księgowych na łączną kwotę 1.208,6 tys. zł za 2010 r. (12,5% ogółu wydatków) i 142 zapisów i dowodów księgowych o wartości 1.054,6 tys. zł za 2011 r. (13,4%), wykazało poprawność wszystkich dowodów księgowych pod względem wymogów określonych w art. 21 ust. 1 pkt. 1-6 ustawy o rachunkowości oraz zgodność kwot ujętych w księgach i wynikających z dowodów księgowych będących podstawą zapisów.

Jednak aż 116 zapisów o wartości 982.336,60 zł za 2010 r. i 58 zapisów o wartości 468.563,84 zł za 2011 r. zawierało błędy w zakresie daty dokonania operacji gospodarczej i/lub daty dowodu. Ponadto, w 2010 r. trzy zdarzenia gospodarcze na łączną kwotę 28.387,54 zł, a w 2011 r. dwie operacje o wartości 19.970,38 zł ujęto w księgach rachunkowych z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, co miało wpływ na sprawozdawczość bieżącą (Rb-28). Stwierdzono również błędy wpływające zarówno na sprawozdawczość bieżącą jak i roczną (Rb-28) – w 2010 roku 9 operacji na kwotę 67.096,20 zł, a w 2011 r. – 7 zdarzeń o wartości 49.937,37 zł¹⁷ zakwalifikowano do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej, jednakże w odniesieniu do nieprawidłowości za 2011 r. skorygowano je w toku kontroli NIK.

Wobec powyższego NIK wydaje opinie w zakresie wiarygodności ksiąg: negatywną za 2010 r., a z uwagi na wyeliminowanie nieprawidłowości za 2011 r. – pozytywną z zastrzeżeniami. Natomiast w zakresie zgodności (poprawności formalnej zapisów księgowych) – opinie negatywne za każdy kontrolowany rok.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861)

¹⁷ W tym 12.967,08 zł z rezerwy celowej.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość i rzetelność sprawozdań budżetowych za 2010 r. oraz trzy kwartały 2011 r. (Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 o wykonaniu dochodów, Rb-28 o wykonaniu wydatków), pomimo stwierdzonych w obydwu latach nieprawidłowości mających wpływ na sprawozdania Rb-28, dotyczących ewidencji zdarzeń w nieprawidłowych okresach sprawozdawczych oraz na błędnych kontach analitycznych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje również sprawozdania z zakresu operacji finansowych (Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań). Wszystkie ww. sprawozdania sporządzono terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

7. NIK pozytywnie ocenia realizację obowiązku przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji. Urząd nie był zobowiązany do przeprowadzenia w 2010 r. inwentaryzacji w drodze spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych, dlatego dokonano spisu z natury tylko środków pieniężnych w kasie, uzgodniono salda aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz należności od kontrahentów, a w odniesieniu do pozostałych składników aktywów i pasywów zweryfikowano stan księgowy.

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie działalności kontrolnej i egzekucyjnej.

Urząd przeprowadzał kontrole na podstawie kwartalnych planów kontroli. Typowanie podmiotów do kontroli następowało w oparciu o Standardy Kontroli Podatkowej¹⁸, przy uwzględnieniu obszarów ryzyka oraz w oparciu o kryteria selekcji automatycznej i kryteria pomocnicze ujęte w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (KPDP), a także wytycznych z Ministerstwa Finansów oraz wnioski pochodzące od innych organów.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 90 kontroli planowych¹⁹, z czego 65 kontroli (72,22 %) zakończyło się ustaleniami na kwotę 717,0 tys. zł. Mimo spadku liczby kontroli przypadających na pracownika (o 16,41 %), zwiększyła się w Urzędzie liczba kontroli skutkujących przypisami (o 4,45 %)²⁰.

W badanym okresie wzrosła skuteczność egzekucji należności prowadzonej przez Naczelnika Urzędu. Porównanie roku 2010 z 2009 i I półrocza 2011 r. z analogicznym okresem 2010 r. wykazało, że nastąpił wzrost (odpowiednio o 16,78 % i 0,7 %) realizacji tytułów wykonawczych czynnych ogółem²¹ oraz podatkowych tytułów wykonawczych typu

¹⁸ Zarządzenie nr 9/2009 z 30.04.2009 r., nr 14/2010 z 24.06.2010 r. w sprawie wprowadzenia Standardów Kontroli Podatkowej w Drugim Urzędzie Skarbowym w Zielonej Górze.

¹⁹ 49 w 2010 r. i 41 w III kwartałach 2011 r.

²⁰ Porównanie I półrocza 2010 r. z analogicznym okresem 2011 r.

²¹ Porównanie 2010 r. z 2009 r. oraz I półrocza 2010 r. z I półroczem 2011 r.

SM (o 17,28 %). Wprawdzie w I półroczu 2011 r. nastąpił spadek realizacji podatkowych tytułów wykonawczych typu SM (o 12,16 %), jednak było to wynikiem zmiany stanowiska Ministerstwa Finansów w zakresie przedawnienia zobowiązań i umorzeniem wobec tego w I półroczu 2011 r. tylko 93 tytułów wykonawczych typu SM, podczas gdy w analogicznym okresie 2010 r. liczba ta wyniosła 1482.

Odnośnie wynagradzania pracowników zajmujących się egzekucją należności, kontrola wykazała, że nie w każdym przypadku większa ilość wykonanej pracy wiązała się z uzyskaniem wyższego wynagrodzenia²². Przyczyną takiego stanu rzeczy, na co wskazał również w wyjaśnieniach komornik skarbowy, jest fakt, że głównym czynnikiem wpływającym na wysokość wynagrodzenia jest prowizja, której wysokość (określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r.²³), jest uzależniona od kwoty wyegzekwowanych należności, przy jednoczesnym braku systemu motywującego do dokonywania czynności nie skutkujących wyegzekwowaniem kwoty zaległości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, oraz uwzględniając działania podjęte w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z dowodami stanowiącymi podstawę ich ujęcia w księgach oraz we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.
- 2) Dokonywanie wydatków z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
- 3) Terminowe korygowanie deklaracji na podatek od nieruchomości, w sytuacji zaistnienia zdarzenia do dokonania tej czynności.
- 4) Uregulowanie kwestii kosztów eksploatacyjnych budynku.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika, 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 przyczynach niepodjęcia takich działań.

²² W 2011 r. porównanie wynagrodzeń poborcy i inspektora obsługujących rejon, w którym dokonano i zastosowano najwięcej środków i czynności egzekucyjnych z wynagrodzeniami poborcy i inspektora, z rejonu, w którym wyniki te były najniższe wykazało, że wynagrodzenie zarówno poborcy, jak i inspektora w rejonie o wyższym wskaźniku czynności i środków egzekucyjnych było niższe odpowiednio o 28,02% i 0,4% od wynagrodzenia zarówno poborcy, jak inspektora z rejonów o najniższych wskaźnikach.

²³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 76, poz. 506 ze zm.)

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Naczelnikowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.

Otrzymują:

1.adresat

2.aa