



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF-4111-001-02/2014

K/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/14/005 - Wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88763 z dnia 27 czerwca 2014 r. Katarzyna Smagała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88766 z dnia 02 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Żyrardowie, 96-300 Żyrardów, ul. 1-go Maja 49a
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Kielbiowski, pełniący obowiązki Naczelnika Urzędu Skarbowego w Żyrardowie, od 01 lipca 2014 r. Ewa Markiewicz, Naczelnik Urzędu od 01 kwietnia 1983 r. do 30 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie planów Urzędu Skarbowego w Żyrardowie w 2013 r. i I kwartale 2014 r.

Plany finansowe Urzędu na lata 2013-2014 zostały opracowane w układzie klasyfikacji budżetowej zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów. Informacje niezbędne do opracowania planów finansowych zostały przez Urząd przekazane dysponentowi II stopnia w terminach przez niego wyznaczonych.

Zmiany w planach finansowych dokonywane były w układzie tradycyjnym jak i w układzie zadaniowym na podstawie decyzji o zwiększeniu lub zmniejszeniu wydatków.

Zrealizowane w 2013 r. dochody wyniosły 977 tys. zł, tj. 107,4% planu oraz 108,4% wykonania 2012 r. W I kwartale 2014 r. dochody wyniosły 174,5 tys. zł, tj. 18,3% planu (952,0 tys. zł).

W 2013 r. zrealizowane zostały wydatki w kwocie 5.576,7 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach i w porównaniu do 2012 r. były niższe o 121,6 tys. zł. W I kwartale 2014 r. wykonano wydatki w wysokości 1.290,7 tys. zł, tj. 24,0% planu po zmianach.

Urząd w okresie objętym kontrolą prawidłowo pozyskiwał i wydawał środki budżetowe. Wydatki realizowano z uwzględnieniem limitu w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, co stwierdzono w wyniku badania 21,7% wydatków za 2013 r. oraz 34,8% wydatków za I kwartał 2014 r.² Badanie wykazało ujęcie dwóch faktur do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, jednak nie miało to wpływu na sprawozdawczość kwartalną i roczną jednostki.

W wyniku badania dziesięciu najwyższych kwotowo dochodów budżetowych o łącznej wartości 207,3 tys. zł (21,2% dochodów ogółem za 2013 r.) stwierdzono, że były one przekazywane terminowo za wyjątkiem dochodów według stanu na 05 sierpnia 2013 r. w kwocie 16,7 tys. zł, które przekazano na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z dwudniowym opóźnieniem.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach budżetowych za rok 2013 i za okres od początku roku do 31 marca 2014 r. oraz w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Po wyłączeniu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

za IV kwartał 2013 r. i za I kwartał 2014 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przekazują one prawdziwy obraz dochodów i wydatków, a także zobowiązań i należności pozostałych do zapłaty, za wyjątkiem zaległości netto³ wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonaniu planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r. oraz należności wymagalnych wykazanych w Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na koniec I kwartału 2014 r., które to nie były zgodne ze stanem faktycznym.

Badanie dokonanych przez Naczelnika Urzędu zmian w planie wydatków wykazało, że przed dokonaniem wpłat na PFRON Urząd posiadał środki na ten cel we wskazanym do tego paragrafie 4140 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*. W okresie objętym kontrolą przekazano 16 deklaracji DEK-I-A w zakresie wpłat na PFRON do Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, z czego dwie deklaracje przekazano z opóźnieniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość i terminowość sporządzenia planów finansowych na lata 2013 i 2014

Opis stanu
faktycznego

W dniu 26 listopada 2012 r. Naczelnik Urzędu przekazał do Izby Skarbowej w Warszawie projekt planu finansowego Urzędu na 2013 r. w pełnej szczegółowości rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. Zaplanowane dochody i wydatki w wysokości odpowiednio 910,0 tys. zł i 4.871,0 tys. zł były zgodne z kwotami określonymi przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie w piśmie z dnia 22 listopada 2012 r. Przekazując limit wydatków Dyrektor Izby Skarbowej poinformowała, że nie zostały zaplanowane wydatki przeznaczone na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W przypadku niezatrudniania osób niepełnosprawnych wpłaty na PFRON będą zmniejszać wydatki na wynagrodzenia osobowe. W sytuacji kiedy taki wydatek wystąpi, należy przed jego zrealizowaniem dokonać odpowiednich zmian w planie wydatków. Środki z przeznaczeniem na PFRON w ramach paragrafu 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* zostały zabezpieczone na poziomie Ministerstwa Finansów. W dyspozycji Ministerstwa Finansów pozostawiono też część limitu wydatków bezosobowych, która będzie rozdysponowana w trakcie roku w oparciu o uzasadnione wnioski jednostki. Przekazany Naczelnikowi Urzędu Skarbowego limit wydatków nie obejmował także środków na finansowanie egzekucji należności pieniężnych, które zostały zabezpieczone w rezerwie celowej.

(dowód: akta kontroli str. 119-120, 125-132)

Projekt planu finansowego Urzędu na 2014 r. przekazany został do Izby Skarbowej w Warszawie 28 listopada 2013 r. Kwoty dochodów i wydatków w wysokości 952,0 tys. zł i 5.380,0 tys. zł przyjęte dla Urzędu w związku z projektem ustawy budżetowej na rok 2014 Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie przekazała w piśmie z dnia 27 listopada 2013 r. W limicie wydatków uwzględnione zostały wydatki na egzekucję należności pieniężnych (503,0 tys. zł), które w 2013 r. były finansowane z pozycji 57⁴ rezerw celowych i na PFRON (59,0 tys. zł w ramach § 4020), natomiast część limitu wydatków bezosobowych podobnie jak w roku 2013 została pozostawiona w dyspozycji Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 123-124, 145-157)

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2013⁵ i na rok 2014⁶, oraz otrzymaniu od dysponenta części 19 informacji o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, Dyrektor Izby Skarbowej przekazała Naczelnikowi Urzędu Skarbowego szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków na 2013 r. i 2014 r., w tym wynagrodzeń, z podziałem kwot wydatków w ujęciu zadaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 133-140, 158-180)

³ Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął i mogą być egzekwowane.

⁴ Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w tym sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 169.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 162.

Kwoty ujęte w przekazanym przez Izbę Skarbową zestawieniu dochodów i wydatków były zgodne z dotychczasowymi projektami planu finansowego Urzędu. Zmiana w porównaniu do projektu planu finansowego na rok 2014 polegała jedynie na przeniesieniu planowanej kwoty dochodów z tytułu kosztów egzekucyjnych (§ 0690 *Wpływy z różnych opłat*) w kwocie 776,0 tys. zł z rozdziału 75009 *Urzędy Skarbowe* do rozdziału 75093 *Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych*.

(dowód: akta kontroli str. 125-180)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013⁷ kwota zaplanowanych wydatków została zmniejszona o 2,2 tys. zł, tj. do 4.868,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 141-144)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie prawidłowości i terminowości sporządzania planu finansowego na lata 2013 i 2014 nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Przestrzeganie zasad gospodarki finansowej w zakresie pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych w 2013 r. i w I kwartale 2014 r.

2.1. Realizacja dochodów budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym Urzędu na 2013 r. przyjęto prognozę dochodów w kwocie 910,0 tys. zł, którą zrealizowano w wysokości 977,0 tys. zł, tj. o 7,4% powyżej planu oraz o 8,4% wyższej niż w 2012 r.

Największy udział w dochodach, tj. 75,2% (735,0 tys. zł) miały wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych i opłat komorniczych, które zostały zrealizowane w rozdziale 75093, § 0690. Pozostałe dochody zrealizowano w rozdziale 75009 i były to m.in. koszty upomnień, wpłaty od komorników sądowych (52,2 tys. zł, § 0690), grzywny, mandaty i inne kary pieniężne (172,7 tys. zł, § 0570 *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych – w tym mandaty karne*⁸ 128,8 tys. zł).

Na dochody wyższe od uzyskanych w 2012 r. i od planowanych miały głównie wpływ zrealizowane w 2013 r. dochody z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych (§ 0570), które były wyższe o 66,7 tys. zł, tj. o 62,9% niż w roku 2012 oraz o 69,7 tys. zł, tj. o 67,7% od planu.

Zrealizowane w I kwartale 2014 r. dochody w wysokości 174,5 tys. zł były o 40,4 tys. zł, tj. o 18,8% niższe od osiągniętych w I kwartale 2013 r. Największy udział w zrealizowanych dochodach w tym kwartale miały wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych oraz wpłaty z tytułu opłaty komorniczej ujęte w rozdziale 75093 (§ 0690) w kwocie 131,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 116, 367-380, 479-482)

Rachunkowość budżetowa była prowadzona w systemie komputerowym przy wykorzystaniu programu księgowego FOKUS.

(dowód: akta kontroli str. 115)

Badaniem objęto dziesięć najwyższych kwotowo dochodów o wartości 207,3 tys. zł, co stanowiło 21,2% dochodów ogółem za 2013 r. Dochody te rzetelnie zaewidencjonowano w księgach rachunkowych, w terminach i kwotach zgodnych z dokumentami stanowiącymi podstawę zapisów. Na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przekazywano dochody w obowiązujących terminach, za wyjątkiem dochodów według stanu na dzień 5 sierpnia 2013 r., które przekazano z opóźnieniem wynoszącym dwa dni.

(dowód: akta kontroli str. 589-601)

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1212.

⁸ Mandaty karne wystawione na podstawie ustawy z 10 września 1999 r. kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.).

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2013 r. wyniosły 25,5 tys. zł, w tym zaległości netto 19,9 tys. zł. W porównaniu do 2012 r. należności pozostałe do zapłaty wzrosły o 12,3 tys. zł, w tym zaległości netto o 8,5 tys. zł, tj. o 74,6%. Spowodowane to było głównie wzrostem zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (o 5,2 tys. zł). W 2013 r. wystawiono 486 szt. mandatów karnych (w 2012 r. 437 szt.) na łączną kwotę 141,0 tys. zł, tj. o 47,3 tys. zł (o 50,5%) wyższą niż w roku poprzednim. Było to wynikiem prowadzonej, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów i Izby Skarbowej akcji, w zakresie kontroli prawidłowości wystawiania paragonów oraz ewidencji przychodów na kasach fiskalnych.

Według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27 za okres od początku roku do końca marca 2014 r. należności pozostałe do zapłaty w stosunku do stanu na koniec 2013 r. zmniejszyły się o 4,3 tys. zł, tj. o 16,9%, w tym zaległości netto o 0,5 tys. zł. W wyniku badania prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-27 według stanu na koniec marca 2014 r. zawyżone zostały zaległości netto o kwotę 0,9 tys. zł. Po uwzględnieniu błędu zaległości netto zmniejszyły się w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o 1,4 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 117, 352-354, 367-413, 631-632, 634)

Badaniem objęto sześć zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 2,0 tys. zł. We wszystkich przypadkach prowadzono postępowanie egzekucyjne. Tytuły wykonawcze wystawiono w terminie i niezwłocznie przekazano do organu egzekucyjnego. Organ egzekucyjny w celu wyegzekwowania zaległości podejmował czynności egzekucyjne zmierzające do ustalenia majątku zobowiązanych, tj. m.in. dokonywał zajęcia rachunków bankowych, ustalał wierzytelności, nieruchomości i ruchomości dłużników. Ponadto w celu ujawnienia majątku dłużników, poborcy skarbowi prowadzili również czynności w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 575-576)

Urząd odpisywał zaległości z ewidencji księgowej w przypadkach, w których działania podejmowane przez organ egzekucyjny zmierzające do ustalenia majątku dłużników były bezskuteczne, a zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁹ kara grzywny nałożona w drodze mandatu karnego nie podlegała już wykonaniu (po trzech latach od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia). W okresie objętym kontrolą w związku z przedawnieniem odpisano zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w wysokości 3,0 tys. zł, z tego 2,1 tys. zł odpisano w 2013 r. a 0,9 tys. zł w I kwartale 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 578-587, 602-629, 635-639, 655-656)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie realizacji dochodów budżetowych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dochody według stanu na dzień 5 sierpnia 2013 r. w wysokości 16,7 tys. zł, przekazano 12 sierpnia 2013 r., tj. dwa dni po terminie wynikającym z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁰. Kierująca Wieloosobowym Stanowiskiem Pracy ds. Rachunkowości Budżetowej wyjaśniła, iż nieterminowe przekazanie dochodów spowodowane było nawarstwieniem ilości wykonywanych zadań, a ponadto termin przekazania dochodów – 10 sierpnia 2013 r. przypadał na dzień wolny od pracy (sobotę), środki przekazano w pierwszym dniu roboczym następującym po dniu wolnym.

Nieprzekazanie w terminie do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa, nosi znamiona czynu określonego w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 590-601, 659-661)

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 482.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Wydatki zrealizowane przez Urząd w 2013 r. wyniosły 5.576,7 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2012 r. były niższe o 121,6 tys. zł, tj. o 2,1%. Najwyższy udział stanowiący 70,9% wydatków ogółem miały wydatki na wynagrodzenia (§§ 4010, 4020, 4040), które wyniosły 3.954,3 tys. zł i były niższe niż w 2012 r. o 50,9 tys. zł, tj. o 1,3%.

W I kwartale 2014 r. wydatki wyniosły 1.290,7 tys. zł, tj. 24,0% planu po zmianach, w tym na wynagrodzenia wydatkowano 987,2 tys. zł, tj. 76,5% łącznej kwoty wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 118, 414-451, 480-481, 588)

Plan wydatków w trakcie roku budżetowego 2013 został zmieniony 20 decyzjami Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie oraz 14 decyzjami Naczelnika Urzędu. Decyzjami Dyrektora Izby zwiększono planowane wydatki do kwoty 5.638,0 tys. zł w rozdziałach:

- 75009 *Urzędy skarbowe* per saldo o kwotę 110,2 tys. zł (wzrost o 2,3% w stosunku do planu po nowelizacji), w tym kwota 55,9 tys. zł z rezerwy celowej,
- 75014 *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* per saldo o kwotę 627,7 tys. zł środkami z rezerwy celowej. Z otrzymanych środków z rezerwy celowej poz. 57 wydatkowano 90,8%. Niewykorzystanie środków w wysokości 57,6 tys. zł wynikało głównie z długotrwałych zwolnień lekarskich poborców skarbowych oraz oszczędności uzyskanych po wynegocjowaniu niższej stawki za 1 godz. ochrony,
- 75095 *Pozostała działalność* o 31,3 tys. zł.

Naczelnik Urzędu dokonał przeniesień planowanych wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach rozdziału 75009 na kwotę 260,0 tys. zł.

Plan wydatków w trakcie I kwartału 2014 r. został zmieniony dwiema decyzjami Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie oraz dwiema Naczelnika Urzędu. Decyzjami Dyrektora Izby zwiększono planowane wydatki do kwoty 5.383,6 tys. zł, z tego w rozdziale 75009 o 3,4 tys. zł oraz w rozdziale 75095 o 0,2 tys. zł. Naczelnik Urzędu dokonał przeniesień planowanych wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach rozdziału 75009 na kwotę 59,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 119-124, 183-323)

Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w 2013 r. dwiema decyzjami w dniach 27 marca oraz 18 października 2013 r. na kwotę 59,1 tys. zł dokonał zwiększenia planowanych wydatków, z przeznaczeniem na PFRON.

W trakcie 2013 r. na podstawie zapisów § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹² oraz zarządzenia Nr 11 Ministra Finansów z 11 lutego 2011 r.¹³, na wniosek Głównego Księgowego, Naczelnik Urzędu czterema decyzjami zmienił plan wydatków, przenosząc środki z § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* do § 4140 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (decyzje: z 19 lutego 2013 r. na kwotę 8,9 tys. zł; z 29 marca 2013 r. – 4,7 tys. zł; z 25 kwietnia 2013 r. – 39,8 tys. zł oraz z 29 października 2013 r. – 5,7 tys. zł). Na dzień 29 października 2013 r. plan wydatków po zmianach w § 4140 wyniósł 59,1 tys. zł, tj. kwotę obejmującą wpłaty na PFRON na cały 2013 r.

W I kwartale 2014 r. Naczelnik Urzędu decyzją z 19 lutego 2014 r. dokonał przeniesienia wydatków z § 4020 do § 4140 w kwocie 59,0 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Urząd przekazał Zarządowi PFRON 16 deklaracji miesięcznych o wysokości wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (DEK-I-A), z czego 14 z nich złożonych zostało w obowiązującym terminie a dwie z opóźnieniem wynoszącym 3 i 29 dni.

(dowód: akta kontroli str. 183-208, 245-323, 324-326, 346-350)

¹² Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.

¹³ Zarządzenia Nr 11 Ministra Finansów z 11 lutego 2011 r. w sprawie upoważnienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 2, poz. 9).

Zobowiązania ogółem na koniec 2013 r. wyniosły 349,9 tys. zł i dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (§§ 4040, 4110, 4120) w kwocie 309,3 tys. zł. Zobowiązania były niższe o 14,1 tys. zł, tj. o 3,9% od zobowiązań na koniec 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 414-440)

Zobowiązania ogółem na koniec marca 2014 r. wyniosły 144,9 tys. zł, tj. o 205,0 tys. zł mniej niż na koniec 2013 r. Dotyczyły głównie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w kwocie 71,8 tys. zł oraz składek na ubezpieczenie społeczne w kwocie 34,9 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 441-451)

Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w Urzędzie określały Zasady (Polityka) Rachunkowości budżetowej Urzędu stanowiące Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 1/I/2012 Naczelnika Urzędu Skarbowego w Żyrardowie z 02 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia Zasad (Polityki) Rachunkowości budżetowej i planu kont w Urzędzie Skarbowym w Żyrardowie ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami z 14 sierpnia 2012 r. i 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 19-58)

Badanie wybranych losowo 50 dowodów księgowych¹⁴ na kwotę 214,3 tys. zł (tj. 21,7% wydatków za 2013 r. i 34,8% za I kwartał 2014 r.)¹⁵ wykazało, że środki budżetowe wydatkowane były w zbadanym zakresie oszczędnie, gospodarnie i celowo. Dowody księgowe zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wydatki dokonywane były w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Nie stwierdzono przypadku nieterminowej płatności, skutkującej zapłatą odsetek. Wszystkie skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań Urzędu. Środki wydatkowano z uwzględnieniem limitów wydatków w poszczególnych paragrafach, po akceptacji głównego księgowego.

Z badanych dowodów, dwa zaliczono do niewłaściwego okresu sprawozdawczego. Nieprawidłowość ta miała wpływ na sprawozdawczość miesięczną, jednak nie wpływała na sprawozdawczość kwartalną i roczną jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 488-503, 549-572)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie realizacji wydatków budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁶ pracodawcy dokonują wpłat, o których mowa w ust. 1, w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat, składając równocześnie Zarządowi Funduszu deklaracje miesięczne i roczne poprzez teletransmisję danych w formie dokumentu elektronicznego według wzoru ustalonego, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

W Urzędzie wystąpiły dwa przypadki złożenia deklaracji DEK-I-A w zakresie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, po upływie terminu ustawowego.

Deklaracja za miesiąc grudzień 2012 r. została złożona 19 lutego 2013 r., tj. 29 dni po terminie, a deklaracja za sierpień 2013 r. 23 września 2013 r., tj. 3 dni po terminie. Wpłaty wynikające z deklaracji (DEK-I-A) w kwotach 3,2 tys. zł za 12/2012 r. oraz 5,0 tys. zł za 08/2013 r. dokonano w terminie, tj. w dniu 31 grudnia 2012 r. oraz 19 września 2013 r. W wyniku złożenia powyższych deklaracji po terminie, na dzień zakończenia kontroli nie zaistniały dla Urzędu żadne skutki finansowe.

¹⁴ Z tego 40 dowodów dotyczących 2013 r. na kwotę 166,4 tys. zł oraz 10 dowodów na kwotę 47,9 tys. zł dotyczących 2014 r.

¹⁵ Po wyłączeniu wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

¹⁶ Dz. U. z 2011 Nr 127, poz. 721 ze zm.

Naczelnik Urzędu wskazał, że deklarację za 12/2012 sporządzono 27 grudnia 2012 r. oraz Kierująca Wieloosobowym Stanowiskiem Pracy ds. Rachunkowości Budżetowej w dniu 31 grudnia 2012 r. podjęła próbę jej wysłania za pośrednictwem systemu e-PFRON. Z komunikatu z systemu e-PEFRON wynika, że „Dokument został odrzucony. Deklaracje i informacje za dany miesiąc można składać dopiero w miesiącach następnych”. Deklarację przesłano 19 lutego 2013 r. Jako przyczynę niewysłania deklaracji za miesiąc 08/2013 r. Naczelnik Urzędu podał, że „prawdopodobnie, również z przyczyn technicznych została wysłana 3 dni po terminie (brak potwierdzającego wydruku z systemu)”.

(dowód: akta kontroli str. 324-350)

2. Zgodnie z § 30 pkt 3 Polityki Rachunkowości, do sprawozdań Rb-28 jako zobowiązania przyjmuje się faktury obciążeniowe z tytułu usług i dostaw za okres sprawozdawczy, które wpłynęły do urzędu (data stempla) do dnia 8-ego następnego miesiąca.

Z badanych dowodów księgowych, zobowiązania wynikające z dwóch faktur na łączną kwotę 5,1 tys. zł zostały ujęte w księgach z opóźnieniem, tj. w kolejnym miesiącu w stosunku do miesiąca, którego dotyczyło zdarzenie gospodarcze. Stanowiło to naruszenie wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷ obowiązku wprowadzenia do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz uregulowań § 30 pkt 3 Polityki Rachunkowości.

Nieprawidłowości dotyczyły faktur:

- nr 2193/2013 z 26.07.2013 r. za papier ksero na kwotę 3.604,95 zł, którą otrzymano 26.07.2013 r. a płatności dokonano 16.08.2013 r. Dowód ujęto w księgach za miesiąc sierpień 2013 r. zamiast za lipiec,
- nr 03/02/2014 z 28.02.2014 r. za odśnieżanie siedziby Urzędu na kwotę 1.500,6 zł, którą otrzymano 04.03.2014 r. a płatności dokonano 14.03.2014 r. Dowód ujęto w księgach za miesiąc marzec 2014 r. zamiast za luty.

Skutkowało to zaliczeniem w księgach rachunkowych operacji gospodarczych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że stosowana była zasada polegająca na tym, że do sprawozdań Rb-28 jako zobowiązania przyjmowano faktury obciążeniowe za okres sprawozdawczy, które do dnia 8-go następnego miesiąca były zaakceptowane przez Naczelnika Urzędu. Uznano, że faktura bez akceptacji Naczelnika lub osoby zastępującej, nie jest dokumentem księgowym, który może być zaksięgowany, w związku z czym nie może być ujęty w księgach. Przedmiotowe faktury zostały zaakceptowane przez Naczelnika odpowiednio w dniach 16 sierpnia 2013 r. oraz 14 marca 2014 r., co spowodowało ujęcie w księgach następnego miesiąca.

Zdaniem NIK, zbyt późna akceptacja dokumentów księgowych przez Naczelnika Urzędu nie uzasadnia zakwalifikowania dowodów do niewłaściwych okresów sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 489-494, 549-572)

3. Plan finansowy wydatków budżetowych urzędu ujmowano na koncie pozabilansowym 980. Na koniec 2013 r. konto 980 Plan finansowy wydatków budżetowych wykazało saldo na stronie Wn w wysokości 61,3 tys. zł, co było niezgodne z opisem konta 980, zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych (...) ¹⁸ oraz przyjętą Polityką Rachunkowości. Naczelnik Urzędu wskazał, że saldo po stronie Wn było skutkiem niezawidencjonowania z końcem roku 2013 r. po stronie Ma wartości planowanych a niezrealizowanych wydatków. Wykazane saldo nie miało wpływu na sprawozdawczość budżetową (roczną) oraz na sprawozdawczość finansową.

(dowód: akta kontroli str. 512-516)

¹⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

Zdaniem NIK, z uwagi na sankcyjny charakter wpłat na PFRON Naczelnik Urzędu Skarbowego powinien przed dokonaniem każdej, comiesięcznej opłaty na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dokonywać stosownego przeniesienia środków, zmniejszającego plan w § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* i zwiększającego w § 4140 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* o kwotę równą wysokości wnoszonej opłaty.

Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynika, że po otrzymaniu pisma od jednostki nadrzędnej w sprawie podziału środków w § 4020, ze wskazaniem wysokości kwoty (planu) na wydatki z tytułu PFRON, Urząd stosując się do zaleceń Izby Skarbowej dokonał przeniesienia środków przeznaczonych na wydatki PFRON zmniejszając plan wydatków w § 4020 i zwiększając § 4140.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Prawdliwość sporządzenia sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za rok 2013 i za I kwartał 2014 r.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem zostały objęte dane wykazane w rocznych jednostkowych sprawozdaniach budżetowych za 2013 r. oraz miesięcznych sprawozdaniach budżetowych za okres od początku roku do 31 marca 2014 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28)
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także dane ujęte w sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2013 r. oraz za I kwartał 2014 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)

oraz terminowość ich sporządzenia.

Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 za rok 2013 opracowane zostały zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 13 lutego 2010 r.¹⁹, sprawozdania za I kwartał 2014 r. sporządzone zostały zgodnie z rozporządzeniem z 16 stycznia 2014 r.²⁰. Sprawozdania przekazane zostały do Izby Skarbowej w Warszawie w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 16 stycznia 2014 r.

Sprawozdania Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone i przekazane do Izby Skarbowej w Warszawie w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²¹.

Kwoty wydatków wykazane w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa wyniosły 5.576,7 tys. zł na koniec 2013 r. oraz 1.290,7 tys. zł na koniec marca 2014 r. i były zgodne z zapisami na koncie 130 (subkonto wydatków).

Dochody wykonane, wykazane w sprawozdaniach Rb-23 o *stanie środków na rachunkach bankowych* oraz Rb-27 z *wykonania planu dochodów budżetowych* były zgodne z zapisem na koncie 130 – *Rachunek bieżący jednostki* i wyniosły 977,0 tys. zł na koniec 2013 r. oraz 174,5 tys. zł na koniec marca 2014 r. Należności pozostałe do zapłaty wykazane w sprawozdaniu Rb-27 na koniec 2013 r. w kwocie 25,5 tys. zł oraz 21,2 tys. zł na koniec marca 2014 r. były zgodne z zapisami na koncie 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych*. Jednakże, w sprawozdaniu tym na koniec marca 2014 r. błędnie zakwalifikowano należności niewymagalne do zaległości netto.

Dane za IV kwartał 2013 r. i za I kwartał 2014 r. wykazane w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Rb-N były zgodne z ewidencją księgową, z wyjątkiem błędnego zakwalifikowania należności, które nie były jeszcze wymagalne do należności wymagalnych.

¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

²¹ Dz. U. Nr. 43, poz. 247 ze zm.

W Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o *stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*.

(dowód: akta kontroli str. 351-478)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sprawozdawczości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W sprawozdaniu Rb-27 na koniec marca 2014 r. wykazano należności pozostałe do zapłaty w wysokości 21,2 tys. zł, w tym zaległości netto 19,4 tys. zł. W oparciu o dokumenty źródłowe, wykazane w sprawozdaniu zaległości netto powinny być o 0,9 tys. zł niższe. Niezgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2008 r. w sprawie opłaty uiszczanej na rachunek organu podatkowego za udostępnienie informacji komornikom sądowym oraz trybu jej pobrania i sposobu uiszczania²², zakwalifikowano jako wymagalne opłaty wynikające z 20 informacji doręczonych komornikom sądowym w okresie od 25 marca do 1 kwietnia 2014 r., pomimo że ich termin płatności nie minął.

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika Urzędu, zawyżenie kwoty zaległości netto w sprawozdaniu spowodowane było błędnym wyliczeniem matematycznym przez osobę sporządzającą sprawozdanie – kierującą Wieloosobowym Stanowiskiem Pracy ds. Rachunkowości Budżetowej. Z dokumentów źródłowych, będących podstawą sporządzenia sprawozdania, wynika brak wymagalności przedmiotowych należności. Powyższy błąd skutkował również wykazaniem wyższych od rzeczywistych należności wymagalnych w sprawozdaniu Rb-N za I kwartał 2014 r. Zawyżenie kwoty należności wymagalnych w sprawozdaniu Rb-N wynikało z przeniesienia nieprawidłowo wyliczonej kwoty ze sprawozdania Rb-27.

Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika do rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-27 w odpowiednich kolumnach wykazuje się, na podstawie księgowości analitycznej, należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął i mogą być egzekwowane).

Zgodnie z §13 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych prezentowane są m.in. należności wymagalne - rozumiane jako wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone.

Skutkiem powyższych działań jest zawyżenie należności wymagalnych (zaległości netto) Urzędu na koniec I kwartału 2014 r., co stanowi naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. W sprawozdaniach za II kwartał 2014 r. przedmiotowe dane wykazano prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 351-354, 375-413, 459-464, 640-654, 657-658)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o:

1. Terminowe przekazywanie dochodów budżetowych na centralny rachunek bieżący budżetu państwa.
2. Terminowe przekazywanie deklaracji miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

²² Dz. U. Nr 237 poz. 1664.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

3. Zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostki.
4. Ujmowanie dowodów w księgach rachunkowych do właściwych okresów sprawozdawczych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia *sierpnia 2014 r.*

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy
Agnieszka Stanicka
Główny specjalista kp.

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis

Katarzyna Smagała
Specjalista kp.

.....
podpis