



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-020-01/2013
P/13/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/040 - Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler/Kontrolerzy]</i>	Andrzej Maciejski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86211 z dnia 06.09.2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-3)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Skarbowy w Inowrocławiu, al. Niepodległości 5, 88-100 Inowrocław
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marzanna Żuchowska, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Inowrocławiu (dowód: akta kontroli, str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację zadań i wykonanie planów finansowych przez Urząd Skarbowy w Inowrocławiu, zwany dalej „Urzędem”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd w 2012 r. i w trzech kwartałach 2013 r. rzetelnie zaplanował oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizował wydatki budżetu państwa. W 2012 r. Urząd wydatkował 11.290,2 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach, a w trzech kwartałach 2013 r. kwotę 7.892,6 tys. zł, tj. 73,0% planu.

Ocena wykonania planów finansowych została sformułowana na podstawie wyników kontroli 11,0% zrealizowanych przez Urząd wydatków w 2012 r. i 13,0% w trzech kwartałach 2013 r. oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania sporządzone zostały rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Ujawnione w toku kontroli wykonania planów finansowych nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację budżetu i polegały na:

- nie określeniu w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości odstępstw od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych, pomimo pomijania ich w przypadku zakupów o niskiej wartości,
- niepełnej kontroli bieżącej 4 dowodów księgowych w zakresie ich sprawdzenia pod względem rachunkowym,

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

- prowadzeniu ewidencji księgowej należności dochodów budżetowych, w taki sposób, iż nie można było uzyskać z niej informacji niezbędnej do sporządzenia sprawozdania Rb-27 w zakresie wysokości należności, których termin płatności przypadał na dany rok budżetowy,
- wykazaniu należności z tytułu kary porządkowej w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych zamiast w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych, jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa.

Działalność kontrolna Urzędu zasługuje na pozytywną ocenę, pomimo uzyskania przez Urząd (wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego) wysokiego wskaźnika różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłatą (KP.RKD), świadczącego o ograniczonym zaufaniu, co do rzetelności gromadzenia danych w toku kontroli podatkowej i jakości danych wprowadzanych do podsystemu KONTROLA. Wskaźnik KP.RKD nie uwzględniał ograniczeń zewnętrznych, którym poddany był Urząd.

Prawidłowo typowano podmioty do kontroli, uzyskując dużą efektywność finansową kontroli. Na 93 zaplanowane kontrole (próba trzech miesięcy: kwiecień i październik 2012 r. oraz marzec 2013 r.) przeprowadzono 81 kontroli, tj. 87,1%, uzyskując uszczuplenia w kwocie 7.087,2 tys. zł. Osiągany wskaźnik KP.EKP² za lata 2011-2013 (I półrocze) świadczy o efektywnej pracy Urzędu w zakresie kontroli podatkowej.

W latach 2010-2012 wzrosła wydajność pracowników zatrudnionych w dziale kontroli z kwoty 790,6 tys. zł do kwoty 819,9 tys. zł (wartości dokonanych ustaleń przypadających na jednego pracownika prowadzącego kontrole). Porównując I półrocze 2013 r. z I półroczem 2012 r. nastąpił wzrost o 118,1%.

Urząd sprawnie prowadził działania poprzedzające wszczęcie egzekucji, pomimo nadal wysokiego obciążenia pracą w przeliczeniu na jednego pracownika. W latach 2010-2012 nastąpił spadek liczby tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika w dziale egzekucyjnym (do załatwienia z 5 754 do 4 864 i załatwionych z 2 058 do 1 809). W okresie tym kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia przypadająca na jednego pracownika w dziale egzekucyjnym uległa zwiększeniu z 8.929,3 tys. zł do 16.348,2 tys. zł, tj. o 83,1%. Natomiast porównując I półrocze 2013 r. z I półroczem 2012 r. wzrost ten był niewielki i wynosił 2,8%.

Na przestrzeni lat 2010-2012 ściągalskość zaległości ogółem (mierzona stosunkiem kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia) miała tendencję spadkową z 6,7% do 3,6%. Tendencja ta nie poprawiła się w I półroczu 2013 r., gdyż w porównaniu do I półrocza 2012 r. była niższa (spadła z 1,9% do 1,6%). Uzyskano najniższy, wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego, wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych (EG.ESM). Podstawową przyczyną niskiej ściągalskości zaległości była specyfika podmiotów w stosunku, do których prowadzona była egzekucja. Podmioty te pełniły funkcję tzw. firm „słupów”, które wystawiały faktury za wynagrodzeniem i nie posiadały majątku.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie trzech kwartałów 2013 r. 18,2% etatów wykorzystywanych było do wykonywania dodatkowych czynności, niezwiązanych z poborem podatków (np. udostępnienie informacji

² Wskaźnik efektywności kontroli podatkowej

komornikowi sądowemu – 11,3 etatu, przekazywanie 1% na organizację pożytku publicznego - 7,5 etatu).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność kontrolna i egzekucyjna oraz ustalenie zakresu dodatkowych zadań (pozafiskalnych) nałożonych na Urząd

1.1. Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej

1.1.1. Dobór podmiotów do kontroli

Opis stanu faktycznego

Typowanie podmiotów do kontroli w latach 2012-2013 odbywało się na potrzeby planowania miesięcznego i dekadowego, zatwierdzanego przez Naczelnika Urzędu lub I Zastępcę Naczelnika. W procesie typowania podmiotów do kontroli podatkowej uwzględniano kryteria ujęte m.in. w:

- zadaniach dla izb skarbowych oraz urzędów skarbowych,
- Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (KPDP),
- porozumieniu pomiędzy Dyrektorem Izby Skarbowej w Bydgoszczy a Dyrektorem Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy o współpracy między urzędami skarbowymi województwa kujawsko-pomorskiego, Izbą Skarbową a Urzędem Kontroli Skarbowej,
- wewnętrznych aktach wydanych przez Naczelnika Urzędu.

Weryfikacji wytypowanych podmiotów do kontroli podatkowej dokonywał Zespół powołany przez Naczelnika Urzędu zarządzeniem nr 58/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r.

Dwa razy w roku (do 30 czerwca i do 31 grudnia) w Urzędzie wykonywano analizę grupową z podsystemu Kontrola, osobno dla osób fizycznych i organizacji. Analizy dokonano w oparciu o kryteria ogólne, które służą do zawężenia wybranej grupy podmiotów i w oparciu o kryteria szczegółowe, uwzględniające oceny ryzyka. W zależności od stopnia ryzyka podmiotom przydzielano punkty. W 2012 r. przeprowadzono 19 kontroli wytypowanych na podstawie analizy grupowej a w 2013 r. 7 kontroli.

W 2011 r. kontrole podatkowe prowadzone były w oparciu o miesięczne plany kontroli oraz na podstawie planów „ad hoc” zatwierdzonych przez Naczelnika Urzędu lub I Zastępcę Naczelnika. W latach 2012-2013 kontrole prowadzone były w oparciu o miesięczne i dekadowe plany kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 5-7)

Od dnia 1 stycznia 2012 r. w Urzędzie obowiązywała Instrukcja określająca tryb sporządzania planów kontroli podatkowej oraz propozycje do planów kontroli skarbowej w oparciu o założenia Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym przy zastosowaniu zagrożeń zidentyfikowanych i opisanych w KPDP, określanym na każdy rok podatkowy. Instrukcję wprowadzono zarządzeniem nr 19/2012 z dnia 23 marca 2012 r. Naczelnika Urzędu. Zarządzeniem nr 58/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r. Naczelnik Urzędu powołała Zespół ds. typowania podatników do kontroli i zmieniono ww. Instrukcję. W obowiązującej od 24 sierpnia 2012 r. Instrukcji podano, że:

- podstawą działań w zakresie typowania do kontroli podatkowej dla podmiotów należących do obszarów ryzyka jest KPDP,

- kryteria ogólne typowania podmiotów do kontroli podatkowej określone są na każdy rok w KPDP,
- w celu realizacji programu KPDP kierownicy wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu oraz osoby koordynujące zobowiązani są do współpracy z osobą kontaktową ds. strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli, str. 8-19)

Na przykładzie planu kontroli na marzec 2013 r. ustalono, że zaplanowano kontrole 26 podatników, z tego: 10 kontroli zwrotu podatku VAT (8 wg. miesięcznego planu i 2 wg. planu dekadowego za okres 15-24 marca), 15 kontroli w podatku dochodowym i VAT oraz jedna kontrola w podatku dochodowym. Doboru jednostek do kontroli dokonano uwzględniając następujące kryteria:

- wykazywanie przez podatników znacznych zwrotów w podatku od towarów i usług lub zbyt częste wykazywanie nadwyżek podatku naliczonego nad należnym (11 podmiotów),
- wykazywanie przez podatników znacznych przychodów i jednocześnie niskich dochodów lub strat z tytułu działalności gospodarczej oraz dokonywanie odliczeń strat z lat poprzednich (9 podmiotów),
- dokonywanie transakcji gospodarczych za pomocą Internetu (jedna kontrola),
- wnioski (II Urzędu Skarbowego w Toruniu, Departamentu Kredytów w Łodzi, UKS), będące podstawą wytypowania do kontroli (3 podmioty),
- realizacja transakcji wewnątrzwspólnotowych (wymiana informacji poprzez formularz SCAC) – jeden podmiot,
- z analizy grupowej (jeden podmiot).

(dowód: akta kontroli, str. 20-40)

1.1.2. Efektywność pracy Urzędu w zakresie kontroli podatkowej, stopień realizacji planów kontroli

Na przykładzie planów kontroli trzech miesięcy (kwiecień i październik 2012 r. oraz marzec 2013 r.) ustalono, że:

- zaplanowano przeprowadzenie 93 kontroli (w IV 2012 r. – 23, w X 2012 r. – 44 i w III 2013 r. – 26),
- przeprowadzono 81 kontroli, w tym 39 (48,1%) w planowanym terminie i 42 (51,9%) po planowanym terminie, a u 12 podatników (12,9% zaplanowanych) kontroli nie wszczęto,
- efektami przeprowadzonych kontroli była kwota uszczupień wynosząca 7.087,2 tys. zł.

Podstawowymi przyczynami z powodu, których nie wszczęto kontroli w wytypowanych podmiotach lub przeprowadzono kontrolę w późniejszym terminie były:

- nie zastanie podatnika w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, w miejscu zamieszkania i zameldowania; nie stawianie się podatnika na wezwania Urzędu; przebywanie podatnika za granicą; brak u podatnika stałego lub czasowego miejsca zameldowania, co skutkowało niemożnością ustalenia miejsca pobytu; brak jakiegokolwiek kontaktu z podatnikiem;
- likwidacja działalności, sprzedaż udziałów spółki;
- prowadzenie kontroli przez UKS w Bydgoszczy w tym samym zakresie, co planowana kontrola.

Urząd Skarbowy w Inowrocławiu podejmował szereg działań w celu ustalenia miejsca pobytu podatnika:

- występowano do Komendy Powiatowej Policji w Inowrocławiu o osobiste doręczenie wezwania do stawienia się w Urzędzie,

- zwracano się do urzędów miast i gmin o wskazanie adresu zameldowania podatnika,
- występowano do aresztów śledczych o udostępnienie informacji,
- wielokrotnie pracownicy Urzędu stawiali się w siedzibie podatnika, w jego miejscu zamieszkania lub w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej.
(dowód: akta kontroli, str. 20-39, 41, 42)

1.1.3. Mierniki wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów do oceny i monitorowania pracy Urzędu w obszarze kontroli podatkowej

Wskaźnik efektywności kontroli podatkowej KP.EKP

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 37,39 (najniższa 30,61 a najwyższa 48,35) i kształtowała się na podobnym poziomie,
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 45,69 (najniższa 27,59 a najwyższa 45,69) i była najwyższa,
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 46,58 (najniższa 25,85 a najwyższa 46,58) i była najwyższa,
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 42,57 (najniższa 16,89 a najwyższa 45,55) i była jedną z najwyższych.

Osiągany przez Urząd wskaźnik KP.EKP za lata 2011-2013 (I półrocze) świadczy o efektywnej pracy Urzędu w zakresie kontroli podatkowej.

Wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej KP.EFO

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 2,07 (najniższa 1,41 a najwyższa 4,2) i uzyskano 4 pkt przy zastosowaniu mediany,
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 3306,71 (najniższa 1688,28 a najwyższa 6824,32) i uzyskano 0 pkt przy zastosowaniu mediany,
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 3586,66 (najniższa 1192,33 a najwyższa 4764,73) i uzyskano 2 pkt przy zastosowaniu mediany,
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 2303,24 (najniższa 243,11 a najwyższa 19226,94) i była to trzecia pozycja o największej wartości.

Osiągany przez Urząd wskaźnik KP.EFO za lata 2011-2013 (I półrocze) świadczy o dużej efektywności finansowej kontroli.

Wskaźnik różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłata KP.RKD

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 19,12 (najniższa 4,81 a najwyższa 19,12) i kształtowała się na najwyższym poziomie,
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 18,34 (najniższa 7,99 a najwyższa 18,34) i była najwyższa,
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 18,38 (najniższa 0,07 a najwyższa 22,11) i była jedną z najwyższych,
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 13,49 (brak informacji z pozostałych urzędów skarbowych) i świadczy o jego poprawie w porównaniu do I półrocza 2012 r.

Osiągany przez Urząd wysoki wskaźnik KP.RKD za lata 2011-2013 (I półrocze) świadczy o ograniczonym zaufaniu, co do rzetelności gromadzenia danych w toku

kontroli podatkowej i jakości danych wprowadzanych do podsystemu KONTROLA, jednakże nie uwzględnia ograniczeń zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 82-87)

W zakresie osiągniętego wskaźnika KP.RKD Kierownik Działu Kontroli Podatkowej Urzędu wyjaśniła, że:

- w wielu kontrolach stwierdzono przestępstwa gospodarcze, co skutkowało prowadzeniem postępowań przez organy ścigania i wydłużało okres kontroli,
- z zakończeniem postępowania podatkowego i wydaniem decyzji Urząd oczekiwał na rozstrzygnięcia innych organów i niejednokrotnie decyzje wydano w 2012 r. po kontrolach zakończonych w latach 2008-2011,
- wiele kontroli prowadzono u podmiotów, u których stwierdzono fikcyjność transakcji (np. handel złomem). W postępowaniach kontrolnych przeprowadzonych przed 5 października 2009 r. ustalone kwoty do zapłaty (zgodnie z wyjaśnieniami HELP DESK do obsługi POLTAX i KONTROLA) nie traktowano, jako uszczuplenie, stąd kwoty przypisów z decyzji po postępowaniach podatkowych i kwoty ustaleń z kontroli wskazują na bardzo duże różnice,
- podjęto działania polegające na racjonalnym wykorzystaniu czasu kontroli, skrupulatnym przygotowaniu kontrolujących przed podjęciem czynności kontrolnych, uzgodnieniu wątpliwości interpretacyjnych stwierdzonych nieprawidłowości z pracownikami komórek wymiarowych.

(dowód: akta kontroli, str. 93-95)

1.1.4. Efektywność kontroli podatkowych prowadzonych przez Urząd

W latach 2010-2012 nastąpił wzrost wartości dokonanych ustaleń przypadających na jednego pracownika prowadzącego kontrole, z kwoty 790,6 tys. zł do kwoty 819,9 tys. zł. Natomiast porównując I półrocze 2013 r. z I półroczem 2012 r. nastąpił wzrost o 118,1%.

Relacja kwoty finansowych efektów kontroli do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli miała na przestrzeni lat 2010-2012 tendencję rosnącą (z 1,18 do 2,81). Porównując I półrocze 2013 r. z I półroczem 2012 r. nastąpił spadek z 4,45 do 2,36.

(dowód: akta kontroli, str. 103-106)

1.1.5. Decyzje pokontrolne przypisujące należności

W latach 2010-2012 Urząd wydał 129 decyzji (748 systemowych³), z których uchylono 22 decyzje, tj. 17,1% (136 systemowych, tj. 18,2%). Wartość wydanych decyzji za lata 2010-2012 stanowiła kwotę 11.427,0 tys. zł, natomiast wartość uchylonych decyzji wyniosła 1.196,0 tys. zł, tj. 10,5%. Koszty wadliwych decyzji stanowiły kwotę 65,0 tys. zł. Dokonane wpłaty z wydanych decyzji, za wymienione lata, wyniosły 4.921,0 tys. zł, co stanowiło 43,1% wartości wydanych decyzji.

Z porównania pierwszych dwóch kwartałów lat 2012 i 2013 wynikało, że: nastąpił spadek ilości uchylonych decyzji z 5 do jednej (systemowych z 55 do 4) oraz spadek wartości uchylonych z 258,0 tys. zł do 4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 43)

Badaniem kontrolnym objęto 5 uchylonych decyzji o najwyższych kwotach (z lat 2010-2013 I półrocze) w celu ustalenia przyczyn ich uchylecia przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy.

W analizowanych sprawach Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy uchylając zaskarżone decyzje Naczelnika Urzędu, przekazał sprawy do ponownego

³ Decyzja „papierowa” może zawierać więcej niż jedną decyzję systemową np. w przypadku podatku VAT, który jest podatkiem miesięcznym.

rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, stwierdzając, że rozstrzygnięcie wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części. Postępowanie dowodowe polegać miało m.in. na: przesłuchaniu podatnika i świadka, wyjaśnieniu okoliczności dysponowania złomem, wystąpieniu Urzędu do sądu powszechnego w celu ustalenia czy Bank Przemysłowo Handlowy był uprawniony do przejęcia maszyn i urządzeń, analizie rejestrów podatnika, ustaleniu czy wykonawca realizował usługi o charakterze marketingowym czy transportowym. Urząd przeprowadził uzupełniające postępowanie dowodowe i ponownie wydał decyzje, uwzględniając okoliczności faktyczne, które należało zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 44-45)

1.1.6. Zarządzanie ryzykiem zewnętrznym

W ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym (w 5 obszarach) Urząd podjął następujące działania w celu podniesienia dobrowolności i prawidłowości wypełniania przez podatników obowiązków podatkowych:

- stosowano procedurę wewnętrzną zawierającą mechanizmy przeciwdziałające rejestracji dla podatku od towarów i usług podmiotów obarczonych dużym ryzykiem zewnętrznym,
- stosowano procedurę wewnętrzną analizy deklaracji, w których wykazano podatek VAT do zwrotu (pracownicy oraz kierownicy w upoważnieniach posiadali uprawnienia do zatwierdzania zwrotów VAT wg. wielkości kwoty),
- 2 razy w roku wykonywano analizę grupową zgodnie z kryteriami selekcji w KPDP,
- analizowano posiadane dokumenty oraz informacje w systemach dotyczące podmiotu wykazującego podatek do zwrotu lub przeniesienia,
- prowadzono oględziny miejsc wykonywania działalności gospodarczej, zakupionych środków trwałych, realizowanych inwestycji,
- analizowano dane z VIES z deklaracjami VAT-7 i VAT-UE,
- wykonywano czynności sprawdzające w stosunku do podmiotów objętych wysokim ryzykiem zewnętrznym np. zwroty VAT, długotrwałe przeniesienia, brak wpłat podatku VAT, bądź wpłaty w niskich kwotach,
- zarządzano remanenty kontrolne w ciągu roku oraz monitorowano wpłaty zaliczki na podatek dochodowy,
- sprawdzano kontrahentów w aplikacji *Baza Podmiotów Szczególnych*,
- informacje z zewnątrz oraz wewnątrz o nadużyciach prawa podatkowego weryfikowano w komórce analiz i planowania w celu wszczęcia kontroli podatkowej bądź czynności sprawdzających,
- sprawdzano NIP UE podatników dokonujących wewnątrzwspólnotowych dostaw,
- prowadzono szkolenia dla podatników w zakresie przepisów prawa podatkowego a także problemów zgłoszonych na tych spotkaniach,
- na stronie BIP Urzędu umieszczono karty informacyjne KPDP,
- współpracowano ze zrzeszeniami przedsiębiorców, szkołą rzemiosła w zakresie udzielania informacji, uczestniczono w organizowanych przez władze samorządowe, spotkaniach z przedsiębiorcami w celu przekazywania informacji podatkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 46, 48-49)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2. Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

1.2.1. Skuteczność Urzędu w egzekwowaniu należności

Opis stanu faktycznego

Na przestrzeni lat 2010-2012 ściągłość zaległości (mierzona stosunkiem kwoty wyegzekwowanej do kwoty objętej tytułami wykonawczymi do załatwienia) miała tendencję spadkową z 6,7% do 3,6%. Tendencja ta nie poprawiła się w I półroczu 2013 r., gdyż w porównaniu do I półrocza 2012 r. była niższa (spadła z 1,9% do 1,6%).

W latach 2010-2012 ściągłość zaległości podatkowych, stanowiących dochody budżetu państwa SM uległa spadkowi z 5,55% do 2,81%. W I półroczu 2013 r. w porównaniu do I półrocza 2012 r. nastąpił dalszy spadek ściągłości zaległości z 1,5% do 1,2%.

(dowód: akta kontroli, str. 91)

W zakresie niskiej ściągłości zaległości Pani Marzanna Żuchowska – Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że:

- podstawowym czynnikiem wpływającym na efektywność egzekucji są decyzje z art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴ wystawione na podmioty nieposiadające żadnego majątku ruchomego oraz nieruchomości, a uzyskane kwoty przy jednostkowych bardzo wysokich zaległościach zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym zaliczane są na koszty egzekucyjne nieuwzględniane w efektywności egzekucji,
- podmioty te pełniły funkcję tzw. firm „słupów”, które wystawiały faktury za wynagrodzeniem,
- jakkolwiek próba zaspokojenia tych zaległości napotykała na trudne warunki życiowe i finansowe tych osób,
- w takich postępowaniach egzekucyjnych często następował zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej.

(dowód: akta kontroli, str. 192, 196-205)

Wskaźnik braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych (EG.SWE)

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 67,35 (najniższa 57,06 a najwyższa 70,68) i kształtowała się na podobnym poziomie,
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 52,04 (najniższa 20,71 a najwyższa 71,95) i była zbliżona do mediany (53,33),
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 65,65 (najniższa 32,78 a najwyższa 78,07) i była zbliżona do mediany (63,41),
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 47,56 (brak informacji z pozostałych urzędów skarbowych) i świadczy o jego poprawie w porównaniu do I półrocza 2012 r.

Osiągany przez Urząd wskaźnik EG.SWE za lata 2011-2013 (I półrocze) miał tendencję spadającą i świadczył o sprawnym wszczynaniu postępowań egzekucyjnych.

Wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych (EG.ESM)

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 3,62 (najniższa 3,62 a najwyższa 36,87) i była najniższa,
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 2,81 (najniższa 2,81 a najwyższa 30,64) i była najniższa,
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 1,49 (najniższa 1,49 a najwyższa 24,16) i była najniższa,
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 1,16 (brak informacji z pozostałych urzędów skarbowych) i świadczy o niepokojącym spadku w porównaniu do I półrocza 2012 r.

Osiągany przez Urząd niski wskaźnik EG.ESM za lata 2011-2013 (I półrocze) jest wynikiem negatywnym i świadczy o niskiej efektywności w egzekwowaniu kwot stanowiących dochody budżetu państwa (w zakresie tytułów SM).

Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych SM – (EG.RSM)

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 39,06 (najniższa 37,91 a najwyższa 56,98) i była poniżej mediany (44,46),
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 36,94 (najniższa 36,09 a najwyższa 55,67) i była poniżej mediany (44,25),
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 24,11 (najniższa 21,97 a najwyższa 36,94) i była na podobnym poziomie,
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 21,97 (brak informacji z pozostałych urzędów skarbowych) i świadczy o spadku w porównaniu do I półrocza 2012 r.

Osiągany przez Urząd wskaźnik EG.RSM za lata 2011-2013 (I półrocze) miał tendencję spadającą i świadczył o realizacji tytułów wykonawczych w zakresie typu SM na coraz niższym poziomie.

Wskaźnik obciążenia pracą (EG.Obp)

Wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego (7 jednostek) wskaźnik ten przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 716,8 (najniższa 482,43 a najwyższa 827,97) i była wyższa od mediany (577,04),
- w 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 689,92 (najniższa 521,60 a najwyższa 897,97) i była wyższa od mediany (577,54),
- w I półroczu 2012 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 575,57 (najniższa 412,40 a najwyższa 790,94) i była druga, co do wielkości,
- w I półroczu 2013 r. wartość miernika dla Urzędu wyniosła 525,41 (brak informacji z pozostałych urzędów skarbowych) i świadczy o niewielkim spadku w porównaniu do I półrocza 2012 r.

Osiągany przez Urząd wskaźnik EG.Obp za lata 2011-2013 (I półrocze) świadczy o wysokim obciążeniu pracą w przeliczeniu na jednego pracownika i wskazuje na tendencję spadającą.

(dowód: akta kontroli, str. 82-85, 88)

1.2.2. Obciążenie pracą, wydajność pracowników zatrudnionych w dziale egzekucyjnym i ich koszty wynagrodzeń

W latach 2010-2012 nastąpił spadek liczby tytułów wykonawczych przypadających na jednego pracownika w dziale egzekucyjnym (do załatwienia z 5 754 do 4 864 i załatwionych z 2 058 do 1 809). Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia przypadająca na jednego pracownika w dziale egzekucyjnym uległa

zwiększeniu z 8.929,3 tys. zł do 16.348,2 tys. zł, tj. o 83,1%. Natomiast porównując I półrocze 2013 r. z I półroczem 2012 r. wzrost ten był niewielki i wynosił 2,8%.

W latach 2010-2012 relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem objęta tytułami wykonawczymi do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym była na podobnym poziomie. W I półroczu 2013 r. w porównaniu do I półrocza 2012 r. relacja ta uległa spadkowi z 7,68 do 6,97, co wynikało z niższej ściągalskości należności o 593,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 89-90, 92)

1.2.3. Działania poprzedzające wszczęcie egzekucji

Badaniem kontrolnym objęto 30 zaległości według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. W populacji obejmującej 187 pozycji nie było zaległości z deklaracji podatkowej PIT-37, natomiast z deklaracji CIT-8 wystąpiły dwie zaległości. Do próby wybrano losowo 18 deklaracji VAT-7, 10 zeznań rocznych PIT-36 i 2 zeznania roczne CIT-8.

Na podstawie badanej próby (16,0%) ustalono, że:

- kwoty zaległych należności wprowadzone do systemu oraz wskazane w tytule wykonawczym odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej i z deklaracji (VAT-7) lub zeznań (PIT-36 i CIT-8),
- upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiane były zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵,
- od wpływu deklaracji do Urzędu do przypisania należności w systemie upłynęło nie więcej niż 30 dni (przeciętny okres – 7 dni),
- od daty przypisu deklaracji (w sytuacji, gdy upłynął termin płatności) do wystawienia upomnienia nie upłynęło więcej niż 14 dni,
- od wpływu potwierdzenia doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego nie upłynęło więcej niż 15 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 55-61)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. Realizacja zadań dodatkowych (pozafiskalnych)

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. W okresie trzech kwartałów 2013 r. łączny czas przeznaczony na wykonanie przez Urząd dodatkowych zadań, niezwiązanych ściśle z poborem podatków, wyniósł 4164 roboczodni, co w przeliczeniu na etaty wyniosło: 26,0 dla 160 roboczodni i 26,3 dla 158,41⁶ roboczodni. Spośród realizowanych zadań pozafiskalnych, największe obciążenie pracą dotyczyło takich czynności jak udostępnienie informacji komornikowi sądowemu – 1797,81 roboczodni (11,3 etatu) i przekazywanie 1% na organizacje pożytku publicznego – 1194,88 (7,5 etatu).

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w trzech kwartałach 2013 r. wyniosło 144,5 w przeliczeniu na pełnozatrudnionych. Z zatrudnionych w tym okresie pracowników, 18,2% etatów wykorzystywanych było do wykonywania dodatkowych czynności, niezwiązanych z poborem podatków.

(dowód: akta kontroli, str. 76-78)

1.3.2. W trzech kwartałach 2013 r. koszty wynagrodzeń związanych z wykonywaniem przez Urząd zadań pozafiskalnych wyniosły 962,1 tys. zł, co

⁵ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁶ W Urzędzie przeciętna liczba roboczodni przepracowanych przez pracownika zatrudnionego na pełnym etacie w okresie trzech kwartałów 2013 r. wyniosła 158,41.

stanowiło 17,1% ogółem wynagrodzeń w tym okresie (5.624,6 tys. zł). Koszty wynagrodzeń dotyczące realizacji zadań kontrolnych wyniosły 484,5 tys. zł (8,6%), a koszty wynagrodzeń dotyczące realizacji zadań egzekucyjnych związane z poborem podatków wyniosły 435,2 tys. zł (7,7%).

(dowód: akta kontroli, str. 78-80)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ działalność kontrolną Urzędu pomimo uzyskania przez Urząd (wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego) wysokiego wskaźnika różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłatą (KP.RKD), świadczącego o ograniczonym zaufaniu, co do rzetelności gromadzenia danych w toku kontroli podatkowej i jakości danych wprowadzanych do podsystemu KONTROLA. Urząd prawidłowo typował podmioty do kontroli i uzyskiwał dużą efektywność finansową kontroli. Wzrosła też wydajność pracowników zatrudnionych w dziale kontroli.

NIK ocenia pozytywnie działalność egzekucyjną Urzędu, pomimo, że uzyskał najniższy, wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego, wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych (EG.ESM). Urząd sprawnie prowadził działania poprzedzające wszczęcie egzekucji, pomimo nadal wysokiego obciążenia pracą w przeliczeniu na jednego pracownika. W okresie trzech kwartałów 2013 r. 18,2% etatów Urzędu wykorzystywanych było do wykonywania dodatkowych czynności, niezwiązanych z poborem podatków.

2. Gospodarowanie środkami budżetowymi na realizację zadań – wykonanie planów finansowych przez Urząd

2.1. Rzetelność planowania wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Urząd w ograniczonym zakresie uczestniczył w procesie tworzenia projektów planów finansowych na lata 2012 i 2013. Izba Skarbowa w Bydgoszczy, zwana dalej „Izbą”, występując do Urzędu o przygotowanie projektów planów finansowych podała wskaźniki wzrostu wydatków, których nie można było przekroczyć. Wysokość środków na wynagrodzenia i pochodne nie podlegała zwiększeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 107)

2.1.2. Planowanie wydatków

2.1.2.1. Plan na 2012 r.

Pismem z dnia 6 kwietnia 2011 r. Izba wystąpiła do Urzędu o przygotowanie projektu planu dochodów i wydatków na 2012 r. podając, że:

- wynagrodzenia i pochodne należy zaplanować na poziomie 2011 r.,
- wzrost ogólny kwot przeznaczonych na świadczenia i wydatki bieżące nie może przekroczyć wzrostu o 3,8%,
- nie należy planować wydatków w rozdziale 75014.

W odpowiedzi Urząd opracował projekt planu dochodów i wydatków na 2012 r. (pismo z dnia 7 kwietnia 2011 r.). Zaplanowane wydatki wyniosły łącznie 9.428,0 tys. zł.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Izba zwróciła się pismem z dnia 4 listopada 2011 r. do Urzędu o przygotowanie projektu planu finansowego na 2012 r. Zaplanowana kwota wydatków łącznych (rozdział 75009) wyniosła 9.471,0 tys. zł. Przewidywane wydatki w rozdziale 75014 stanowiły kwotę 1.570,0 tys. zł. Urząd został zobowiązany do zaplanowania kwoty wydatków rezerwy celowej w poszczególnych kwartałach.

Pismem z dnia 21 marca 2012 r. Izba poinformowała Urząd o kwotach dochodów i wydatków na 2012 r. W rozdziale 75009 zaplanowane wydatki wynosiły 9.468,0 tys. zł.

Izba w piśmie z dnia 3 lutego 2012 r. podała, że uruchomiono środki z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 57) na sfinansowanie egzekucji należności pieniężnych wykonywanej przez Naczelnika Urzędu w związku z likwidacją dochodów własnych (rozdział 75014 – Egzekucja administracyjna należności pieniężnych). Podano, że kwota 433,0 tys. zł została przeznaczona na wydatki egzekucyjne w I kwartale 2012 r., a zmiana planu finansowego nastąpi po ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2012 r. W kolejnych kwartałach 2012 r. (pisma z dnia: 22.03.2012 r., 6.04.2012 r., 9.07.2012 r., 19.10.2012 r.) Izba zwiększała kwotę wydatków w rozdziale 75014 (do 445,1 tys. zł, do 867,1 tys. zł, do 1.246,2 tys. zł, do 1.745,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str. 107, 109-110)

2.1.2.2. Plan na 2013 r.

Pismem z dnia 19 czerwca 2012 r. Izba wystąpiła do Urzędu o przygotowanie projektu planu dochodów i wydatków na 2013 r. podając, że:

- wynagrodzenia należy zaplanować na poziomie 2012 r.,
- wzrost ogólny kwot przeznaczonych na świadczenia i wydatki bieżące nie może przekroczyć wzrostu o 3,7%,
- nie planować wydatków w rozdziale 75014.

Urząd w piśmie z dnia 28 czerwca 2012 r. podał, że planowane wydatki w rozdziale 75009 wyniosą kwotę 9.469,1 tys. zł i nie przekraczają kwot wyliczonych przy zastosowaniu wydatkowej reguły dyscyplinującej.

Dnia 2 lipca 2012 r. Izba wystąpiła do Urzędu o przygotowanie materiałów, dotyczących dochodów i wydatków budżetowych rozdziału 75014, wskazując, że założenia projektu budżetu państwa na 2013 r. nie przewidują wzrostu wynagrodzeń. Urząd w piśmie z dnia 12 lipca 2012 r. skierowanym do Izby złożył zapotrzebowanie na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w kwocie 188,0 tys. zł obejmujące: sprzęt biurowo-techniczny, sprzęt komputerowy, oprogramowanie.

Dnia 14 listopada 2012 r. Izba wystąpiła do Urzędu o przygotowanie projektu planu finansowego na 2013 r. podając, że:

- utrzymano w 2013 r. limit wydatków bezosobowych i każda zmiana w tym zakresie będzie dokonywana przez Ministerstwo Finansów na wniosek jednostki,
- wynagrodzenia zostały określone na poziomie ustawy budżetowej na rok 2012.

Przewidywane wydatki w rozdziale 75014 stanowiły kwotę 1.758,0 tys. zł. Urząd zaplanował kwoty wydatków rezerwy celowej w poszczególnych kwartałach, o czym poinformował Izbę w piśmie z dnia 22 listopada 2012 r.

W kolejnych kwartałach 2013 r. (pisma z dnia: 1.03.2013 r., 30.04.2013 r., 9.07.2013r.,) Izba zwiększała kwotę wydatków w rozdziale 75014 (do 503,7 tys. zł, do 963,5 tys. zł, do 1.320,5 tys. zł).

Pismem z dnia 12 lutego 2013 r. Izba poinformowała Urząd o kwotach dochodów i wydatków na 2013 r. W rozdziale 75009 zaplanowane wydatki stanowiły kwotę 9.405,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 107-108, 110-111)

2.1.3. Na 2012 r. zaplanowano wydatki w rozdziale 75009 w kwocie 9.468,0 tys. zł, które na koniec roku uległy zwiększeniu o kwotę 174,3 tys. zł. Największy wzrost planowanych wydatków dotyczył zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210) o kwotę 78,6 tys. zł (zakupiono komputery dla stanowisk, które wyposażone były w terminale komputerowe i zakupiono materiały biurowe).

(dowód: akta kontroli, str. 109-111, 112, 114)

Na 2013 r. zaplanowano wydatki w rozdziale 75009 w kwocie 9.405,0 tys. zł, które uległy zwiększeniu o kwotę 80,0 tys. zł. Największy wzrost planowanych wydatków dotyczył wynagrodzeń bezosobowych (§ 4170) o kwotę 80,0 tys. zł. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe było realizacją zgłoszonego zapotrzebowania na środki w związku zatrudnieniem osób na umowy zlecenia w ramach akcji zeznań rocznych.

(dowód: akta kontroli, str. 109-115)

Ze złożonego zapotrzebowania na rok 2013 rozdział 75014 § 6060 na kwotę 188,0 tys. zł na zakupy inwestycyjne (sprzęt biurowo-techniczny, sprzęt komputerowy, oprogramowanie) na dzień 30 września 2013 r. Urząd nie uzyskał środków finansowych.

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że w październiku 2013 r. przeprowadzono się do nowej siedziby, wyposażonej częściowo w nowy sprzęt komputerowy i sprzęt biurowo-techniczny.

(dowód: akta kontroli, str. 112-113)

2.1.4. W związku z podjęciem przez Naczelnika Urzędu działań zmierzających do zmniejszenia kosztów funkcjonowania, ochrona obiektu została ograniczona z całodobowej na ochronę godzinową. Podpisano w lutym 2013 r. umowę na wykonanie usług porządkowych z nowym operatorem z uwzględnieniem niższej stawki. W roku 2012 przeprowadzono badania rynku i podpisano umowę na dostarczanie artykułów biurowych z kilkoma operatorami w zależności od tego, który z nich proponował najbardziej korzystne ceny za poszczególne artykuły. Przeprowadzone zostało także badanie rynku i podpisano umowę z określeniem stałej ceny za dostarczanie w 2012 roku artykułów bhp (papier toaletowy, mydło w płynie). W ramach centralnych zamówień publicznych została podpisana umowa o dostarczanie usług telefonii komórkowej. Naczelnik Urzędu w związku z powyższym zmienił operatora i podpisał umowy z nowym wyłonionym w przetargu centralnym operatorem oraz wydał zarządzenie Nr 38/2012 w sprawie zasad użytkowania przez pracowników telefonów stacjonarnych i komórkowych oraz pokrywania kosztów ich użytkowania, zmienione zarządzeniem nr 58/2013. W roku 2013 została renegocjowana i podpisana nowa umowa z pocztą polską na dostarczanie przesyłek listowych.

W związku z otrzymaniem dnia 26 sierpnia 2013 r. pisma z Izby Skarbowej w sprawie konieczności ograniczenia wydatków, bieżącego monitorowania kosztów i analizowania rozwiązań oszczędnościowych powołany został zarządzeniem Naczelnika Urzędu dnia 3 września 2013 r. Zespół ds. działań i rozwiązań dotyczących oszczędności, który przedstawił propozycje konkretnych działań, mających na celu oszczędności środków na funkcjonowanie Urzędu. W związku z przeprowadzoną analizą kosztów i przedstawionymi propozycjami oszczędnościowymi zostało wydane zarządzenie w sprawie określenia działań i rozwiązań dotyczących oszczędności środków finansowych w Urzędzie.

Dokonano analizy struktury organizacyjnej i zmieniono strukturę dnia 1 stycznia 2011 r. i dnia 1 lipca 2012 r. ze względu na zmianę statutu urzędów skarbowych oraz efektywność wykonywanych zadań. Oszczędności dotyczyły zlikwidowanej jednej komórki kontroli podatkowej, wskutek czego zaoszczędzono dodatek kontrolerski oraz przeniesiono jednego pracownika do postępowań podatkowych.

Wielkość oszczędności w okresie od 1 lipca 2012 r. do 30 września 2013 r. wyniosła około 10,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 46, 49-50)

2.1.5. W badanym okresie Urząd zajmował 2.170 m² powierzchni całkowitej nieruchomości (pow. użytkowa 935,1 m², kubatura – 8.659 m³), w tym wynajmował 15 m² powierzchni Bankowi Spółdzielczemu (pomieszczenie kasowe). Na jednego pracownika Urzędu przypadało 15 m² powierzchni całkowitej nieruchomości (około 6 m² powierzchni użytkowej). Średni miesięczny koszt eksploatacyjny zajmowanej przez Urząd nieruchomości wyniósł w 2012 r. - 15,3 tys. zł, natomiast w 2013 r. (do 30 września) - 14,1 tys. zł. Urząd najmował lokal użytkowy o pow. 40 m² z przeznaczeniem na składnicę ruchomości organu egzekucyjnego.

Od dnia 7 października 2013 r. Urząd zmienił siedzibę na nowo wybudowany obiekt (pow. zabudowy – 1.007,10 m², pow. użytkowa – 3.907,14 m², kubatura 17.332 m³).

(dowód: akta kontroli, str. 74-75, 210)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W 2012 r. zrealizowane w Urzędzie wydatki wyniosły 11.290,2 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. (wg Rb-28) były one wyższe o 688,8 tys. zł, tj. o 6,5%. Biorąc pod uwagę fakt, że w 2011 r. Urząd wykonywał wydatki z rachunku pomocniczego (rozdział 75093) w wysokości 262,2 tys. zł, wzrost wydatków stanowił 3,9%.

Najwyższe wydatki wystąpiły w rozdziale 75009 § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (stanowiły 59,2 % wydatków ogółem) i wyniosły 6.683,7 tys. zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

W 2012 r. Urząd wydatkował środki z rezerwy celowej 75014 w kwocie 1.633,5 tys. zł, tj. 98,7% planu po zmianach i 100,0% środków zaangażowanych.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 1.245,8 tys. zł, tj. 52,6% badanej populacji i 11,0% wydatków ogółem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wydatki bieżące Urzędu mające na celu jego prawidłowe funkcjonowanie.

W 2012 r. wydatki majątkowe nie zostały zaplanowane w budżecie Urzędu.

Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 704,2 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 23,7 tys. zł, tj. o 3,5%. Główną pozycję (484,6 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli, str. 99-100, 116-121, 124-129, 206, 209)

Do 30 września 2013 r. zrealizowane w Urzędzie wydatki wyniosły 7.892,6 tys. zł, tj. 73,0% planu po zmianach. Najwyższe wydatki wystąpiły w rozdziale 75009 § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (stanowiły 58,1% wydatków ogółem) i wyniosły 4.587,5 tys. zł, tj. 69,8% planu po zmianach.

Do 30 września 2013 r. Urząd wydatkował środki z rezerwy celowej 75014 w kwocie 1.026,6 tys. zł, tj. 77,3% planu po zmianach.

Badaniem objęto wydatki w wysokości 1.024,5 tys. zł, tj. 64,3% badanej populacji i 13,0% wydatków ogółem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami, oszczędnie gospodarując przyznanymi kwotami. Środki publiczne zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wydatki bieżące Urzędu mające na celu jego prawidłowe funkcjonowanie.

W 2013 r. wydatki majątkowe nie zostały zaplanowane w budżecie Urzędu. Zobowiązania na 30 września 2013 r. wyniosły 249,0 tys. zł i główną pozycję (144,1 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (rozdział 75009 § 4020).

Zobowiązania wymagalne na koniec września 2013 r. nie wystąpiły.

Analiza za grudzień 2012 r. rozliczenia środków budżetowych pozostających na bieżącym rachunku bankowym nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 99-100, 122-123, 130-135, 207-209)

2.2.2. Pracownicy komórki kontroli w 2012 r. uczestniczyli w następujących szkoleniach:

- Piramidy finansowe w kontekście prowadzenia działalności bez zezwolenia oraz przestępstw giełdowych – jedna osoba,
- Podatek od towarów i usług w transakcjach wewnątrzwspólnotowych – jedna osoba,
- Przegląd aktualnego orzecznictwa w zakresie podatku VAT – jedna osoba,
- Wykorzystanie programu ACL w trakcie kontroli podatkowej – 2 osoby,
- Informatyka śledcza i bezpieczeństwo w działaniach kontroli podatkowej – jedna osoba,
- Zagadnienia prawne i prezentacja kas rejestrujących – jedna osoba,
- ACL – Techniki Analizy Danych – jedna osoba,
- Skrypty ACL – 2 osoby,
- Rozliczanie płatnika z podatku dochodowego od osób fizycznych – zmiany na 2012 r. – jedna osoba,
- Zasady prowadzenia rachunkowości – jedna osoba,
- Procedury kontroli podatkowej – jedna osoba,
- Nowy model fakturowania od stycznia 2013 r. – jedna osoba,
- Przegląd bieżącego orzecznictwa sądowego w zakresie podatków dochodowych – jedna osoba.

Pracownicy komórki kontroli w 2013 r. (do 30 września) uczestniczyli w następujących szkoleniach:

- Kontrola podatkowa przedsiębiorców – 2 osoby,
- Warsztaty ACL – 4 osoby,
- Wykorzystanie programu ACL w trakcie kontroli podatkowej – 6 osób,
- Podatek dochodowy od osób fizycznych – działalność gospodarcza – jedna osoba,
- Postępowanie dowodowe oraz dokumentowanie czynności kontrolnych w toku kontroli podatkowej – jedna osoba,
- Przegląd aktualnego orzecznictwa w zakresie podatku VAT – jedna osoba,
- Wymiana doświadczeń oraz analiza bieżących problemów w zakresie kontroli podatkowej i postępowania podatkowego z uwzględnieniem przepisów ustawy Ordynacja podatkowa i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – jedna osoba.

Pani Marzanna Żuchowska – Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że:

- Urząd dobierał tematy szkoleń dla pracowników biorąc pod uwagę przede wszystkim: zakres wykonywanych zadań przez pracownika, wnioski wynikające

z Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego i okresowych ocen pracowniczych, możliwości finansowe Urzędu, plan szkoleń;

- pracownicy Urzędu kierowani byli na szkolenia na podstawie informacji otrzymywanych z Izby o mających odbyć się szkoleniach, które wynikają z "Systemu szkoleń w administracji skarbowej" zaakceptowanego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów oraz zatwierdzonego przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów oraz z "Planu szkoleń dla pracowników Izby i urzędów skarbowych woj. kujawsko-pomorskiego", opracowywanego przez Izbę w oparciu o propozycje przekazywane przez poszczególne urzędy oraz w oparciu o oferty od podmiotów zewnętrznych.

Na szkolenia w zakresie realizacji zadań w obszarze kontroli podatkowej w roku 2012 Urząd poniósł koszty w wysokości 800 zł natomiast w 2013 roku (do 30 września) wydatki na szkolenia nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli, str. 46-47, 50-52)

2.2.3. W latach 2012-2013 (III kwartały) Urząd udzielił 2 zamówień publicznych o wartości 882,2 tys. zł (przetarg nieograniczony i zamówienie z wolnej ręki), które objęto badaniem kontrolnym. Zamówienie z wolnej ręki zostało udzielone dnia 3 kwietnia 2012 r. i obejmowało usługę w sprawie uiszczania opłat przy użyciu maszyny do frankowania oraz uiszczania opłat w formie bezgotówkowej z dołu za nadane i zwrócone przesyłki na potrzeby Urzędu. Wartość zamówienia netto wyniosła 390,2 tys. zł (97,1 tys. euro). Uzasadnieniem zastosowanego trybu był art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b PZP⁸ (prawa wyłączne).

Przetarg nieograniczony udzielony został dnia 29 marca 2013 r. i obejmował świadczenie usług pocztowych w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek pocztowych oraz ich ewentualnych zwrotów w obrocie krajowym i zagranicznym dla Urzędu. Wartość zamówienia netto wyniosła 492,0 tys. zł (122,4 tys. euro).

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w PZP. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone usługi.

(dowód: akta kontroli, str. 147-158)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Stan zatrudnienia i wykonanie wydatków na wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Przeciętne zatrudnienie⁹ w trzech kwartałach 2013 r. w Urzędzie wyniosło 144,5 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r. i w 2011 r. odpowiednio o 1,69 etatu i o 6,96 etatu. Przyczyną zmniejszenia liczby osób zatrudnionych na przestrzeni lat 2011-2013 była konieczność dokonania redukcji zatrudnienia w 2011 r., do której Urząd został zobligowany przez Izbę.

W latach 2011-2013 (III kwartały) z pracy w Urzędzie odeszło 46 osób, z tego 27 osób z upływem czasu, na który była zawarta umowa; 10 osób wypowiedziało stosunek pracy (5 osób przeszło na emeryturę); 4 osobom Urząd wypowiedział

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) zwana w dalszej treści PZP.

⁹ w przeliczeniu na pełne etaty.

stosunek pracy; 3 osoby odeszły na mocy porozumienia stron; 2 osobom rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia.

Przeciętne wynagrodzenie w trzech kwartałach 2013 r. wyniosło 4.324,95 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2012 r. było niższe o 116,99 zł, tj. o 2,6%, a w stosunku do 2011 r. było wyższe o 150,80 zł, tj. o 3,6 %.

(dowód: akta kontroli, str. 79-80, 98, 101-102)

2.3.2. Zmiany organizacyjne Urzędu miały miejsce od dnia 1 stycznia 2011 r. i wynikały z wprowadzonego zarządzenia nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów. Główne zmiany wynikające z ww. zarządzenia dotyczyły utworzenia nowego katalogu komórek organizacyjnych urzędów skarbowych, tj.:

- bezpośrednia obsługa podatnika,
- ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych,
- odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe,
- analiza i planowanie,

oraz możliwości tworzenia w urzędach skarbowych samodzielnych referatów.

Zakres zmian w strukturze Urzędu wprowadził podział Urzędu na dwie sfery działania – bezpośrednio związane z klientem i niezwiązaną bezpośrednio z jego obsługą. W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę ds. bezpośredniej obsługi podatnika. Istotną zmianą było również wprowadzenie do struktury organizacyjnej Urzędu, komórki w ramach, której skupiono postępowania podatkowe (orzecznictwo podatkowe, udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz sprawy zabezpieczeń i orzekania o odpowiedzialności za zobowiązania). Ponadto w funkcjonowaniu Urzędu powstała komórka „Analiza i Planowanie”.

Zmiany organizacyjne zostały przeprowadzone w ramach posiadanych zasobów kadrowych oraz zasobów technicznych.

Urząd nie występował o dodatkowe środki na pokrycie kosztów związanych z reorganizacją, ani nie zostały przekazane z budżetu państwa dodatkowe środki na pokrycie takich kosztów. Reorganizacja funkcjonowania Urzędu została pokryta w ramach przyznanych środków ustawą budżetową na dany rok.

(dowód: akta kontroli, str. 47, 52-54)

2.3.3. W 2012 r. kwoty wydatków na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (rozdział 75014 § 4020 i rozdział 75009 § 4020) i na wynagrodzenia osobowe pracowników (rozdział 75009 § 4010) nie przekroczyły kwot określonych w planie finansowym (po zmianach).

Urząd w badanym okresie nie był zobowiązany do wypłaty odszkodowań zwolnionym pracownikom z tytułu rozwiązania umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli, str. 99-100, 102)

2.3.4. Na przestrzeni lat 2011-2013 (trzy kwartały) Urząd zatrudniał 8 osób niepełnosprawnych. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Urzędzie wynosił: na 31 stycznia 2012 r. – 6,53%, na 31 grudnia 2012 r. – 6,45%, na 30 września 2013 r. – 6,45%. Urząd, z uwagi na osiągnięty wskaźnik, na mocy art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰, zwolniony był z miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 81)

2.3.5. W 2012 r. z zaplanowanej kwoty 517,1 tys. zł na wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (rozdział 75014 § 4020 – wynagrodzenia

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

prowizyjne) Urząd wydatkował kwotę 516,4 tys. zł (99,9%) i w porównaniu do roku 2011 nastąpił wzrost o kwotę 90,3 tys. zł, tj. o 21,2%¹¹.

(dowód: akta kontroli, str. 99-100)

2.3.6. Realizacja zadań w godzinach nadliczbowych

W 2012 r. 139 pracowników Urzędu wypracowało 4303 godziny nadliczbowe, tj. 31 nadgodzin na jednego pracownika. W III kwartałach 2013 r. 128 pracowników Urzędu wypracowało 3685 godziny nadliczbowe, tj. 28,8 nadgodzin na jednego pracownika. Czas pomiędzy datą wypracowania i rozliczenia godzin nadliczbowych wyniósł średnio w 2012 r. – 62 dni, a w III kwartałach 2013 r. – 44 dni. Nie uwzględniając rozliczenia nadgodzin w drodze urlopów czas ten wyniósł odpowiednio 16 dni i 18 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 73)

Przyczyną pracy w godzinach nadliczbowych były szczególne potrzeby Urzędu, wynikające z ilości i złożoności zadań wykonywanych w komórkach organizacyjnych. Do zadań tych należały m.in.: wysyłanie wezwań na błędnie złożone zeznania, monitorowanie zaliczek, weryfikacja REGON, wprowadzanie danych do systemu EGAPOLTAX, weryfikacja, wprowadzanie wniosków CEIDG, przygotowywanie protokołów z czynności sprawdzających, opracowanie decyzji wymiarowych, przygotowanie danych do sprawozdań i odpowiedzi na pisma.

Praca w godzinach nadliczbowych wykonywana była na polecenie przełożonego.

Ewidencja czasu pracy w godzinach nadliczbowych prowadzona była w formie elektronicznej przy użyciu programu TEXTIN KADRY. Pracownik wykonujący pracę poza godzinami pracy na polecenie przełożonego uzyskiwał pisemne zezwolenie (Karta rozliczeniowa czasu pracy – praca poza godzinami pracy) pracodawcy do pozostania na terenie Urzędu.

Pracownicy za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych uzyskiwali czas wolny w tym samym wymiarze udzielonym w danym okresie rozliczeniowym. Zgodnie z Regulaminem pracy w Urzędzie, okres rozliczeniowy wynosił 8 tygodni. Pracownicy, którzy nie korzystali z czasu wolnego w okresie rozliczeniowym, wnioskowali o czas wolny lub o dzień wolny w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu (art. 97 ust. 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹²).

Analiza losowo wybranych 7 kart rozliczeniowych czasu pracy (nadgodziny) wykazała, że ewidencja czasu pracy w godzinach nadliczbowych prowadzona była rzetelnie.

(dowód: akta kontroli, str. 62-72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

2.4.1. Organizacja systemu rachunkowości i kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Urząd posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się

¹¹ W wydatkach 2011 r. uwzględniono wydatki z rachunku pomocniczego rozdział 75093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które były finansowane z rachunku dochodów własnych.

¹² Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 136-138)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości nie określił odstępstw od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych. Urząd w przypadku zakupów materiałów za gotówkę, o nieistotnej wartości, pomijał w rozliczeniach konta rozrachunkowe, księgując np. Dt 401 Ct 101.

(dowód: akta kontroli, str. 137)

Pani Marzanna Żuchowska – Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że:

- w Polityce rachunkowości nie określono wyjątków od zasady księgowania zakupów na kontach rozrachunkowych, gdyż są to drobne zakupy za niewielkie kwoty,
- stosowane księgowanie nie narusza zasady memoriału, wszystkie obciążające jednostkę koszty ujęte są w danym roku obrotowym.

(dowód: akta kontroli, str. 140-141)

Jednostki budżetowe, do których zalicza się Urząd, zobowiązane są do stosowania jednej z nadrzędnych zasad rachunkowości, tj. zasady memoriału zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹⁴, a także zasady kompletności zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Wszelkie odstępstwa od wymienionych zasad powinny zostać określone w „Polityce rachunkowości” Urzędu.

Wymieniona nieprawidłowość nie spowodowała negatywnych następstw w zakresie prawidłowego sporządzenia sprawozdań budżetowych.

2.4.2. System księgowości komputerowej

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie od 1 stycznia 2012 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Naczelnika Urzędu system księgowości komputerowej Sfinks, który był zmieniany do wersji 8.19. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System zapewniał kontrolę kompletności zapisów oraz ich poprawność i prawidłową sekwencję dat.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W księgach rachunkowych (np. zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych) prowadzonych przy pomocy systemu księgowości komputerowej Sfinks, nie było jednoznacznej informacji o tym, że występujące dane są trwałe (nie są z bufora, tzn. robocze) i dotyczą zamkniętego okresu.

(dowód: akta kontroli, str. 139, 146)

Pani Marzanna Żuchowska – Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że:

- system księgowości komputerowej Sfinks Urząd stosuje od 2009 r. podobnie jak większość jednostek w województwie kujawsko-pomorskim, a także jednostka nadrzędna,
- w programie przed wydrukiem istnieje możliwość wyboru czy drukujemy zestawienie obrotów i sald z ksiąg (zapisy trwałe po zamknięciu miesiąca) czy z uwzględnieniem wszystkich wprowadzonych dowodów,

¹³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), zwana w dalszej treści „ustawą o rachunkowości”.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

- jeżeli wybrano zapisy trwale wówczas w nagłówku wydruku pojawia się odpowiedni zapis „tylko dziennik”.

(dowód: akta kontroli, str. 140-141)

Stosownie do postanowień ustawy o rachunkowości oprogramowanie powinno pozwalać na uzyskiwanie jasnych, czytelnych i zrozumiałych informacji w odniesieniu do zapisów dokonanych w księgach rachunkowych (art. 13 ust. 3 i art. 24 ust. 4 pkt 4 ustawy o rachunkowości).

Zdaniem NIK zapis „tylko dziennik” nie jest jasną i czytelną informacją, a także zrozumiałą bez konieczności analizy opisu systemu księgowości komputerowej.

2.4.3. Prawdliwość ujęcia operacji gospodarczych w księgach rachunkowych i dokonania zapisów księgowych

2.4.3.1. Rok 2012

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 - wydatki budżetowe, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁵ 222 dowody księgowe na kwotę 1.245,8 tys. zł. Wykaz elementów populacji stanowiły zapisy wydatków z grup paragrafowych 400 z wyłączeniem w grupie 400 następujących paragrafów: 401-408, 411-415, 418-420 i 444. Zbiór objęty badaniem (2173 dowody) wyniósł łącznie 2.366,4 tys. zł. Urząd nie dokonywał wydatków majątkowych oraz wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich.

W ramach kontroli dowody księgowe zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(dowód: akta kontroli, str. 124-129)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku 4 dowodów księgowych z 2012 r. (rozliczenia wyjazdów służbowych: z dnia 28.09.2012 r. na kwotę 70,60 zł, z dnia 16.11.2012 r. na kwotę 364,41 zł, z dnia 26.11.2012 r. na kwotę 163,00 zł, z dnia 27.12.2012 r. na kwotę 383,63 zł) brak było informacji o ich sprawdzeniu pod względem rachunkowym.

Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 3 Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 118/2011 Naczelnika Urzędu z dnia 18 listopada 2011 r., dokumenty księgowe podlegają sprawdzeniu przed wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych w celu niedopuszczenia do zaksięgowania dokumentów posiadających wady. W tym celu dokument powinien być sprawdzony m.in. pod względem rachunkowym, aby stwierdzić czy dane liczbowe na dokumencie księgowym są prawidłowo wyliczone.

(dowód: akta kontroli, str. 125-129, 193-195)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła, że:

- zastosowano błędne druki poleceń wyjazdów służbowych,
- w 2013 r. dopisywano na drukach „i rachunkowym” oraz zakupiono poprawne druki.

(dowód: akta kontroli, str. 143-145)

¹⁵ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS), zastosowana przy użyciu narzędzia informatycznego „Pomocnik Kontrolera PK-5.3.

Opis stanu
faktycznego

2.4.3.2. Rok 2013 (III kwartały)

Na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 - wydatki budżetowe, wybrano do kontroli z zastosowaniem metody monetarnej¹⁶ 203 dowody księgowe na kwotę 1.024,5 tys. zł. Wykaz elementów populacji stanowiły zapisy wydatków z grup paragrafowych 400 z wyłączeniem w grupie 400 następujących paragrafów: 401-408, 411-415, 418-420 i 444. Zbiór objęty badaniem (1342 dowody) wyniósł łącznie 1.594,4 tys. zł. Urząd nie dokonywał wydatków majątkowych oraz wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich.

W ramach kontroli dowody księgowe zostały sprawdzone pod kątem poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane także pod względem legalności, gospodarności i celowości.

(dowód: akta kontroli, str. 130-135)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność planowania i realizację wydatków budżetowych. Zgłoszone przez Urząd wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w trakcie roku zmiany w planie wydatków wynikały z zabezpieczenia bieżącego finansowania zadań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wiarygodność ksiąg rachunkowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości. Pozytywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz pozytywnie ocenia skuteczność systemu księgowości komputerowej.

3. Rzetelność sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia) oraz za wrzesień 2013 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

- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. i za III kwartał 2013 r. o stanie:
 - a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
 - b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷

¹⁶ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS), zastosowana przy użyciu narzędzia informatycznego „Pomocnik Kontrolera PK-5.3.

¹⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 103, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 159-162)

Sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.327.460,63 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 11.290.195,26 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Bydgoszczy w dniu 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 120-121, 163-166)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130-D Rachunek dochodów budżetowych po stronie Wn i uwzględniała zwrot kosztów egzekucyjnych ujęty na koncie 720-D po stronie Wn i wynosiła 2.327.460,63 zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130-D, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli, str. 159-160, 165-166)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 11.290.195,26 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130-B po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130-B, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w sprawozdaniu Rb-N na koniec IV kwartału 2012 r. wyniosła 225.837,28 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 120-121, 159-160, 171-172)

Według stanu na koniec IV kwartału 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 173-174)

Wykazane w sprawozdaniu na koniec września 2013 r. Rb-23 dochody wykonane wyniosły 1.736.844,52 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 7.892.558,72 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Bydgoszczy w dniu 10 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 122-123, 175-177)

Przedstawiona w sprawozdaniu na koniec września 2013 r. Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130-D, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli, str. 161-162, 177)

¹⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Kwota wydatków ogółem wykazana w sprawozdaniu na koniec września 2013 r. Rb-28 wyniosła 7.892.558,72 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130-B po stronie Ma oraz kwotą środków otrzymanych w 2013 r. od dysponenta wyższego stopnia. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130-B, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota należności ogółem wykazana w sprawozdaniu Rb-N na koniec III kwartału 2013 r. wyniosła 250.144,43 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 122-123, 161-162, 178-179)

Według stanu na koniec III kwartału 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli, str. 162)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W przypadku rozłożenia na raty należności sądowych, w taki sposób, że termin płatności przypadał na następny rok budżetowy Urząd nie przekięgował należności w wysokości przypadającej na następny rok budżetowy. Stan należności przypadających na rok 2012 nie został zmniejszony o kwotę 18.073,80 zł.

W 2012 r. 7 dłużnikom rozłożono na raty należności w kwocie łącznej 28.157,00 zł. Termin płatności rat 5 dłużników w kwocie łącznej 18.073,80 zł przypadał na rok 2013 r. Na mocy wyroków Sądu Rejonowego w Inowrocławiu orzeczono przepadek osiągniętych korzyści majątkowych przez oskarżonych. Na wniosek oskarżonych Sąd Rejonowy w Inowrocławiu rozłożył na raty zasądzoną kwotę przepadku korzyści majątkowej.

(dowód: akta kontroli, str. 180-182)

Stosownie do § 9 ust 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 37 do tego rozporządzenia dane wykazywane w sprawozdaniach budżetowych powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a należności wykazywane w sprawozdaniu Rb-27 (kolumna 7) powinny obejmować salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów.

W przypadku odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty itp. należności, których nowo ustalony termin płatności przypada na następny rok budżetowy powinny być wyłączone ze sprawozdania Rb-27 danego roku budżetowego. W związku z powyższym ewidencja księgowa należności musi być tak prowadzona, aby można było uzyskać z niej informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania Rb-27, w tym o wysokości należności, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy.

Główna Księgowa wyjaśniła, że:

- należności te zostały wykazane w Rb-27 za 2012 r. zgodnie z pierwotnym terminem płatności,
- po uzyskaniu informacji o rozłożeniu należności na raty wartość ta została uwzględniona w kolumnie 12 „zaległości netto”.

(dowód: akta kontroli, str. 142, 144)

2. Należność z tytułu kary porządkowej (postanowienie z dnia 26.06.2012 r. na kwotę 1.000 zł) nałożoną przez organ podatkowy na podstawie art. 262 Ordynacji podatkowej¹⁹, wykazano w sprawozdaniu Rb-27 (dział 750, rozdział 75009 § 0970)

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), zwana dalej „Ordynacją podatkową”.

z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych zamiast w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych, jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa.

Zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 i 2 załącznika nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych, jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa, wykazuje się dochody budżetu państwa z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach dochodów budżetu państwa należne za dany okres sprawozdawczy, które zmniejszają dochody budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 183-191)

Główna Księgowa wyjaśniła, że należność z tytułu kary porządkowej ujęto w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych, gdyż uznano ją za karę grzywny, którą wykazuje się w tym sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 142, 144)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz ocenia pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa z ewidencją księgową, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie prowadzonej ewidencji księgowej należności.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Uwzględnienie w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości wyjątków od zasady księgowania wszystkich zakupów na kontach rozrachunkowych.
2. Zapewnienie prowadzenia ewidencji księgowej należności dochodów budżetowych, w taki sposób, aby można było z niej uzyskać informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania Rb-27 w zakresie wysokości należności, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy.
3. Wykazywanie należności z tytułu kary porządkowej w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych, jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa.
4. Zintensyfikowanie działań mających na celu poprawienie ściągłość zaległości ogółem.

V. 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

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

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 14 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.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2013 r.

Kontroler
Andrzej Maciejki
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis