



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.021.01.2019

Pan

Jacek Gross

Starosta Powiatu Nowodworskiego

Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim

ul. gen. Władysława Sikorskiego 23

82-100 Nowy Dwór Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/109 – Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim, ul. gen. Władysława Sikorskiego 23, 82-100 Nowy Dwór Gdański (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Gross, Starosta Powiatu Nowodworskiego od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Starosta”). Poprzednio, tj. od 1 grudnia 2014 r. do 18 listopada 2018 r. Starostą był Zbigniew Ptak.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń w VAT. 2. Wypełnianie obowiązków podatników VAT przez jednostkę samorządu terytorialnego. 3. Podejmowanie działań przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu realizacji uprawnień podatnika VAT.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Joanna Szychalewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LGD/156/2019 z 31 października 2019 r. 2. Zdzisław Stefan Zbierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LGD/159/2019 z 6 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Z dniem 1 stycznia 2017 r. na mocy ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego³ (dalej: „ustawa o centralizacji VAT”), Powiat Nowodworski (dalej: „Powiat”), jako podatnik podatku od towarów i usług (dalej także: „podatek VAT”), o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴ (dalej: „ustawa o VAT”), rozpoczął rozliczanie podatku VAT wraz ze wszystkimi jego jednostkami organizacyjnymi (budżetowymi)⁵.

W latach 2017-2019 (do 30 września) Starosta zapewnił właściwe przygotowanie oraz wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT. Obowiązki podatkowe w zakresie prowadzenia ewidencji VAT, terminowego przesyłania deklaracji podatkowych, plików JPK_VAT oraz sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie dotyczącym dochodów i wydatków opodatkowanych podatkiem VAT, realizowano zgodnie z przepisami prawa oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Stwierdzono jednak, że Powiat jako podatnik podatku VAT nie zawsze prawidłowo wypełniał swoje obowiązki. Ustalono nieprawidłowości polegały na:

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 280.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.

⁵ Zgodnie z art. 3 i 4 ustawy o centralizacji VAT.

- [.....]⁶;
- dokonywaniu przez Powiat rozliczeń podatku VAT uwzględniających obroty przy zastosowaniu kasy rejestrującej, po upływie terminu określonego w przepisach⁷;
- [.....]⁸;
- niezawarciu na dwóch fakturach podstawy prawnej wskazującej na korzystanie ze zwolnienia z podatku VAT;
- złożeniu do urzędu skarbowego deklaracji podatkowych dla podatku VAT na niewłaściwych wzorach;
- niezapewnieniu przestrzegania przez pięć jednostek organizacyjnych Powiatu niektórych postanowień określonych w Procedurach rozliczeń podatku od towarów i usług dla czynności dokonywanych przez jednostki organizacyjne Powiatu Nowodworskiego, stanowiących załącznik do uchwały nr 306/2016 (dalej: „Procedury rozliczeń podatku VAT w Powiecie”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego i oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń w VAT

Opis stanu faktycznego

1.1. Z dniem 1 października 2016 r. weszła w życie ustawa o centralizacji VAT.

Starostwo przeprowadziło w 2016 r. proces wdrożenia centralizacji rozliczeń VAT (obowiązującej najpóźniej od 1 stycznia 2017 r.) bez potrzeby dokonania zmian w strukturze organizacyjnej.

Zarząd Powiatu w uchwale nr 306/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie obowiązku przeprowadzenia centralizacji oraz zasad rozliczeń podatku od towarów i usług i sporządzenia deklaracji VAT-7 przez Powiat Nowodworski (dalej: „uchwała nr 306/2016”) określił m.in., że samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadają odrębności podatkowej na gruncie przepisów o VAT, a zatem wszelkie czynności przez nie dokonywane będą rozliczane przez Starostwo (konsolidacją rozliczeń objęto 8 jednostek).

Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że w związku z przygotowaniem procesu wdrożenia centralizacji VAT Starostwo podjęło działania polegające na:

- zorganizowaniu 12 października 2016 r. przez Skarbnika Powiatu spotkania roboczego „Centralizacja VAT i Jednolity Plik Kontrolny (JPK) od 01.01.2017 r.” z głównymi księgowymi i pracownikami księgowości jednostek organizacyjnych Powiatu, w tym Starostwa;
- udziale w październiku 2016 r. w szkoleniu informacyjno-przygotowującym do centralizacji VAT, zorganizowanym dla skarbników i sekretarzy gmin i powiatów, w Urzędzie Skarbowym w Malborku;
- zakupie oraz wdrożeniu oprogramowania komputerowego: KONS VAT – dla Starostwa oraz GRAVIS FAKT SQL – dla pozostałych jednostek organizacyjnych Powiatu;
- zorganizowaniu 18 stycznia 2017 r. spotkania informacyjnego połączonego ze szkoleniem zewnętrznym dotyczącego nowych zasad dokonywania zakupów,

⁶ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę skarbową. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.).

⁷ Po 31 grudnia 2018 r.

⁸ Jak w przypisie nr 6.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

wystawiania faktur oraz zawierania umów w związku z centralizacją podatku VAT, w którym uczestniczyli kierownicy wydziałów Starostwa, pracownicy zatrudnieni na samodzielnych stanowiskach pracy, pracownicy zespołów oraz inni pracownicy zajmujący się zakupami, sporządzający umowy i wystawiający faktury.

Wdrażanie centralizacji podatku VAT w Starostwie odbywało się przy wykorzystaniu własnych zasobów (Skarbnik, Główny księgowy Starostwa, główni księgowi jednostek organizacyjnych oraz informatycy ze Starostwa i podległych jednostek).

(akta kontroli str. 9-10, 16-20)

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny Starostwa (dalej: „Regulamin”), który określał aktualną organizację wewnętrzną oraz przedmiot i zasady działania Starostwa, umożliwiającą realizację zadań związanych z centralizacją rozliczeń w podatku VAT.

Zgodnie ze schematem organizacyjnym Starostwa, Staroście podlegał Skarbnik Powiatu, któremu podlegał Wydział Finansowo-Księgowy oraz Stanowisko ds. Kontroli i Sprawozdawczości.

Do podstawowych zadań Wydziału Finansowo-Księgowego określonych w Regulaminach przyjętych uchwałami Zarządu Powiatu, należało m.in.:

1) uchwałą nr 174/2016 z dnia 17 marca 2016 r.:

- sporządzanie, na podstawie otrzymanych rejestrów od osób merytorycznych w Starostwie, comiesięcznych zbiorczych zestawień rejestrów sprzedaży na potrzeby sporządzania deklaracji VAT-7 składanej przez Powiat w urzędzie skarbowym;

2) uchwałą nr 479/2018 z dnia 15 maja 2018 r. ze zmianami:

- sporządzanie w programie FAKT SQL z rejestru 01 – STAROSTWO ZBIORCZY, po otrzymaniu z poszczególnych wydziałów i samodzielnych stanowisk, miesięcznych zbiorczych zestawień rejestrów na potrzeby sporządzenia częściowej deklaracji VAT-7;
- przysyłanie elektronicznie z programu FAKT SQL z rejestru 01 – STAROSTWO ZBIORCZY do programu KONS VAT oraz w wersji papierowej do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu rozliczeniowym, częściowej deklaracji VAT-7 i rejestrów dotyczących Starostwa;
- sprawdzanie i uzgadnianie wszystkich częściowych rejestrów VAT oraz częściowych deklaracji VAT-7 otrzymanych od jednostek organizacyjnych Powiatu;
- wygenerowanie scentralizowanego pliku JPK_VAT oraz deklaracji VAT-7 dla Powiatu oraz przysyłanie do Urzędu Skarbowego w Malborku;

3) uchwałą nr 84/2019 z dnia 27 sierpnia 2019 r. ze zmianami:

- sporządzanie miesięcznych, zbiorczych zestawień rejestrów VAT Starostwa, po otrzymaniu rejestrów z poszczególnych wydziałów i samodzielnych stanowisk;
- sprawdzanie i uzgadnianie wszystkich częściowych rejestrów VAT oraz częściowych deklaracji VAT-7 otrzymanych od jednostek organizacyjnych Powiatu, generowanie na ich podstawie scentralizowanego pliku JPK_VAT i deklaracji VAT dla Powiatu oraz przysyłanie do urzędu skarbowego.

Uchwałą nr 94/2019 z dnia 17 września 2019 r. Zarząd Powiatu wprowadził z dniem 1 listopada 2019 r. zmiany do Regulaminu, w wyniku których m.in.:

- utworzył Wydział Obsługi Jednostek, który od dnia 1 stycznia 2020 r. prowadzi wspólną obsługę finansowo-księgową 5 jednostek organizacyjnych Powiatu;

- do podstawowych zadań ww. Wydziału należy m.in. sporządzenie miesięcznych częściowych zestawień rejestrów VAT i sprawozdań VAT jednostek.
(akta kontroli str. 21-40)

1.3. W okresie objętym kontrolą Starostwo określiło i posiadało aktualne zasady prowadzenia dokumentacji związane ze scentralizowanym rozliczaniem VAT. Zgodnie z uchwałą nr 306/2016 Zarząd Powiatu m.in:

- wszelkie czynności dokonywane przez jednostki organizacyjne Powiatu na gruncie przepisów o VAT rozliczane będą przez Starostwo;
- z dniem 1 stycznia 2017 r. Powiat będzie prowadzić skonsolidowane rozliczenia z tytułu podatku VAT obejmujące czynności (transakcje) przeprowadzane przez Powiat oraz jego jednostki organizacyjne;
- dyrektorów ww. jednostek organizacyjnych zobowiązano m.in. do posługiwania się NIP¹⁰ Powiatu przy dokonywaniu czynności prawnych; dokonania przeglądu dochodów budżetowych i zawartych umów, pod kątem opodatkowania VAT; wyznaczenia osób odpowiedzialnych za prawidłowość rozliczeń VAT; dostosowania polityki rachunkowości jednostki do niniejszej uchwały; prowadzenia rozliczeń z tytułu VAT związanych z działalnością prowadzoną przez jednostki; prowadzenia częściowych ewidencji sprzedaży i zakupów (rejestrów VAT) z zastosowaniem odpowiedniej stawki podatkowej, zwolnionych z opodatkowania VAT oraz niepodlegających opodatkowaniu VAT; sporządzania tzw. „częściowych” deklaracji VAT-7 dotyczących prowadzonej działalności;
- celem przygotowania jednostek organizacyjnych Powiatu do prowadzenia centralizacji rozliczeń z tytułu VAT sporządzone zostały procedury rozliczeń dla czynności dokonywanych przez ww. jednostki organizacyjne zawarte w załączniku do uchwały;
- wykonanie uchwały powierzone zostaje Skarbnikowi Powiatu oraz dyrektorom powiatowych jednostek organizacyjnych.

Powyższe Procedury rozliczeń podatku VAT w Powiecie stanowiące załącznik do uchwały nr 306/2016 określały m.in:

1) Procedury związane z wprowadzeniem centralizacji rozliczeń podatku VAT (w tym w zakresie):

- wyrejestrowywania (jednostki dotychczas samodzielnie rozliczające się z urzędem skarbowym zostaną automatycznie wyrejestrowane z rejestru podatników VAT, jednostki zaczną składać deklaracje VAT do Powiatu, a Powiat złoży do urzędu skarbowego aktualizację dokumentu identyfikacyjnego NIP-2 wraz z wykazem podległych mu jednostek);
- aneksów do umów (jednostki aneksują zawarte umowy zmieniając stronę umowy na Powiat reprezentowany przez jednostkę oraz zamieszczają informację o konieczności doliczenia do pobieranej ceny właściwej kwoty VAT);

2) Procedury scentralizowanych rozliczeń podatku VAT od 1 stycznia 2017 r. (w tym w zakresie):

- faktury sprzedaży i zakupu (muszą zawierać wszystkie niezbędne elementy określone ustawą o VAT, być stemplowane datą ich otrzymania, posiadać opis pracownika merytorycznego wskazującego cel wydatku i czynność podatkową z jaką jest związany, wszelkie odpłatne czynności jednostek na rzecz Powiatu lub pomiędzy jednostkami powinny być dokumentowane notą księgową);
- ewidencja dla celów VAT (jednostki będą prowadziły rejestr sprzedaży i rejestr zakupów, jednostki będą wystawiać faktury w programie firmy

¹⁰ Numer Identyfikacji Podatkowej.

GRAVIS FAKT SQL lub FIN SQL, w Starostwie faktury będą wystawiane w programie FAKT SQL, ewidencja sprzedaży sporządzana na podstawie wszystkich wystawionych faktur, ewidencja zakupu sporządzana wyłącznie na podstawie otrzymanych faktur, w przypadku braku sprzedaży lub zakupu sporządzana ewidencja zerowa);

- deklaracja „częstkowa” VAT (sporządzana na podstawie danych wynikających ze sporządzanych ewidencji, kwoty ujmowane w deklaracjach „częstkowych” bez zaokrąglania, adresatem deklaracji „częstkowej” jest Powiat, deklaracje „częstkowe” wraz z rejestrami przesyłane w wersji papierowej i elektronicznej do programu KONSVAT do 15 dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym);
- obowiązek podatkowy w VAT (w „częstkowej” ewidencji sprzedaży oraz deklaracji VAT-7 jednostki wykazują kwoty należne, dla których obowiązek powstał w danym miesiącu);
- korekta deklaracji „częstkowych” VAT (w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub innej okoliczności skutkującej korektą deklaracji należy: zgłosić przypadek do Wydziału Finansowo-Księgowego w Starostwie i sporządzić niezbędne korekty „częstkowych” ewidencji i deklaracji VAT-7 oraz złożyć pisemne uzasadnienie o przyczynach korekty deklaracji i że korekta nie jest składana w konsekwencji wyroku TSUE¹¹);
- deklaracja zbiorcza VAT-7 (po otrzymaniu przez Powiat deklaracji „częstkowych” VAT-7 nastąpi sporządzenie zbiorczej ewidencji sprzedaży i zakupów oraz skonsolidowanej deklaracji VAT-7, która zostanie przesłana do urzędu skarbowego w terminie do 25 dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym, na podstawie rejestrów przesłanych do KONSVAT zostanie również wygenerowany Jednolity Plik Kontrolny za wybrany okres sprawozdawczy);
- wypłata i zwrot podatku VAT (kwotę VAT wynikającą z deklaracji „częstkowej” VAT-7 jednostki przekazują na wydzielony rachunek bankowy Powiatu w terminie do 15 dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym, w przypadku kwoty do zwrotu podatek przekazany zostanie jednostce przez Powiat, po otrzymaniu środków z urzędu skarbowego);
- zasady kontroli i odpowiedzialności w zakresie podatku VAT (upoważnieni pracownicy Powiatu dokonują czynności sprawdzających związanych z dokumentowaniem i rozliczaniem VAT przez jednostki, dyrektorzy jednostek ponoszą odpowiedzialność karną-skarbową w zakresie rozliczeń VAT).

(akta kontroli str. 9-15, 41-45)

1.4. Starostwo stosowało określone w uchwale nr 306/2016 i jej załączniku, wewnętrzne zasady prowadzenia dokumentacji związane ze scentralizowanym rozliczaniem VAT. W terminach umożliwiających sporządzenie deklaracji skonsolidowanych były przekazywane rozliczenia częściowe z podległych jednostek organizacyjnych, stosowano ustanowione wzory dokumentów, a umowy i faktury zawierały wymagane elementy.

Stwierdzono przypadki niepodpisania przez trzy jednostki organizacyjne aneksów do umów zawartych przed centralizacją podatku VAT oraz cztery przypadki nieterminowego złożenia do Starostwa „częstkowych” deklaracji VAT-7 przez dwie podległe jednostki organizacyjne. Nie miało to jednak wpływu na rzetelność

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów.

i terminowość złożenia przez Powiat skonsolidowanej deklaracji VAT-7 do urzędu skarbowego.

(akta kontroli str. 9-15, 1487-1493)

1.5. Powiat złożył do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Malborku w dniu 22 grudnia 2016 r. informację, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT, wskazując 1 stycznia 2017 r. jako dzień podjęcia rozliczenia podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi, według wzoru określonego w załączniku nr 1 do ustawy. Do ww. informacji załączono, zgodnie z art. 5 ust. 2 ww. ustawy, wykaz wszystkich jednostek organizacyjnych Powiatu, z podaniem ich nazwy, adresu siedziby oraz numeru identyfikacji podatkowej (NIP).

Według stanu na 25 września 2019 r. Starostwu podlegało siedem samorządowych jednostek organizacyjnych, o jakich mowa w art. 2 pkt 1 lit. a) ustawy o centralizacji VAT, które generowały dane niezbędne do sporządzenia przez Starostwo skonsolidowanej deklaracji VAT. Wśród ww. jednostek znajdowały się: jedna szkoła, jeden zespół szkół, zarząd dróg, ośrodek szkolno-wychowawczy, poradnia psychologiczno-pedagogiczna, centrum pomocy rodzinie oraz dom pomocy społecznej.

Ww. samorządowe jednostki organizacyjne Powiatu były ujęte również w Statucie Powiatu Nowodworskiego obowiązującym w dniach: 1 stycznia 2017 r. oraz 25 września 2019 r.

(akta kontroli str. 9-10, 47-54)

1.6. W latach 2017-2019 (III kwartały) dwie z ośmiu samorządowych jednostek organizacyjnych Powiatu zmieniły dane objęte zgłoszeniem identyfikacyjnym NIP, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników¹² (dalej: „ustawa o NIP”). Były to: Zespół Szkół Nr 1 (od dnia 1 września 2019 r. Liceum Ogólnokształcące) oraz Zespół Szkół Nr 2 (od dnia 1 września 2019 r. Zespół Szkół).

Powiat dokonał zgłoszenia aktualizacyjnego danych ww. jednostek oświatowych na formularzu NIP-2 do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Malborku w dniu 6 listopada 2019 r.

Starosta wyjaśnił, że przedmiotowe jednostki samodzielnie powiadomiły o zmianach Naczelnika Urzędu Skarbowego w Malborku (w lipcu oraz we wrześniu 2019 r.), tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 1 ustawy o NIP, zgodnie z którym zgłoszenia należało dokonać nie później niż w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych. Ponadto 31 października 2019 r. zlikwidowana została jedna z jednostek organizacyjnych Powiatu, tj. Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim. Powiat 6 listopada 2019 r. złożył do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Malborku zgłoszenie NIP-2, w którym wykazano likwidację (wyrejestrowanie) Zarządu Dróg Powiatowych (oraz zmianę nazwy Liceum Ogólnokształcącego i Zespołu Szkół). W związku z tym, że Starostwo miało informacje z ww. placówek, że samodzielnie dokonały zgłoszenia zmian, Powiat dodatkowo poinformował Naczelnika Urzędu Skarbowego o ww. zmianach przy okazji zgłoszenia likwidacji Zarząd Dróg Powiatowych.

(akta kontroli str. 44-46, 55-65)

1.7. W okresie objętym kontrolą sprawy z zakresu scentralizowanych rozliczeń VAT prowadzone były w Wydziale Finansowo-Księgowym Starostwa. Plan zatrudnienia w Wydziale (limit) był określony na sześć etatów w latach 2016-2018 oraz na pięć etatów w 2019 r. Zatrudnienie w Wydziale (umowy o pracę) liczone łącznie z Głównym Księgowym Starostwa wynosiło ogółem na dzień:

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 63, ze zm.

- 1 stycznia 2017 r., 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r.: sześciu pracowników, w tym czterech z nich zajmowało się m.in. scentralizowanymi rozliczeniami VAT;
- 30 września 2019 r.: pięciu pracowników, w tym czterech z nich zajmowało się m.in. scentralizowanymi rozliczeniami VAT.

W latach 2017-2019 w Wydziale Finansowo-Księgowym zatrudnionych było łącznie siedmiu pracowników zajmujących się scentralizowanymi rozliczeniami VAT, z których jeden pracownik rozwiązał umowę o pracę, a dwóch przeszło na emeryturę.

W kontrolowanym okresie Starostwo nie zatrudniało w Wydziale Finansowo-Księgowym osób lub pracowników do zadań związanych z centralizacją VAT w ramach umów cywilnoprawnych, ani nie korzystało z pomocy podmiotów zewnętrznych (doradczo-konsultingowych), za wyjątkiem dwumiesięcznego zastępstwa¹³ wykonywanego w drodze umowy zlecenia przez emerytowanego pracownika Wydziału.

(akta kontroli str. 66-70)

1.8. W okresie objętym kontrolą scentralizowanymi rozliczeniami VAT w Starostwie zajmowało się łącznie siedmiu pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego, z których:

- pięciu pracowników posiadało wykształcenie wyższe (ekonomiczne lub administracyjne), w tym Główny Księgowy ukończył w 2007 r. studia podyplomowe z zakresu rachunkowości i finansów oraz dwie osoby wykształcenie średnie ogólnokształcące;
- cztery osoby zatrudnione zostały w latach 1999-2008 (z czego dwie odeszły na emeryturę), a trzy osoby w latach 2017-2019 (w tym Główny Księgowy);
- w przypadku trzech pracowników staż pracy związany z podatkiem VAT wynosił ok. 11 lat, a u czterech pozostałych ok. 3 lata;
- trzy osoby posiadały ukończone szkolenie „Podatek VAT w Jednostkach Samorządu Terytorialnego w 2016 r.”.

Na podstawie objętej badaniem dokumentacji czterech czynnych pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego zajmujących się scentralizowanymi rozliczeniami VAT stwierdzono, że posiadali oni zakresy czynności uwzględniające zadania związane z rozliczaniem VAT, a dla stanowisk przez nich zajmowanych opracowane były opisy stanowisk pracy.

Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że wszyscy pracownicy Starostwa, w tym także pracownicy Wydziału Finansowo-Księgowego, mieli zapewnioną możliwość rozwoju zawodowego poprzez podnoszenie kwalifikacji zawodowych w ramach wydzielonych na ten cel środków w budżecie Starostwa po uprzednim zgłoszeniu zapotrzebowania przez kierowników poszczególnych wydziałów (kursy i szkolenia), a także w ramach innych form (w szkołach wyższych, wieczorowych, zaocznych, podyplomowych) zgodnie z Regulaminem zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Starostwa, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 53/2010 Starosty Nowodworskiego z dnia 4 października 2010 r.

(akta kontroli str. 68-71)

1.9. Objęta badaniem dokumentacja w zakresie naboru do wykonywania zadań związanych m.in. z centralizacją rozliczeń VAT czynnych pracowników Wydziału Finansowo-Księgowego wykazała, że wszyscy (trzej) pracownicy:

¹³ W okresie od 7 stycznia do 18 marca 2018 r., tj. na czas zatrudnienia nowego pracownika.

- zatrudnieni zostali w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁴;
- uczestniczyli w postępowaniu konkursowym określonym w ogłoszeniu Starosty o naborze, o którym mowa w art. 13 ww. ustawy;
- posiadali wymagane kwalifikacje (wykształcenie wyższe ekonomiczne) oraz zatrudnieni zostali na stanowiskach: Podinspektora ds. księgowości oraz Kierownika Wydziału – Głównego Księgowego;
- posiadali zakresy czynności, w których ujęte były m.in. zadania związane z rozliczaniem VAT.

(akta kontroli str. 71)

1.10. W związku z procesem centralizacji rozliczeń VAT Starostwo poniosło w latach 2016-2019 wydatki ogółem w kwocie 4,0 tys. zł, z tego:

a) jednorazowe:

- zakup oprogramowania informatycznego (program KONSVAT-SQL) w kwocie 1,5 tys. zł (w 2016 r.);
- szkolenie dla pracowników („Podatek VAT w Jednostkach Samorządu Terytorialnego w 2016 r.”) w kwocie 0,5 tys. zł (w 2016 r.);

b) stałe:

- nadzór autorski wraz z asystą techniczną dotyczący ww. oprogramowania w kwocie łącznej 2,0 tys. zł (po 0,4 tys. zł w 2017 r. i 2018 r. oraz 1,2 tys. zł w 2019 r.).

Starostwo nie agregowało danych w zakresie wydatków związanych z centralizacją rozliczeń VAT.

Według Kierownika Wydziału Finansowo-Księgowego szacunkowy łączny czas przeznaczony na wykonywanie czynności związanych z centralizacją rozliczeń VAT w Starostwie w okresie objętym kontrolą wynosił ok. 1,5 dnia roboczego w miesiącu.

Natomiast, w związku ze zmianą procesu rozliczeń VAT w ośmiu jednostkach organizacyjnych Powiatu, w wybranym do kontroli 2015 r. oraz 2018 r., nie poniesiono dodatkowych wydatków.

Według pracowników podległych jednostek organizacyjnych szacunkowy łączny czas przeznaczony na wykonywanie czynności związanych z rozliczeniem VAT w jednostce wynosił miesięcznie 2-3 godziny w 2015 r. oraz ok. 2 godzin w 2018 r.

(akta kontroli str. 72-73)

1.11. W okresie objętym kontrolą, w związku z wdrożeniem centralizacji rozliczeń VAT przez Starostwo, na dostawę towarów i zakup usług wydatkowano ogółem 1,5 tys. zł (zakup licencji, instalacja i wdrożenie oprogramowania KONSVAT-SQL). Ww. zamówienie zrealizowano (z wyłączeniem, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁵) zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro¹⁶.

(akta kontroli str. 74-85)

1.12. Na zakup i instalację oprogramowania KONSVAT-SQL Starostwo zawarło 8 listopada 2016 r. umowę z wykonawcą. Przedmiotem umowy było nabycie licencji

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹⁶ Załącznik do zarządzenia Nr 31/2015 Starosty Nowodworskiego z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim.

bezterminowej na użytkowanie modułu do konsolidacji VAT (z opcją napraw bezpłatnych w ramach nadzoru autorskiego). Starostwo potwierdziło wykonanie zawartej umowy w uzgodnionym zakresie oraz terminie. Wcześniej firma GRAVIS pełniła wieloletni nadzór autorski wraz z asystą techniczną nad programami informatycznymi użytkowymi w Starostwie.

(akta kontroli str. 74-77, 86-87)

1.13. Starostwo nie posiadało danych dotyczących potrzeb szkoleniowych pracowników jednostek organizacyjnych Powiatu w zakresie centralizacji rozliczeń VAT w badanym okresie.

W 2016 r. Starostwo zapewniło 8 pracownikom jednostek organizacyjnych Powiatu udział w szkoleniu „Podatek VAT w Jednostkach Samorządu Terytorialnego w 2016 r.” przeprowadzonym przez Ośrodek Kształcenia „EDUKACJA” w Elblągu, w zakresie: łącznego ustalania zobowiązań z tytułu VAT, przewspółczynnika odliczania naliczonego VAT oraz odpowiedzialności za zaległości podatkowe i zawyżanie zwrotów VAT.

(akta kontroli str. 94-96)

1.14. W latach 2016-2019 współpraca Powiatu z Krajową Administracją Skarbową polegała m.in. na konsultacjach telefonicznych z pracownikami Urzędu Skarbowego w Malborku, w tym z Punktem Obsługi Podatników w Nowym Dworze Gdańskim mieszczącym się w budynku Starostwa. Ponadto, Sekretarz i Skarbnik Powiatu w październiku 2016 r. uczestniczyli w szkoleniu informacyjno-przygotowawczym do centralizacji VAT zorganizowanym w Urzędzie Skarbowym w Malborku.

W okresie objętym kontrolą Starostwo wystąpiło do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z wnioskiem z 14 stycznia 2019 r. o wydanie interpretacji indywidualnej (art. 14b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁷) w sprawie podatku od towarów i usług (art. 86 ust. 1 ustawy o VAT), dotyczącej braku prawa do zwrotu podatku naliczonego VAT z tytułu wydatków poniesionych na przebudowę drogi powiatowej nr 2303G.

W interpretacji indywidualnej wydanej 5 lutego 2019 r. przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, stanowisko wnioskodawcy przedstawione we wniosku uznano za prawidłowe¹⁸.

(akta kontroli str. 97-111)

1.15. Zgodnie ze strukturą organizacyjną Starostwa (stanowiącą załącznik do Regulaminu) w okresie objętym kontrolą Staroście podlegał Audytor Wewnętrzny, a Skarbnikowi Powiatu – Stanowisko ds. Kontroli i Sprawozdawczości.

Zgodnie z Regulaminami (obowiązującymi w badanym okresie) system kontroli w Starostwie obejmował:

- a) kontrolę wewnętrzną, którą sprawował m.in. Audytor Wewnętrzny,
- b) kontrolę zewnętrzną (w jednostkach organizacyjnych Powiatu), którą sprawowali:
 - samodzielne stanowisko ds. kontroli i sprawozdawczości w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami budżetowymi i prowadzenia rachunkowości przez jednostki organizacyjne;
 - Audytor Wewnętrzny;
 - zespoły powołane doraźnie – w zakresie ustalonym przez Starostę;

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

¹⁸ Powiat nie będzie mieć prawa do zwrotu podatku naliczonego VAT z tytułu wydatków poniesionych na przebudowę ww. drogi. Nie występuje obecnie związek między podatkiem należnym i podatkiem naliczonym przy realizacji przedmiotowej inwestycji i w latach kolejnych także. Droga jest i pozostanie drogą publiczną, dostępną dla wszystkich użytkowników. Za korzystanie z drogi Powiat nie będzie pobierać żadnych opłat. Nie wystąpi także sprzedaż opodatkowana. Powiat nie będzie mógł skorzystać z prawa do zwrotu VAT w zakresie wydatków zakwalifikowanych do objęcia pomocą finansową na przedmiotowy projekt.

c) koordynację działalności kontrolnej sprawował Starosta (wcześniej, tj. do 14 maja 2018 r. – Sekretarz).

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie przeprowadzało kontroli oraz audytów w zakresie centralizacji rozliczeń VAT w Starostwie ani w podległych jednostkach organizacyjnych.

Starosta wyjaśnił, że we wskazanych latach realizowano kontrole i audyty wewnętrzne w innych obszarach funkcjonowania Powiatu.

(akta kontroli str. 35, 88-92, 112-123)

1.16. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie odnotowało skarg, wniosków ani petycji w zakresie centralizacji rozliczeń VAT, w tym dotyczących podległych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 93)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

nie zapewniono przestrzegania przez pięć jednostek organizacyjnych niektórych postanowień określonych w Procedurach rozliczeń podatku VAT w Powiecie, w wyniku czego:

- trzy¹⁹ z ośmiu jednostek organizacyjnych Powiatu nie podpisały aneksów²⁰ do umów zawartych przed centralizacją VAT²¹ – co było niezgodne z pkt I.2. ww. Procedur;
- dwie²² z ośmiu jednostek organizacyjnych Powiatu nieterminowo²³ złożyły „częstkowe deklaracje” VAT-7 – co było niezgodne z pkt II.3.5) ww. Procedur, ponieważ należało to uczynić do dnia 15 dnia miesiąca następnego po miesiącu rozliczeniowym,

nie miało to jednak wpływu na rzetelność i terminowość złożenia przez Powiat skonsolidowanej deklaracji VAT-7 do urzędu skarbowego.

Zdaniem Wicestarosty przyczynami powstania powyższych nieprawidłowości było niedopatrzenie bądź zbyt duże obciążenie pracą.

(akta kontroli str. 688-689, 715-716, 1037-1038, 1055-1056, 1483, 1487-1493)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z centralizacją rozliczeń VAT zostały przez Starostwo przygotowane i wdrożone prawidłowo. Nie zapewniono jednak przestrzegania niektórych postanowień określonych w Procedurach rozliczeń podatku VAT w Powiecie skutkiem czego, nie wszystkie jednostki organizacyjne terminowo składały „częstkowe” deklaracje VAT-7 oraz zawierały aneksy do umów podpisanych przed centralizacją VAT. W badanym okresie nie przeprowadzano kontroli i audytów wewnętrznych w tym obszarze.

¹⁹ Zarząd Dróg Powiatowych, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Liceum Ogólnokształcące im. Ziemi Żuławskiej.

²⁰ Aneksy dotyczyły m.in.: wykonania zadań służby BHP, świadczenia usług kominiarskich, telekomunikacyjnych, medycznych, wodociągowych, gazowych, monitorowania systemu sygnalizacji alarmu pożaru.

²¹ Do dnia 13 grudnia 2019 r.

²² Dom Pomocy Społecznej „Mors” i Zespół Szkół nr 1.

²³ Dom Pomocy Społecznej „Mors”: deklarację cząstkową za marzec 2018 r. złożono 16.04.2018 r., za listopad 2018 r. - 20 grudnia 2018 r. Zespół Szkół Nr 1: deklarację cząstkową za marzec 2018 r. złożono 16.04.2018 r., za kwiecień 2018 r. - 17 maja 2018 r., za listopad 2018 r. - 18 grudnia 2018 r.

2. Wypełnianie obowiązków podatników VAT przez Powiat

2.1. W latach 2016-2019 (do 30 września) łączna kwota podatku VAT podlegająca wpłacie do urzędu skarbowego wykazana w deklaracjach dla podatku od towarów i usług wynosiła: [...] ²⁴ w 2016 r., [...] ²⁵ w 2017 r., [...] ²⁶ w 2018 r. oraz [...] ²⁷ w 2019 r. Kwoty podatku VAT podlegające wpłacie do urzędu skarbowego, z uwagi na sezonowość niektórych dostaw, różniły się w poszczególnych miesiącach [...] ²⁸, np: dzierżawa gruntów ²⁹ lub ich okazjonalność ³⁰. Starostwo nie opłacało zobowiązań korzystając z rozwiązania prawnego dotyczącego mechanizmu podzielonej płatności i funkcjonowania rachunku VAT.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie organ podatkowy nie prowadził kontroli i postępowań podatkowych oraz nie toczyły się sprawy przed sądem administracyjnym.

(akta kontroli str. 1422-1423)

2.2. Powiat składał do Urzędu Skarbowego deklaracje podatkowe dla podatku od towarów i usług w terminie ³¹ i z wyjątkiem okresu od czerwca 2018 r. do stycznia 2019 r. – na właściwym wzorze ³², a także terminowo regulował zobowiązania wynikające z deklaracji.

Powiat na wezwanie organu podatkowego złożył korektę deklaracji VAT-7 za październik 2018 r. ³³, z uwagi na [...] ³⁴

(akta kontroli str. 965-985, 1427-1432)

2.3. W latach 2017-2019 ³⁵ Powiat składał do Urzędu Skarbowego informacje podsumowujące w obrocie krajowym – terminowo ³⁶ (poza dwoma przypadkami) i zgodnie ze wzorem. Dane zawarte w tych informacjach ³⁷ były zgodne z danymi wykazanymi w deklaracjach dla podatku od towarów i usług ³⁸. Korekt informacji podsumowujących – nie składano. [...] ³⁹

(akta kontroli str. 1433-1434)

2.4. Starostwo prowadziło ewidencję dla podatku od towarów i usług zgodnie z Procedurą rozliczeń podatku VAT w Powiecie. Jednostki organizacyjne Powiatu ⁴⁰ zobowiązane były do sporządzania częściowych deklaracji w zakresie podatku od towarów i usług, prowadzenia ewidencji sprzedaży towarów i usług (rejestr sprzedaży) oraz ewidencji zakupu (rejestr zakupów). Przesyłanie częściowych deklaracji VAT-7 wraz z rejestrami w wersji papierowej i elektronicznej ⁴¹ do Powiatu do programu KONS VAT następowało, co do zasady, w terminie do 15 dnia miesiąca

²⁴ Jak w przypisie nr 6.

²⁵ Jak w przypisie nr 6.

²⁶ Jak w przypisie nr 6.

²⁷ Jak w przypisie nr 6.

²⁸ Jak w przypisie nr 6.

²⁹ W miesiącach od czerwca do listopada 2017 r., od kwietnia do sierpnia 2018 r. oraz od lipca do sierpnia 2019 r. występowała w zwiększonym wymiarze.

³⁰ Wejście na grunt – dysponowanie nieruchomością, zakup sprzętu komputerowego z odwrotnym obciążeniem nabywcy.

³¹ Tj. do dnia 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy.

³² Rozliczenia podatkowe VAT-7 za miesiące od stycznia 2017 r. do maja 2018 r. oraz od lutego 2019 r. do września 2019 r.

³³ W dniu 5 lutego 2019 r.

³⁴ Jak w przypisie nr 6.

³⁵ Deklaracje złożone za okres rozliczeniowy: styczeń 2017 r., od marca 2017 r. do czerwca 2017 r., wrzesień 2017 r., listopad 2017 r., luty 2018 r., od kwietnia 2018 r. do czerwca 2018 r., od września 2018 r. do grudnia 2018 r., od marca 2019 r. do maja 2019 r.

³⁶ Tj. do dnia 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

³⁷ Deklaracja VAT-27.

³⁸ Deklaracja VAT-7.

³⁹ Jak w przypisie nr 6.

⁴⁰ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Dom Pomocy Społecznej „Mors”, Zarząd Dróg Powiatowych, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Zespół Szkół, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy im. Ireny Sendlerowej, Liceum Ogólnokształcące im. Ziemi Żuławskiej, Starostwo Powiatowe.

⁴¹ Z programu FAKT SQL lub FIN SQL.

następnego po miesiącu rozliczeniowym. Po otrzymaniu przesłanych przez jednostki organizacyjne częściowych deklaracji VAT-7 wraz z odpowiednimi rejestrami, sporządzano zbiorcze ewidencje sprzedaży i zakupów oraz skonsolidowaną deklarację VAT-7, która przesyłana była w wersji elektronicznej do Urzędu Skarbowego w Malborku. Prowadzone ewidencje VAT zawierały wymagane dane niezbędne do określenia przedmiotu i podstawy opodatkowania, wysokości kwoty podatku należnego, korekt podatku należnego, kwoty podatku podlegającej wpłacie do urzędu skarbowego, o których mowa w art. 109 ust. 3 ustawy o VAT.

Na podstawie analizy 12 deklaracji podatkowych VAT-7 [...] ⁴² ustalono, że dane z ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług były zgodne z danymi wykazanymi w złożonych do urzędu skarbowego deklaracjach podatkowych VAT-7.

(akta kontroli str. 124-1405)

2.5. W latach 2017-2019 (do czerwca) Powiat terminowo i za pośrednictwem uprawnionych osób ⁴³ składał pliki JPK_VAT do KAS ⁴⁴. W plikach JPK_VAT nie wystąpiły faktury od kontrahentów niezarejestrowanych w zakresie podatku od towarów i usług. Dane z plików JPK_VAT były zgodne z danymi wykazanymi w deklaracji VAT-7. Powiat dokonał jednej korekty pliku JPK_VAT [...] ⁴⁵.

[.....]
.....] ⁴⁶. Po informacji telefonicznej z urzędu skarbowego nastąpiła korekta deklaracji VAT-7 za październik 2018 r.

(akta kontroli str. 1412-1419, 1506-1507)

2.6. W badanym okresie, w jednej jednostce organizacyjnej Powiatu ⁴⁷ ewidencjonowano obrót przy zastosowaniu kasy rejestrującej. Siedem jednostek organizacyjnych Powiatu ⁴⁸ korzystało ze zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących na podstawie § 3 pkt 1 ppkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących ⁴⁹.

(akta kontroli str. 1473-1477, 1487-1491)

2.7. Na podstawie analizy dziewięciu deklaracji podatkowych VAT-7 [...] ⁵⁰ w sześciu przypadkach zastosowano właściwe stawki podatku od wykazanej sprzedaży. W ewidencjach sprzedaży oraz deklaracjach podatkowych VAT-7 ujęto podatek należny od wszystkich jednostek organizacyjnych objętych centralizacją rozliczeń VAT.[.....
.....
.....
.....

⁴² Jak w przypisie nr 6.

⁴³ Starosta i Wicestarosta na podstawie pełnomocnictw do podpisywania deklaracji składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej UPL-1 z dnia 24 lutego 2017 r. oraz z 4 stycznia 2019 r.

⁴⁴ Krajowa Administracja Skarbowa funkcjonująca od 1 marca 2017 r.

⁴⁵ Jak w przypisie nr 6.

⁴⁶ Jak w przypisie nr 6.

⁴⁷ Dom Pomocy Społecznej „Mors” w Stegnie, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do dnia uzyskania wyjaśnień w tym zakresie, tj. 18 grudnia 2019 r.

⁴⁸ Liceum Ogólnokształcące im. Ziemi Żuławskiej, Zespół Szkół, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy im. Ireny Sendlerowej, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Starostwo Powiatowe, Zarząd Dróg Powiatowych.

⁴⁹ Dz. U. poz. 2519 – obowiązuje od dnia 1 stycznia 2019 r. Wcześniej obowiązywało: rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 2454, ze zm.) – od dnia 1 stycznia 2018 r.; rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 2177) – od dnia 1 stycznia 2017 r.; rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. z 2016 r. poz. 1215) – od dnia 1 stycznia 2015 r.

⁵⁰ Jak w przypisie nr 6.

.....]⁵¹ Na dwóch fakturach, na których zastosowano stawkę „zwolnienie z VAT”, brak było podstawy prawnej wskazującej na korzystanie ze zwolnienia.

W okresie objętym kontrolą Starostwo posiadało jedną indywidualną interpretację podatkową w zakresie braku prawa do odzyskania podatku naliczonego w podatku od towarów i usług.

(akta kontroli str. 233-292, 350-397, 448-501, 895-936, 965-1074, 1102-1147, 1283-1376, 1437-1453, 1484-1486, 1520-1540)

2.8. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie przekazywało do Szefa KAS informacji o schematach podatkowych w podatku od towarów i usług⁵², ponieważ nie zostały one zidentyfikowane.

(akta kontroli str. 1454-1457, 1469)

2.9. W latach 2017-2019 (do 30 czerwca) sprawozdania budżetowe Powiatu w zakresie dotyczącym dochodów budżetowych opodatkowanych podatkiem VAT⁵³, zawierały dane o dochodach w kwotach netto. Natomiast sprawozdania budżetowe w zakresie dotyczącym wydatków budżetowych opodatkowanych podatkiem VAT⁵⁴, zawierały dane o wydatkach ujętych w kwotach brutto.

(akta kontroli str. 1520-1554)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Powiat złożył do Urzędu Skarbowego w Malborku osiem deklaracji podatkowych VAT-7 za okres rozliczeniowy od czerwca 2018 r. do stycznia 2019 r. na nieaktualnym wzorze, niezgodnym z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług⁵⁵.

Wicestarosta wyjaśnił, że złożenie deklaracji podatkowych VAT-7 na niewłaściwych drukach wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 820-1147)

2. W Powiecie, w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 18 grudnia 2019 r.⁵⁶, do rejestracji obrotu i kwot podatku należnego, wykorzystywano kasę jednej jednostki organizacyjnej, objętej centralizacją rozliczeń podatku VAT⁵⁷. Było to niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego, których jednostki organizacyjne dokonujące sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, mogły wykorzystywać kasy rejestrujące, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2018 r.

Wicestarosta wyjaśnił, że jedna jednostka organizacyjna Powiatu nadal ewidencjonowała obrót przy zastosowaniu kasy rejestrującej z powodu przeoczenia i niedostosowania się do obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 1473-1477, 1487-1491)

3. Powiat w deklaracjach VAT-7 za okres rozliczeniowy za sierpień 2018 r. oraz styczeń 2019 r. [...]

⁵¹ Jak w przypisie nr 6.

⁵² Art. 86a-86o ustawy Ordynacja podatkowa.

⁵³ Sprawozdania Rb-27S, sprawozdania Rb-34S nie sporządzano.

⁵⁴ Sprawozdania Rb-28S.

⁵⁵ Wzór został określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 856, ze zm.) Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 listopada 2019 r.

⁵⁶ Data uzyskania wyjaśnień w tym zakresie.

⁵⁷ Dom Pomocy Społecznej „Mors”.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....⁵⁸

Wicestarosta wyjaśnił, że przyczyną powyższej nieprawidłowości było [.....
.....
.....
.....
.....
.....⁵⁹

Powyższe korekty deklaracji nie miały wpływu na rzetelność rozliczenia podatku należnego w deklaracjach VAT-7 w zakresie momentu powstania obowiązku podatkowego i opodatkowania podatkiem VAT.

(akta kontroli str. 895-901,1102-1107,1487-1491,1494-1505)

4. W przypadku faktury VAT⁶⁰ dotyczącej odszkodowania za działki, Powiat (jednostka organizacyjna: Starostwo) zastosował [.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....⁶¹

Starosta wyjaśnił, że na fakturze nr ST/GKP/009/2017 z dnia 24 maja 2017 r. zastosowano [.....
.....
.....⁶²

[.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....⁶³

⁵⁸ Jak w przypisie nr 6.

⁵⁹ Jak w przypisie nr 6.

⁶⁰ Nr ST/GKP/009/2017 z dnia 24 maja 2017 r. na kwotę 26 500,95 zł.

⁶¹ Jak w przypisie nr 6.

⁶² Jak w przypisie nr 6.

⁶³ Jak w przypisie nr 6.

(akta kontroli str.1484-1486,1508-1519, 1555-1630)

Starosta wyjaśnił, że faktury sprzedaży nie zawierały wskazania przepisu ustawy, na podstawie którego zastosowano zwolnienie, z powodu niedopatrzenia pracownika.

(akta kontroli str.1508-1518)

W okresie objętym kontrolą terminowo przysyłano do urzędu skarbowego deklaracje podatkowe VAT-7, informacje podsumowujące w obrocie krajowym oraz pliki JPK_VAT zgodnie z danymi wykazanymi w deklaracji VAT-7. Prowadzone ewidencje VAT zawierały wymagane dane, które były niezbędne do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowych. Natomiast nie zawsze w sposób prawidłowy wypełniano obowiązki podatkowe w zakresie podatku od towarów i usług. Osiem deklaracji podatkowych VAT-7 złożono do urzędu skarbowego na niewłaściwym wzorze. Po 31 grudnia 2018 r. dokonywano rozliczeń VAT, w których uwzględniano obrót ewidencjonowany przy zastosowaniu kasy rejestrującej. [.....]

.....]”⁶⁶, a dwie faktury nie zawierały podstawy prawnej wskazującej na korzystanie ze zwolnienia z VAT.

3. Podejmowanie działań przez Powiat w celu realizacji uprawnień podatnika VAT

3.1. W latach 2017-2019 (do 30 września) Powiat nie korzystał z uprawnienia do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, o którym mowa w art. 86 ust. 1 ustawy o VAT.

(akta kontroli str.1426, 1478-1480)

⁶⁶ Jak w przypisie nr 6.

3.2. W latach 2016-2019 (do 30 listopada) w Starostwie w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 86 ust. 7b ustawy o podatku VAT, w ciągu dziesięciu lat od miesiąca, w którym nieruchomość została oddana do celów użytkowania, nie nastąpiła zmiana w stopniu wykorzystania tej nieruchomości do celów działalności gospodarczej i nie dokonano korekty podatku naliczonego.

(akta kontroli str.1478-1480)

3.3. W okresie objętym kontrolą złożono w terminie⁶⁷ informację do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Malborku o niedokonywaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację projektów unijnych w związku z kwalifikowalnością podatku VAT w projektach unijnych, o której mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o centralizacji VAT. Powyższą informację przekazano również do podmiotów, z którymi zawarto umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 1478-1480)

3.4. W latach 2017-2019 (do września) nie dokonywano korekt rozliczeń podatku za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nie rozliczenia podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi.

(akta kontroli str.1487-1491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 86 ust. 1 ustawy o VAT. Terminowo złożył do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Malborku oraz do podmiotów z którymi zawarł umowy o dofinansowanie informację o niedokonywaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację projektów unijnych w związku z kwalifikowalnością podatku VAT w projektach unijnych, o której mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o centralizacji VAT.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia stosowania przez jednostki organizacyjne wszystkich postanowień określonych w Procedurze rozliczeń podatku VAT w Powiecie.
2. Podjęcie działań w celu ewidencjonowania obrotów i kwot podatku należnego wyłącznie przy użyciu kas zawierających dane podatnika.
3. Zawieranie na fakturach ze stawką zwolnioną podstawy prawnej wskazującej na to, że dostawa towarów lub świadczenie usług korzysta ze zwolnienia.
4. Podjęcie działań w celu weryfikacji przez właściwy organ podatkowy [.....
.....]⁶⁸

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁶⁷ Tj. w dniu 28 listopada 2016 r.

⁶⁸ Jak w przypisie nr 6.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wyko-
nania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, dnia 14 lutego 2020 r.

Kontroler:
Joanna Szychalewska
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

