



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-19-01/2013

P/13/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/040 – Realizacja zadań i wykonania planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86779 z dnia 23 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Waldemar Góra, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87420 z dnia 25 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Częstochowie, 42-200 Częstochowa ul. Rolnicza 33 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Zbroński, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Częstochowie. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2012 – 2013 (do 30 września).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej przebiegała prawidłowo. Zrealizowano 86% planowanych kontroli, w wyniku których dokonano przypisów podatkowych: 11 025,0 tys. zł za 2012 rok i 7 218,1 tys. zł za trzy kwartały 2013 r.

Urząd uzyskał wysokie wartości mierników oceny i monitorowania pracy urzędów w kontroli podatkowej i w obszarze egzekucja administracyjna³, na tle innych urzędów w Województwie Śląskim. Nastąpiła poprawa wydajności pracowników w dziale egzekucji Urzędu w 2012 r. w stosunku do 2011 r.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki w wysokości 24 966,2 tys. zł (w 2012 r.), co stanowiło 95,3% planu wydatków po zmianach oraz 17 769,7 tys. zł (za trzy kwartały 2013 r.), co stanowiło 76,3% planu po zmianach⁴.

Księgi rachunkowe dotyczące wydatków prowadzono prawidłowo. Sprawozdania sporządzono terminowo i rzetelnie w zakresie wykazanych kwot dochodów, wydatków i zobowiązań. Kontrolę zarządczą operacji finansowych i gospodarczych prowadzono

¹ Zwany w dalszej części wystąpienia Urzędem.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Mierniki oceny określono w dokumentach: „Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w roku 2012 oraz wytyczne do ich realizacji” oraz „Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji organy administracji podatkowej polityki finansowej państwa w 2013 r.”

⁴ Ocena prawidłowości wydatków została sformułowana na podstawie wyników kontroli 44,5 % zrealizowanych wydatków z 2012 r. i 40,2% wydatków poniesionych w trzech kwartałach 2013 r.

adekwatne, skutecznie i efektywnie, za wyjątkiem przypadków skutkujących wymienionymi poniżej nieprawidłowościami.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- dokonaniu zmiany okresu obowiązywania zawartej z Poczta Polska SA umowy na świadczenie usług pocztowych na czas nieokreślony, pomimo braku podstaw prawnych do dokonania takiej zmiany,
- nieprawidłowym ewidencjonowaniu należności z tytułu zryczałtowanych kosztów postępowania prowadzonego przez Urząd jako finansowy organ postępowania przygotowawczego,
- ujęciu w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych za 2012 r. należności z tytułu: grzywien, opłat od komorników sądowych oraz kwot z tytułu przepadku korzyści majątkowych, których termin płatności nie przypadał na 2012 r., co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵,
- nieujmowaniu niezapłaconych należności z tytułu kosztów egzekucyjnych, w odniesieniu do których Naczelnik Urzędu jest równocześnie organem egzekucyjnym i wierzycielem, na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, jak również w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-27 oraz kwartalnych sprawozdaniach Rb-N za 2012 r. i trzy kwartały 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność kontrolna i egzekucyjna w Urzędzie.

1.1. Zadania z zakresu kontroli podatkowej.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązujący w Urzędzie system typowania podmiotów do kontroli uwzględniał kryteria pomocnicze określone w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej⁶ oraz zadaniach dla dyrektorów i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz wytycznych do ich realizacji. Szczegółowy tryb typowania podmiotów do kontroli został ustalony w instrukcji wewnętrznej Naczelnika Urzędu⁷.

Jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu, sposób typowania podmiotów do kontroli w porównaniu z 2011 r. nie uległ zmianie, ale był doskonalony „przez efektywniejsze wykorzystanie bazy danych i wyników skryptów”.

(dowód: akta kontroli str. 283 – 285, 328 – 355)

Efektom działań kontrolnych były przypisy podatkowe w wys.: 11 025,0 tys. zł za 2012 rok oraz 7 218,1 tys. zł za trzy kwartały 2013 r. Spośród 2 565 przeprowadzonych w tym okresie kontroli, 1 617 (tj. 63%) skutkowało przypisami. Kontrole te ujawniły m.in. mechanizmy oszustw podatkowych, o czym przekazywano informacje do izby skarbowej (w sprawozdaniach w zakresie ryzyka zewnętrznego). Ponadto Dyrektorowi Izby Skarbowej w Katowicach przekazano informację o wykrytym systemie działania zmierzającego do wyłudzenia zwrotu podatku VAT przez zorganizowany „łańcuch” firm powiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 283 – 285)

Badanie 68 (100%) zgłoszeń do kontroli⁸ ujętych w planie kontroli na I kwartał 2013 r. wykazało, że doboru jednostek dokonano zgodnie z kryteriami określonymi w KPDP na 2013 rok⁹.

⁵ Dz. U. Nr 20, poz. 103, zwanego dalej rozporządzeniem MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁶ Zwanym dalej KPDP, stanowiącym załącznik do Zadań dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych na rok 2012 i 2013.

⁷ Instrukcja wewnętrzna z dnia 28 marca 2011 r. dotycząca typowania podmiotów do kontroli na podstawie §12 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Pierwszego Urzędu Skarbowego w Częstochowie, zwana dalej instrukcją.

⁸ Plany kontroli w Urzędzie sporządzane były w podziale na dwa Działy Kontroli Podatkowej: KP-I oraz KP-II. W planie kontroli KP-I zaplanowano przeprowadzenie 28 kontroli, w planie kontroli KP-II 40 kontroli

⁹ Zgodnie z założeniami KPDP na 2013 rok, główne kierunki działań urzędów skarbowych w zakresie kontroli podatkowej, czynności sprawdzających i działań informacyjnych dotyczyły głównie pięciu obszarów ryzyka zewnętrznego, uznanych za priorytetowe: Obszar nr 1: Wykazywanie, co do zasady, znacznych zwrotów podatku od towarów i usług lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do

Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie instrukcją, w każdym przypadku przed rozpoczęciem kontroli sporządzono wniosek o przeprowadzenie kontroli, w którym oprócz danych podatnika podawano proponowany zakres i okres objęty kontrolą oraz powód kontroli wraz z uzasadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 356 – 367)

Stopień realizacji planów kontroli zbadano na przykładzie planów kontroli na II kwartał 2012 r. oraz I kwartał 2013 r. i stwierdzono, że spośród 137 zaplanowanych kontroli¹⁰, zrealizowano 118 (86%), 4 kontrole pozostały do realizacji, a w 15 przypadkach odstąpiono od kontroli z uwagi na: zmianę właściwości miejscowej podatników, na wniosek Referatu Orzecznictwa Podatkowego oraz z uwagi na brak możliwości przeprowadzenia kontroli (brak kontaktu z podatnikiem).

(dowód: akta kontroli str. 356 – 367)

W 2012 r. Urząd uzyskał 7 pkt¹¹ w obszarze kontrola podatkowa, co było najlepszym wynikiem¹² wśród 18 dużych urzędów skarbowych województwa śląskiego oraz pozwoliło na sklasyfikowanie Urzędu na miejscu 5¹³ w rankingu wszystkich 99 dużych urzędów skarbowych z terenu Polski.

(dowód: akta kontroli str. 368 – 371, 474 – 383)

Efektywność pracy Urzędu w zakresie kontroli podatkowej, oceniona została m.in. w oparciu o wartości wskaźnika efektywności kontroli podatkowej KP.EKP¹⁴). Wartość wskaźnika kształtowała się powyżej mediany (wartości środkowej), Urząd osiągał więc dobre wyniki w obszarze efektywności kontroli podatkowej. W 2012 r. wartość KP.EKP dla Urzędu wyniosła 48,42 i w porównaniu do roku 2011 wzrosła o 10,3% (z wartości 43,89). Wartość tego wskaźnika przewyższała medianę¹⁵ o 9,4%. Urząd zajął miejsce 6¹⁶ w rankingu 18 dużych urzędów skarbowych województwa śląskiego.

Natomiast w I półroczu 2013 r. wartość ww. miernika wyniosła 46,98 i w porównaniu z I półroczem 2012 r. zmniejszyła się o 3,6% (z wielkości 48,74).

(dowód: akta kontroli str. 368 – 371, 384 – 430)

W 2012 r. oraz I półroczu 2013 r. Urząd uzyskał wyższe od przeciętnej wartości wskaźnika ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej (KP.EFO¹⁷), świadczącego o dużej efektywności finansowej kontroli. W 2012 r. wartość KP.EFO wyniosła 4757,01. Wartość tego wskaźnika przewyższała medianę¹⁸ o 57,3%. Urząd zajął 8 miejsce w rankingu 18 dużych urzędów skarbowych województwa śląskiego.

przeniesienia, Obszar nr 2: Wykazywanie znacznych przychodów i jednocześnie niskich dochodów lub strat z tytułu działalności gospodarczej oraz dokonywanie odliczeń strat z lat poprzednich, Obszar nr 3: Podatnicy lub płatnicy podatku dochodowego niedokonujący wpłat należnego podatku bądź zaliczek za poszczególne miesiące lub kwartały, Obszar nr 4: Podmioty niezgłaszające działalności gospodarczej, znikające, zaprzestające składania deklaracji lub zawieszające działalność gospodarczą, Obszar nr 5: Dokonywanie transakcji gospodarczych za pośrednictwem Internetu.

¹⁰ Na II kwartał 2012 r. zaplanowano 69 kontroli, z czego zrealizowano 52, tj. 75,4 %, na I kwartał 2013 r. 68 kontroli, z czego zrealizowano 66, tj. 97,0%.

¹¹ Punkty mierników w obszarze kontrola podatkowa dla urzędów skarbowych: pod uwagę były brane wartości czterech mierników oceniających: KP.EKP – wskaźnik efektywności kontroli podatkowej, KP.EFO – wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej, KP.WKP – wskaźnik wydajności kontroli podatkowej oraz KP.AOP – wskaźnik aktywności urzędu w zakresie kontroli podatników podatku dochodowego od osób prawnych.

¹² Wspólnie z Urzędem Skarbowym w Bytomiu

¹³ Wspólnie z 5 innymi urzędami.

¹⁴ Iloraz liczby pozytywnych okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz liczba doraźnych kontroli pozytywnych (z wybranymi ustaleniami) według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego i ogółem liczby okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz kontroli doraźnych według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

¹⁵ Mediana wskaźnika KP.EKP za 2012 r. wyniosła 44,24

¹⁶ Wspólnie z 6 innymi urzędami.

¹⁷ Iloraz kwoty dodatkowego przypisu/odpisu wynikającego z wydanych decyzji, złożonych korekt, wpłat dokonanych w wyniku przeprowadzonych kontroli oraz z korekt złożonych w wyniku zawiadomienia podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, zatwierdzonych lub dokonanych w okresie sprawozdawczym i liczby skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych.

¹⁸ Liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych w 2011 r. wyniosła 1882 oraz w 2012 r. 1803.

W I półroczu 2013 r. wartość ww. wskaźnika wyniosła 8672,38 i w porównaniu z I półroczem 2012 r. wzrosła o 478,9% (z wielkości 1810,69).

(dowód: akta kontroli str. 368 – 371, 384 – 430, 567)

W 2012 r. stwierdzono poprawę efektywności kontroli podatkowych prowadzonych przez Urząd (w porównaniu z 2011 r.). Pomimo zmniejszenia liczby skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych¹⁹, wzrosła liczba „pozytywnych²⁰” okresów rozliczeniowych i kontroli²¹, a także nastąpił wzrost wartości dokonanych ustaleń z 7 404,9 tys. zł w 2011 r. do 11 025,0 tys. zł w 2012 r. (o 48,9%). W 2012 r. kwota dokonanych dodatkowych przypisów/odpisów²² wyniosła 8 576,9 tys. zł (3 501,4 tys. zł w 2011 r.), kwota wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt wyniosła 3 621,9 tys. zł (1 645,5 tys. zł w 2011 r.), a wielkość kwoty nie wypłaconej przez Urząd w związku ze zmniejszeniami kwot do zwrotu wynikającymi z wydanych decyzji wyniosła 899,6 tys. zł (w 2011 r. 224,4 tys. zł).

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że na wzrost dokonanych ustaleń w 2012 r. (w porównaniu do roku 2011) największy wpływ miały kontrole w firmach zajmujących się handlem stałą i prętami. „W wyniku rutynowej kontroli dotyczącej zasadności zwrotu podatku VAT stwierdzono próby wyłudzenia podatku. Przeprowadzono 5 takich kontroli, których efektem było wygenerowanie uszczuplenia na poziomie 4 055 250 zł”.

(dowód: akta kontroli str. 431 – 433, 567 – 568)

Podczas gdy koszty wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli utrzymywały się na podobnym poziomie (1 749,1 tys. zł w 2011 r. oraz 1 787,1 tys. zł w 2012 r.), wzrosła wartość dokonanych ustaleń (z 7 404,9 tys. zł w 2011 r. do 11 025,0 tys. zł w 2012 r.), kwota dodatkowego przypisu / odpisu (z 3 501,4 tys. zł w 2011 r. do 8 576,9 tys. zł w 2012 r.) oraz finansowe efekty kontroli (z 1 870,0 tys. zł w 2011 r. do 4 521,5 tys. zł w 2012 r.).

Także wszystkie wartości uzyskane w I półroczu 2013 r. przewyższały wartości uzyskane w analogicznym okresie 2012 r.: wartość dokonanych ustaleń wyniosła 4 998,6 tys. zł (4 806,1 tys. zł w I półroczu 2012 r.), kwota dodatkowego przypisu/odpisu wyniosła 6 296,1 tys. zł (1 790,8 tys. zł w I półroczu 2012 r.), a finansowe efekty kontroli 3 033,0 tys. zł (1 031,1 tys. zł w I półroczu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 434 – 435, 568 – 569)

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) Naczelnik Urzędu wydał 468 decyzji przypisujących należności podatkowe o łącznej wartości 10 635,5 tys. zł²³. NIK pozytywnie ocenia fakt, że w tym samym okresie uchylona została tylko jedna z wydanych decyzji Urzędu. W 2012 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach uchylił decyzję Naczelnika Urzędu i określił zobowiązanie podatkowe ustalone pierwotnie w wysokości 1 197 zł²⁴. Powodem uchylenia ww. decyzji był błąd rachunkowy w decyzji Naczelnika Urzędu ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego w kwocie niższej o 6 zł.

(dowód: akta kontroli str. 436 – 451, 569 – 570)

W ww. okresie wpłaty dokonane w wyniku wydanych decyzji wyniosły 3 070,8 tys. zł²⁵, natomiast poniesione koszty wadliwych decyzji (odsetki, koszty sądowe oraz odszkodowania) stanowiły kwotę 346,8 tys. zł²⁶. Jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu, wysokie koszty wadliwych decyzji wynikały głównie ze skomplikowanych charakterów spraw,

¹⁹ Liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych w 2011 r. wyniosła 1882 oraz w 2012 r. 1803.

²⁰ Zgodnie z metodologią obliczania wskaźnika KP.EKP (wskaźnik efektywności kontroli podatkowej)

²¹ Liczba pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych ustalona zgodnie z metodologią obliczania wskaźnika KP.EKP, liczba „pozytywnych” okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych w 2011 r. wyniosła 826 oraz w 2012 r. 873

²² Zgodnie z metodologią obliczania licznika wskaźnika KP.EFO.

²³ W 2012 r. 356 decyzji o wartości 6 208,8 tys. zł oraz w I półroczu 2013 r. 112 decyzji o wartości 4 426,7 tys. zł.

²⁴ Decyzja Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach nr PT_III_1/440700-0133/12/10/59002 z dnia 22 listopada 2012 r., w której Dyrektor Izby uchylił i decyzję Naczelnika Urzędu (nr PP-1/4400-141/2012 z 3 lipca 2012 r.) i określił zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług za wrzesień 2011 r. w wysokości 1 191 zł + kwota zawyżonego zwrotu (zgodnie z pierwotnym ustaleniem) 2 535 zł.

²⁵ 1 612,3 tys. zł w 2012 r. oraz 1 458,5 tys. zł w I półroczu 2013 r.

²⁶ 5,0 tys. zł w 2012 r. (dotyczyło 4 decyzji Naczelnika wydanych w latach 2007-2011r. oraz 341,8 tys. zł w I półroczu 2013r. (dotyczyło decyzji wydanych pierwotnie w 2002 r.).

wydłużania się całego procesu postępowania podatkowego, postępowań prokuratorskich i sądowych oraz zmian przepisów podatkowych i ich interpretacji w trakcie tych postępowań. Powyższe powodowało też podwyższenie kosztów wypłacanych odsetek.

W porównaniu z 2011 r., w 2012 r. wzrosła liczba wydanych decyzji (ze 136 do 356), ich wartość (z 2 240,6 tys. zł do 6 208,8 tys. zł) oraz wielkość wpłat dokonanych w wyniku wydanych decyzji (z 821,7 tys. zł do 1 612,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 436 – 451, 569 i 574 – 580)

Zgodnie ze szczegółowym opisem konstrukcji poszczególnych mierników, stanowiącym załącznik do „Zadań dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w roku 2012 oraz wytycznych do ich realizacji”, miernik KP.RKD²⁷ jest miernikiem monitorującym.

W 2012 r. wartość wskaźnika KP.RKD dla Urzędu wyniosła 26,91 i w porównaniu do roku 2011 wzrosła o 58,6% (z wartości 16,95). Uzyskana wartość wskaźnika przewyższała medianę²⁸ o 119,5%. Urząd zajął 16 miejsce w rankingu 18 dużych urzędów skarbowych województwa śląskiego. W I półroczu 2013 r. wartość ww. wskaźnika wyniosła 23,79 i w porównaniu z I półroczem 2012 r. zwiększyła się o 176,3% (z wielkości 8,61).

Naczelnik Urzędu stwierdził m.in., że przyczyny różnic pomiędzy ustaleniami kontroli, a decyzją/korektą/wpłatą wynikały m.in. z przesunięcia w czasie działań kontrolnych i postępowań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 97 – 99, 368 – 371, 378 – 383, 384 – 430)

W ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym w Urzędzie zapoznano pracowników z wytycznymi KPDP. Zdaniem Naczelnika, organizacja pracy w Urzędzie „pozwala na stosowanie bezpośrednio wytycznych KPDP i kierowanie wysiłków na wyszczególnione obszary ryzyka. W zasadzie znaczna większość wniosków o kontrolę i czynności sprawdzające oraz monitoring dotyczy obszarów ryzyka ujętych w KPDP”.

(dowód: akta kontroli str. 93 – 96)

1.2. Zadania z zakresu egzekucji administracyjnej

W 2012 r. Urząd uzyskał 7 pkt²⁹ w obszarze egzekucja administracyjna, ustalonych na podstawie mierników oceniających, co było najlepszym wynikiem³⁰ wśród 18 dużych urzędów skarbowych województwa śląskiego oraz pozwoliło na sklasyfikowanie Urzędu na miejscu 8³¹ w rankingu 99 wszystkich dużych urzędów skarbowych z terenu Polski.

(dowód: akta kontroli str. 372 – 383)

W 2012 r. wzrosła w Urzędzie ilość wszczętych postępowań egzekucyjnych, a wartość wskaźnika braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych (EG.SWE³²) wyniosła 8,34 i w porównaniu do roku 2011 obniżyła się o 76,5%³³, co świadczy o bardziej sprawnym działaniu Urzędu. Przy medianie (wartości przeciętnej) o wartości 53,33 Urząd uplasował się na 5 pozycji wśród 37 urzędów skarbowych

²⁷ Iloraz wskaźnika: suma (wartości bezwzględnych różnic pomiędzy kwotą uszczuplenia i sankcji wynikającą z ustaleń kontroli, a kwotą dodatkowego przypisu z wydanych decyzji, złożonych korekt i wpłat dokonanych w wyniku przeprowadzonych kontroli, zatwierdzonych w okresie sprawozdawczym) i sumy wartości bezwzględnych kwot uszczupień i sankcji wynikających z ustaleń kontroli i kwot dodatkowych przypisów/odpisów, o których mowa w liczniku.

²⁸ Mediana wskaźnika KP.RKD za 2012 r. wynosiła 12,26.

²⁹ Punkty mierników w obszarze egzekucja administracyjna dla urzędów skarbowych, pod uwagę były brane wartości czterech mierników oceniających: EG.EPN – wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie ostatnich 6 miesięcy od końca okresu sprawozdawczego, EG.SWE – wskaźnik braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych, EG.RSN – wskaźnik udziału czynnych tytułów wykonawczych, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż 6 miesięcy od końca okresu sprawozdawczego we wszystkich czynnych tytułach wykonawczych oraz EG.WOW – wskaźnik udziału tytułów wykonawczych zakończonych zapłatą w podatkowych tytułach wykonawczych

³⁰ Wspólnie z Urzędem Skarbowym w Rybniku.

³¹ Wspólnie z innym urzędem.

³² Iloraz liczby tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rek wizycji), dla których istniała w okresie sprawozdawczym możliwość wszczęcia postępowania, a tego nie zrobiono lub zrobiono po upływie 60 dni od daty wpływu tytułu i liczby tytułów wykonawczych czynnych ogółem (bez rek wizycji).

³³ Z wartości 35,56.

z województwa śląskiego. W I półroczu 2013 r. wartość ww. miernika wyniosła 16,32 i wzrosła o w porównaniu do I półrocza roku poprzedniego (11,12).

Naczelnik stwierdził, że do osiągnięcia takiego rezultatu przyczyniły się m.in.: organizacja pracy w Dziale Egzekucji Urzędu, dokonywanie rotacji pracowników na poszczególnych rejonach egzekucyjnych (inspektorzy – co 2 lata, poborcy skarbowi – co 3 miesiące), odpowiedni nadzór nad komórką egzekucyjną, właściwa współpraca inspektorów oraz poborców skarbowych na poszczególnych rejonach egzekucyjnych, a także odpowiednie wykorzystanie aplikacji komputerowych, np. CERBER, e-ORUS oraz CEPIK.

(dowód: akta kontroli str. 96 – 97, 452 – 496)

W 2012 r. efektywność egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych oceniana na podstawie wskaźnika EG.ESM³⁴ wzrosła w porównaniu do roku 2011 o 2% (z wartości 19,13 do 19,53). Wartości EG.ESM dla Urzędu w latach 2011 – 2012 kształtowały się jednak poniżej mediany (o wartości odpowiednio 23,93 i 22,99) o 20% i 15%, co świadczy o słabszej od przeciętnej efektywności pracy komórki egzekucyjnej w zakresie tytułów SM³⁵. W I półroczu 2013 r. poziom tego wskaźnika wzrósł o 38% w porównaniu do I półrocza roku poprzedniego (z wartości 11,01 do 15,2).

Naczelnik wyjaśnił, że wartość EG.ESM poniżej mediany spowodowana była przede wszystkim „wpływem oraz pozostawianiem na stanie zaległości dotyczących tytułów wykonawczych obejmujących znaczne kwoty, na podstawie których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne z nieruchomości dłużnika. (...) największe zaległości podatkowe powstały w wyniku działań UKS, który dokonywał często kontroli bez udziału strony i przypisywał bardzo duże kwoty zaległości i już w momencie wydawania decyzji było wiadomo, że są nieściągalne, gdyż UKS nie znalazł majątku. Odnosnie ww. zaległości UKS nie wydawał decyzji zabezpieczających”.

(dowód: akta kontroli str. 452 – 496, 570)

Wartość wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych SM (EG.RSM³⁶) w 2012 r. wyniosła 55,15 i w porównaniu do roku 2011 obniżyła się o 6,8% (z wartości 59,17). W I półroczu 2013 r. wartość ww. miernika wyniosła 40,32 i osiągnęła niemal identyczny rezultat w porównaniu do I połowy 2012 r. (40,69). Osiągnięte przez Urząd w latach 2011 i 2012 wyniki wskaźnika EG.RSM ukształtowały się powyżej mediany, która wynosiła odpowiednio 44,46 i 44,25.

(dowód: akta kontroli str. 452 – 496)

W 2012 r. wartość wskaźnika obciążenia pracą (EG.OBP³⁷) w Urzędzie wyniosła 449,1 i w porównaniu do roku 2011 wzrosła o 8% (od wartości 415,68). W I półroczu 2013 r. wartość tego wskaźnika wyniosła 387,88 i wzrosła o 14,2% w porównaniu do I półrocza roku poprzedniego (od wartości 339,63). Uzyskane w 2012 r. wartości wskaźnika EG.OBP, pomimo wzrostu były niższe od przeciętnej, co świadczy o niższym od przeciętnej obciążeniu pracą w przeliczeniu na jednego pracownika Urzędu³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 452 – 497)

Koszty wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym Urzędu w latach 2011 – 2012 utrzymywały się na podobnym poziomie (2 049,6 tys. zł w 2011 r. oraz 2 108,2 tys. zł w 2012 r.), a wzrost wynagrodzeń w 2012 r. (w stosunku do 2011 r.) wyniósł 58,6 tys. zł (2,9%). Koszty wynagrodzeń za I półrocze 2013 r. (942,1 tys. zł), wzrosły o 0,8 tys. zł (0,1%) w porównaniu z I półroczem 2012 r. (941,3 tys. zł).

Relacja kwoty wyegzekwowanych należności ogółem do kwoty wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym wzrosła z 7,49 w 2011 r. do 8,07 w 2012 r. Za I półrocze 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 9,94. Podobną tendencję wykazywał wskaźnik odzwierciedlający relację kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych stanowiących

³⁴ Iloraz kwoty wyegzekwowanej w okresie sprawozdawczym na poczet zaległości podatkowych (SM) objętych czynnymi tytułami wykonawczymi i kwoty zaległości podatkowych do załatwienia objętych czynnymi tytułami wykonawczymi (SM).

³⁵ Tytuły wykonawcze SM – dotyczą należności podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa.

³⁶ Iloraz liczby podatkowych tytułów wykonawczych SM, załatwionych w okresie sprawozdawczym i liczby podatkowych tytułów wykonawczych SM do załatwienia w okresie sprawozdawczym.

³⁷ Iloraz liczby czynnych tytułów wykonawczych ogółem i przeciętnej liczby etatów w okresie sprawozdawczym.

³⁸ Mediana 577,54

dochody budżetu państwa do wynagrodzeń. Wzrósł on z 4,55 w 2011 r. do 5,38 w 2012 r., a za I półrocze 2013 r. wyniósł 5,82.

(dowód: akta kontroli str. 501)

Badanie zaległości nie mniejszych niż 4 tys. zł, według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. w łącznej kwocie 651,9 tys. zł, wynikających z 30 deklaracji podatkowych (w tym 15 VAT-7, 1 PIT-37, 7 PIT-36 i 7 CIT-8) złożonych w Urzędzie w latach 2012 – 2013 (do 31 maja) przez 30 podatników wykazało, że:

- a) kwoty zaległości objęte tytułami wykonawczymi były zgodne z kwotami wynikającymi z systemu księgowego POLTAX 2B.
- b) upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z przepisami § 2 – 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁹, stanowiącymi m.in., że: wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.
- c) należności przypisano w systemie księgowym POLTAX 2B w terminach od 2 do 41 dni od daty wpływu deklaracji do Urzędu (średnio okres ten wynosił 10 dni),
 - w 28 przypadkach upomnienia wystawiono nie później niż 7 dni od daty przypisania należności w systemie POLTAX 2B (średnio okres ten wynosił 3 dni),
 - tytuły wykonawcze wystawiono nie później niż 12 dni od daty wpływu do Urzędu potwierdzeń doręczenia upomnienia (średnio okres ten wynosił 6 dni);
- d) w 2 przypadkach upomnienia wystawiono 91 i 65 dni od daty przypisania należności w systemie, z tego upomnienie dla podatnika posiadającego zaległość z tytułu PIT-36 za 2011 r. w wysokości 10 173 zł⁴⁰ wystawiono 91 dni po przypisaniu należności w systemie⁴¹. Zaległość powyższa wynikała z zeznania rocznego i do dnia 30 kwietnia 2012 r. (ostatecznej daty składania zeznań i wpłaty podatku) zobowiązanie to nie było wymagalne. Upomnienie wystawiono 10 maja 2012 r., tj. 10 dni po upływie terminu płatności podatku.

(dowód: akta kontroli str. 502 – 540)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono jeden przypadek, kiedy upomnienie dla podatnika⁴² posiadającego zaległość z tytułu VAT-7 za marzec 2013 r. w wysokości 45 449 zł zostało wystawione 65⁴³ dni po przypisaniu należności w systemie: deklaracja VAT-7 za marzec 2013 r. wpłynęła do Urzędu 24 kwietnia 2013 r. i w dniu 29 kwietnia 2013 r. w systemie została przypisana wynikająca z deklaracji należność w kwocie 45 449 zł. Upomnienie z tytułu tej zaległości zostało wystawione w dniu 3 lipca 2013 r.

Jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu, do powyższej sytuacji doszło omyłkowo, ponieważ w tym samym okresie dla podatnika wystawiono upomnienie dotyczące deklaracji VAT-7 za luty 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 502 – 540, 571 – 572)

1.3. Dodatkowe (pozafiskalne) zadania.

Zgodnie z przekazanymi przez Dyrektora Urzędu danymi, w okresie 1 stycznia – 30 września 2013 r. w Urzędzie na wykonanie dodatkowych, pozafiskalnych zadań przeznaczono (szacunkowo) 7 626 roboczodni, w tym najwięcej czasu na prowadzenie postępowań egzekucyjnych na rzecz wierzycieli obcych i państw obcych (3 373 roboczodni), udostępnianie informacji komornikowi sądowemu (1 498), wydawanie zaświadczeń (993) oraz załatwianie wniosków VZM⁴⁴ (834).

³⁹ Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁴⁰ W złożonym zeznaniu kwota do zapłaty wynosiła 12 397, kwota 10 173 zł wynika z korekty złożonej w dniu 21 czerwca 2012 r., podatnik o nr NIP 5732453703, nr systemowy deklaracji 7566590.

⁴¹ Zeznanie PIT-36 za 2011 r. wpłynęło do Urzędu 9 stycznia 2012 r. i w dniu 9 lutego 2012 r. w systemie została przypisana wynikająca z deklaracji należność w wynikającej z deklaracji kwocie 12 397 zł. Upomnienie z tytułu tej zaległości zostało wystawione w dniu 10 maja 2012 r.

⁴² Nr systemowy deklaracji 7960742.

⁴³ NIK ocenia jako nieprawidłowe sytuacje gdy od daty przypisu deklaracji (gdy upłynął termin płatności) do wystawienia upomnienia upłynęło powyżej 30 dni.

⁴⁴ Wnioski o zwrot niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Najbardziej pracochłonnymi dodatkowymi zadaniami wykonywanymi przez Urząd w ww. okresie była ewidencja rejestrów tytułów wykonawczych, wykonywanie orzeczeń i postanowień sądów dotyczących przepadku korzyści majątkowych, załatwianie wniosków VZM oraz prowadzenie akcji edukacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 541 – 547)

W pierwszych trzech kwartałach 2013 r. przeciętna liczba etatów w Urzędzie wynosiła 199,86⁴⁵, z czego zadania kontrolne realizowało 23 pracowników (11,5%), zadania egzekucyjne 25 pracowników⁴⁶ (12,5%), a zadania pozafiskalne 84 pracowników (42%). Na wynagrodzenia w III kwartałach 2013 r. przeznaczono 3 247,0 tys. zł, w tym na wynagrodzenie pracowników wykonujących zadania kontrolne 1 202,4 tys. zł (37,0%), egzekucyjne 1 343,6 tys. zł (41,4%) oraz pozafiskalne 701,0 tys. zł (21,6%).

(dowód: akta kontroli str. 548)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Wykonanie planów finansowych przez Urząd.

2.1. Planowanie wydatków budżetowych.

Opis stanu faktycznego

Urząd (jako dysponent III stopnia) uczestniczył w procesie tworzenia projektów planów finansowych na lata 2012 – 2013, sporządzając analizy potrzeb w zakresie planowanych wydatków oraz propozycje dochodów i wydatków, w terminach i formularzach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na lata 2012 i 2013⁴⁷. Dane przedstawiono (na otrzymanych od dysponenta II stopnia – Izby Skarbowej w Katowicach - drukach BW) w pełnej szczegółowości działu, rozdziału, paragrafów oraz działań.

W projekcie planu finansowego na 2012 r. zaplanowano dochody w kwocie 2 943,0 tys. zł i wydatki w kwocie 17 705,0 tys. zł (wyłącznie w rozdziale 75009 – *Urzędy skarbowe*).

Środki zaplanowane na wydatki, przyjęte po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2012 r. w wys. 17.687 tys. zł, były niższe od kwot zgłoszonych przez Urząd w założeniach do projektu budżetu państwa na 2012 r. o 18,0 tys. zł. (w § 4440 – odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych), a od kwot przyjętych w projekcie budżetu o 4,0 tys. zł (w § 4020 – wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej).

Projekt planu finansowego na 2013 r. (sporządzony z zachowaniem przyznanych kwot limitów wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych), Urząd przekazał Izbie Skarbowej w Katowicach 23 listopada 2012 r. Zaplanowano w nim dochody w kwocie 2 783,0 tys. zł i środki na wydatki (w ww. rozdziale 75009) w kwocie 20 431,0 tys. zł.

Kwoty wydatków ustalone dla Urzędu zgodnie z ustawą budżetową na 2013 r. były identyczne jak w ww. projekcie planu Urzędu z listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-72)

Plan finansowy (po uchwaleniu ustawy budżetowej) na 2013 r. (20 431,0 tys. zł) był wyższy od planu na 2012 r. (17 687,0 tys. zł) łącznie o 2 744,0 tys. zł, tj. o 15,5%.

Największy wzrost planowanych wydatków o 3 000,0 tys. zł dotyczył wydatków inwestycyjnych (§ 6050) w związku z planowaną przebudową i dobudową nowej siedziby Urzędu. Największe zmniejszenie planowanych wydatków w 2013 r. (w stosunku do planu na 2012 r.) o 126,0 tys. zł (tj. o 1,3%) związane było ze zmniejszeniem od grudnia 2011 r.

⁴⁵ Przeciętna liczba etatów według Rb-70 za III kwartały 2013 r.

⁴⁶ W tym 23 pracowników wykonujących zadania związane z poborem podatków.

⁴⁷ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. i z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektów ustaw budżetowych na rok 2012 i rok 2013 (Dz. U. z 2011 r., Nr 56, poz. 290 i Dz. U. z 2012 r., poz. 628)

liczby etatów kalkulacyjnych w kontrolowanym Urzędzie. W konsekwencji, zmniejszeniu uległ również plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenia roczne i pochodne od wynagrodzeń, łącznie o 31,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 70-72 i 561-564)

W 2012 r. plan finansowy Urzędu został zmieniony w wyniku 36 decyzji, a wydatki ogółem zwiększono o kwotę 8 503,2 tys. zł, w tym 22 decyzje dotyczyły zmian planu wydatków w rozdziale 75009 (m. in. dokonano zwiększenia wydatków na przebudowę i dobudowę budynku nowej siedziby Urzędu na łączną kwotę 2 680,6 tys. zł oraz zmniejszono wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o kwotę 180,9 tys. zł, w związku ze zmniejszeniem limitu zatrudnienia), a 14 decyzji dotyczyło zmian w planie wydatków w rozdziale 75014 *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* (m.in. zwiększono plan o kwotę 4 091,0 tys. zł na przebudowę i dobudowę budynku nowej siedziby Urzędu, w części przeznaczonej na potrzeby działu egzekucji).

W trakcie trzech kwartałów 2013 r. plan finansowy Urzędu został zmieniony 24 decyzjami, a wydatki ogółem zwiększono o kwotę 2 858,1 tys. zł w tym: 15 decyzji dotyczyło zmian w rozdziale 75009 *Urzędy skarbowe*, a 9 decyzji zmian w planie wydatków w rozdziale 75014 *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* (w tym zwiększenia wydatków o kwotę 1 317,2 tys. zł na przebudowę i dobudowę budynku nowej siedziby Urzędu w części przeznaczonej na potrzeby działu egzekucji).

Dokonywane zwiększenia i zmniejszenia planu wydatków były celowe, wynikały z potrzeb Urzędu i zabezpieczyły bieżące finansowanie realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 115-185)

Wydatki na egzekucję na 2012 r. i 2013 r. zostały zaplanowane w oparciu o potrzeby Urzędu, na podstawie wykorzystania rezerwy celowej na ten cel w latach poprzednich.

Do Izby Skarbowej w Katowicach Urząd przesłał wymagane zestawienia dotyczące przewidywanych wydatków na finansowanie w tych latach działań egzekucyjnych do sfinansowania z rezerwy celowej w kwotach: 1 895,0 tys. zł i 1 952,0 tys. zł (z podziałem na prognozowane wydatkowanie w poszczególnych kwartałach, z zachowaniem limitów wydatków ustalonych przez Izbę Skarbową).

(dowód: akta kontroli str. 15-72 23-25, 29-30, 57-58 i 561-564)

Do czasu otrzymania środków z rezerwy, wydatki na egzekucję były finansowane były na podstawie limitów określonych przez jednostkę nadrzędną.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 57-58, 145-146 i 177)

W okresie objętym kontrolą planowane wydatki Urzędu zostały zwiększone środkami z dwóch rezerw celowych, tj.:

- W 2012 r. z rezerwy cz. 83 poz. 73 o 190,4 tys. zł na refundację wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenia rentowe, finansowanej przez płatników składek (w rozdziale 75009 § 4110 - *składki na ubezpieczenia społeczne*) oraz z rezerwy celowej cz. 83 poz. 57 o 5 716,2 tys. zł, na sfinansowanie wydatków dotyczących działań egzekucyjnych (w rozdziale 75014 - *egzekucja administracyjna należności pieniężnych*).
- W 2013 r. (wg stanu na koniec III kwartału) z rezerwy celowej cz. 83 poz. 57 o 2 800,0 tys. zł na sfinansowanie wydatków egzekucyjnych w 2013 r. .

Na sfinansowanie wydatków egzekucyjnych:

- w 2012 r. wykorzystano 4 496,4 tys. zł, tj. 78,7% planu po zmianach, z czego na sfinansowanie potrzeb bieżących działu egzekucji administracyjnej 1 586,0 tys. zł (tj. 97,6% planu), w tym 831,9 tys. zł (99,5 % planu) na wynagrodzenia z pochodnymi oraz 2 910,4 tys. zł (71,1% planu) na przebudowę i dobudowę budynku nowej siedziby Urzędu, w części przeznaczonej na potrzeby egzekucji,
- w 2013 r. (do 30 września) wydatkowano 1 129,1 tys. zł, tj. 40,3 % planu po zmianach, z czego na sfinansowanie potrzeby działu egzekucji administracyjnej w kwocie 1 127,1 tys. zł, w tym m.in.: 652,7 tys. zł wykorzystano na wynagrodzenia z pochodnymi

oraz 2,0 tys. zł na przebudowę nowej siedziby Urzędu (zgodnie z harmonogramem inwestycji).

(dowód: akta kontroli str. 186-189)

2.2. Wydatki budżetowe.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Urzędu w 2012 r. wyniosły 24 966,2 tys. zł, tj. 95,3% planu po zmianach, z tego w rozdziale 75009 - *Urzędy skarbowe* wydatkowano 20 455,5 tys. zł (100% planu po zmianach i 115,7% pierwotnego planu finansowego w kwocie 17 687,0 tys. zł), w rozdziale 75014 - *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych* - 4 496,4 tys. zł (78,7% planu po zmianach w kwocie 5 716,2 tys. zł), a w rozdziale 75095 *Pozostała działalność* - 14,4 tys. zł (100% planu). W strukturze poniesionych wydatków w rozdziale 75009 wydatki na płace z pochodnymi wyniosły 12 415,6 tys. zł (tj. 60,7%), a wydatki inwestycyjne 6 680,6 tys. zł (tj. 36,7%). Natomiast w rozdziale 75014 płace z pochodnymi wyniosły 832,0 tys. zł (18,5%), a wydatki inwestycyjne 2 910,4 tys. zł (64,7%).

Wydatki Urzędu za trzy kwartały 2013 r. wyniosły ogółem 17 769,7 tys. zł, co stanowiło 76,3% planu po zmianach, z tego 16 636,0 tys. zł wydatkowano w rozdziale 75009 (81,2% planu po zmianach w kwocie 20 476,0 tys. zł i 81,4% pierwotnego planu finansowego w kwocie 20 431,0 tys. zł), 1 129,1 tys. zł w rozdziale 75014 (40,6% planu po zmianach w kwocie 2 780,0 tys. zł) oraz 4,6 tys. zł w rozdziale 75095 (34,8% planu po zmianach w kwocie 13,2 tys. zł). W strukturze poniesionych wydatków w rozdziale 75009 wydatki na płace z pochodnymi wyniosły 8 896,8 tys. zł (tj. 53,5%), a wydatki inwestycyjne 6 793,6 tys. zł (tj. 40,8%). Natomiast w rozdziale 75014 wydatki na płace wyniosły 652,7 tys. zł (57,8%), a wydatki na bieżące utrzymanie 358,0 tys. zł (31,7%).

(dowód: akta kontroli str. 142, 550-560 i 581-584, 708-772)

Badanie 44,5 % zrealizowanych wydatków w 2012 r. (11 102,0 tys. zł) i 40,2% zrealizowanych wydatków w trzech kwartałach 2013 r. (7 140,8 tys. zł) wykazało, że Urząd (w zbadanym zakresie) oszczędnie gospodarnie i celowo wydatkował przyznane środki, zaewidencjonowane zobowiązania wynikały z zawartych umów lub zamówień, wydatki były zaplanowane, a przed ich wydatkowaniem (za wyjątkiem opisanej poniżej jednej operacji) uzyskano akceptację Głównego księgowego⁴⁸. Nie stwierdzono przypadku nieterminowej płatności, skutkującej zapłatą odsetek. Wszystkie skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań Urzędu.

Spośród wydatków objętych kontrolą, 34 wydatki (po 17 w 2012 i 2013 r.) na łączną kwotę 16 378,6 tys. zł (odpowiednio 9 587,4 tys. zł w 2012 r. i 6 791,2 tys. zł w trzech kwartałach 2013 r.) wynikały z faktur wystawionych z tytułu realizacji inwestycji *Przebudowa, rozbudowa istniejącego budynku na siedzibę Urzędu w Częstochowie, ul. Filomatów 18/20*, pełnienia funkcji inwestora zastępczego przy realizacji ww. inwestycji oraz za przyłączenie tego budynku do sieci grzewczej i energetycznej. Wydatki były przewidziane w obowiązującym harmonogramie realizacji tej inwestycji.

Kontrolą objęto również pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 21 877,3 tys. zł, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. Stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴⁹. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a we wszystkich zbadanych przetargach zostały wybrane najkorzystniejsze oferty (zgodnie z kryteriami ocen).

(dowód: akta kontroli: 602-707)

Średnie miesięczne koszty eksploatacyjne zajmowanych przez Urząd powierzchni budynków (ogółem 3 167,96 m², z tego 2 100 m² w siedzibie Urzędu oraz 1 067,96 m² wynajmowanych powierzchni w 5 budynkach⁵⁰) w 2013 r. (za trzy kwartały) wyniosły 45,4 tys. zł i były mniejsze od takich średnich kosztów za 2012 r. o 2,3 tys. zł.

⁴⁸ Na wniosku o wszczęcie postępowania lub wniosku o wydatkowanie środków.

⁴⁹ Dz. U. z 2013, poz. 907 ze zm., dalej zwane *Prawem zamówień publicznych*.

⁵⁰ Pomieszczenia biurowe w budynkach w Częstochowie przy ul. Dekabrystów 68/76 i Rolniczej 41/45, archiwa przy ul. Okólnej 113A i Westerplatte 21 oraz magazyn depozytów egzekucyjnych przy ul. Dekabrystów 68/76.

W latach 2012-2013 Urząd wynajmował w swojej siedzibie 2 pomieszczenia o łącznej pow. 18,5 m², z których osiągnął przychód odpowiednio: 6,7 tys. zł w 2012 r. i 5,7 tys. zł za trzy kwartały 2013 r. (na podstawie umów zawartych styczniu i lutym 2012 r.).

W okresie objętym kontrolą Urząd sporządził analizę ekonomiczną funkcjonowania Urzędu w zakresie zatrudnienia i analizę zajmowanej powierzchni biurowej oraz kosztów obsługi biurowej za 2011 r. i za 2012 r. (wg stanów na ostatni dzień grudnia). Według ww. analiz, ogólny koszt zajmowanych przez Urząd obiektów w 2012 r. uległ zmniejszeniu o 6,1% (z 275,5 tys. zł w 2011 r. do 258,8 tys. zł w 2012 r.), a koszt wynajmu pomieszczeń w 5 obiektach uległ zwiększeniu o 4,3% (z 174,0 tys. zł w 2011 r. do 181,4 tys. zł w 2012 r.). Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w związku z planowanym na 2014 r. przeniesieniem siedziby Urzędu do remontowanego budynku przy ul. Filomatów niecelowe było poszukiwanie nowych lokali, co wiązałoby się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 100, 190-199 i 773-778)

W 2012 r. 206 pracowników Urzędu (przy 212 zatrudnionych) uczestniczyło w szkoleniach, a w 2013 r. (do końca września) – 65 osób, z czego w zakresie realizacji zadań w obszarze kontroli podatkowej przeszkolono odpowiednio 5 pracowników w 2012 r. i 18 w 2013 r. Szkolenia bezpłatne były zorganizowane przez Izbę Skarbową w Katowicach oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów⁵¹: W 2013 r. jedna osoba uczestniczyła w takim szkoleniu płatnym⁵². Koszt tego szkolenia wyniósł 1 400 zł.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że tematy szkoleń (zgodnie z Instrukcją I-008/3 *Szkolenia pracowników*) dobierane są na podstawie: priorytetów tematycznych przekazywanych przez Ministerstwo Finansów, potrzeb kierujących komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz analizą potrzeb szkoleniowych pracowników Urzędu. Natomiast wybór podmiotów szkolących wynika z wypadkowej ceny szkolenia, terminów oraz lokalizacji (możliwie jak najbliższej siedziby Urzędu), za wyjątkiem szkoleń organizowanych przez resort finansów i Izbę Skarbową (stanowiących zdecydowaną większość), które nie obciążają kosztów Urzędu poza wydatkami na dojazdy pracowników.

Łączny koszt wszystkich szkoleń w 2012 r. wyniósł 5,9 tys. zł, a w trzech kwartałach 2013 r. 2,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 73-92 i 285)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Naczelnik Urzędu w dniu 3 marca 2011 r. dokonał zmiany umowy zawartej 16 grudnia 2010 r. (nr 457/CP RH4-4/2010/F) z Poczta Polska SA, (tj. niecałe 3 miesiące od dnia jej zawarcia), zmieniając okres jej obowiązywania z końca 2011 r., na czas nieokreślony, co naruszało przepis art. 142 ust.1 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym umowy na zamówienia publiczne zawierane są na czas oznaczony. Zakres usług określony w ww. umowie (wraz z aneksem) nie został wymieniony w art. 143 ust. 1 i ust. 1a ww. ustawy,

⁵¹ a) tematy szkoleń w 2012 r.

- metody i techniki pozyskiwania informacji i dowodów w postępowaniu w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów,
- środki egzekucyjne stosowane w postępowaniu egzekucyjnym,
- środki egzekucyjne stosowane w postępowaniu egzekucyjnym dotyczące należności pieniężnych,
- typowanie podmiotów do kontroli,
- planowanie działalności a rejestr ryzyka w ramach kontroli zarządczej (koszt 45,54 zł).
- b) tematy szkoleń zorganizowanych do 30 września 2013 r:
- dwa szkolenia w zakresie: poziomu podstawowego obsługi programu ACL i technik analizy danych w ACL (uczestnikiem obu szkoleń była jedna osoba),
- obsługa narzędzia Oracle BI, Discover Plus oraz obszarów mierników (2 osoby),
- współpraca administracji oraz zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (2 osoby),
- dwa szkolenia w zakresie integracji danych w rejestrach CRP, KEP i PESEL (uczestniczyło ogółem 10 pracowników),
- strategia i metody analizy danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych (1 osoba),
- analiza sprawozdań finansowych przedsiębiorstw pod kątem kontroli (1 osoba).

⁵² Dot. egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z instrumentów finansowych i kosztów postępowań egzekucyjnych, zorganizowanym przez Zakład Szkolenia i Ekspertyz Gospodarczych „PETEX”.

tj. w wykazie dostaw, w stosunku do których ustawodawca zezwala na zawieranie umów na czas nieokreślony. Od dnia obowiązywania ww. aneksu (tj. od dnia 1 marca 2011 r.) do dnia 30 września 2013 r., z tytułu realizacji przez Poczta Polska SA usług pocztowych Urząd wydatkował łączne kwotę 1 253 686,33 zł (w tym w 2011 r. – 478 909,0 zł, w 2012 r. – 538 341,49 zł i w 2013 r. – 236 435,84 zł).

Naczelnik Urzędu uzasadniał swoje działania m.in. przepisem art. 142 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, tj. o dopuszczalności zawierania umów na okres dłuższy niż 4 lata, jeśli wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, gdyż wskazany przez Naczelnika art. 142 ust. 2 Prawa zamówień publicznych traktuje o możliwości udzielenia zamówienia na okres dłuższy niż 4 lata ale nadal w formie umów na czas oznaczony i nie narusza generalnej zasady zawartej w art. 142 ust. 1, tj. obowiązku zawierania umów na czas określony.

(dowód: akta kontroli – str. 800-825)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zlecenia wykonania operatu szacunkowego na potrzeby prowadzonej egzekucji za kwotę 1 600 zł dokonano bez wstępnej akceptacji przez głównego księgowego Urzędu wniosku (z dnia 4 kwietnia 2013 r.) o zamiarze dokonania tego wydatku, tj. z naruszeniem procedur wewnętrznych, jednak nie miało to wpływu na prawidłowość wydatkowanych środków. NIK zauważa, że o ile w Urzędzie stworzono i przestrzegano procedury dot. wstępnej akceptacji przez Głównego księgowego propozycji wydatków budżetowych realizowanych w rozdziale 75009 (uwzględniających celowość, zasadność oraz szacowana kwotę wydatku), to nie zastosowano tych procedur w przypadku badanego wydatku. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, m. in., że celowość wydatków wynikała z ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, oraz że kierownik Działu Egzekucji Administracyjnej na bieżąco współpracuje z Głównym księgowym w planowaniu, bieżącej analizie i uzgadnianiu dokonywanych wydatków. NIK zauważa, że nie zmienia to faktu, że główny księgowy nie dokonał pisemnej akceptacji ww. wydatku.

(dowód: akta kontroli – str. 714-717 i 833-835)

2.3. Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia.

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie utrzymywało się na zbliżonym poziomie. W 2012 r. wyniosło ono 212 osób (203 etaty) i było niższe od zatrudnienia w 2011 r., które wyniosło 214 osób (204 etaty).

(dowód: akta kontroli str. 6-14 i 210-211)

W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono zmian w organizacji Urzędu. Urząd działał zgodnie z Zarządzeniem nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

W latach 2012 – 2013 (III kwartał) Naczelnik Urzędu dokonał zmian w planie finansowym wydatków Urzędu skutkujących zmniejszeniem planu wydatków w rozdziale 75009 § 4020 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* i zwiększeniem planu wydatków w tym rozdziale w § 4140 *Wpłaty na PFRON*: w roku 2012 - Decyzją nr 1/marzec/2012 z dnia 28 marca 2012 r. (na kwotę 43,0 tys. zł), a w roku 2013 – Decyzją Nr 1/luty/2013 z dnia 19 lutego 2013 r. (na kwotę 1,7tys. zł).

Wydatki Urzędu na wynagrodzenia (w rozdziale 75009) w miesiącach od marca do grudnia nie przekraczały limitów środków wg planów tych wydatków (po zmianach), a w przypadku stycznia i lutego 2012 r. oraz stycznia 2013 r. kwot w projektach tych planów.

Również wydatki na wynagrodzenia w rozdziale 75014 (z rezerwy celowej cz. 83 poz. 57), w poszczególnych miesiącach, nie przekraczały planu po zmianach, a w styczniu i lutym 2012 r. oraz styczniu 2013 r. - kwot na wynagrodzenia w zestawieniu przewidywanych na lata 2012 – 2013 wydatków na działalność egzekucyjną Urzędu (o których mowa w pkt. 2.1. Wystąpienia). Wykonanie wydatków z tytułu wynagrodzeń osobowych wyniosło w 2012 r. – 633,8 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. W III kwartałach 2013 r. na takie wynagrodzenia wydatkowano 496,5 tys. zł, tj. 89,9% planu po zmianach.

Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto na 1 etat o 103 zł (w 2012 r. w stosunku do 2011 r.) oraz o 81 zł (w trzech kwartałach 2013 r. do 2012 r.) był spowodowany: wykazywaniem w sprawozdaniach Rb-70 za 2011 r. (począwszy od lipca) wypłacanych wynagrodzeń prowizyjnych (do czerwca 2011 r. ww. wynagrodzenia płatne z rachunku pomocniczego po likwidacji dochodów własnych nie były wykazywane w tych sprawozdaniach) oraz wzrostem w 2013 r. kwot wypłacanych wynagrodzeń prowizyjnych (których wysokość uzależniona jest od wyników prowadzonej egzekucji administracyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 57-58, 118, 121, 162, 307-313 i 828-829)

W okresie objętym kontrolą wydatki na wynagrodzenia Urzędu (w §4020) zostały zwiększone z rezerwy celowej cz. 83 poz. 57 w rozdziale 75014 odpowiednio o 633,8 tys. zł w 2012 r. (5 decyzji Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach) i o 552,6 tys. zł (do 30 września 2013 r. (4 decyzje Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach). Urząd w 2012 r. wydatkował wyłącznie na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej (status zatrudnienia 03) odpowiednio 633,8 tys. zł i 514,5 tys. zł do końca września 2013 r. Środki wydatkowane na wynagrodzenia z rezerwy celowej na wydatki egzekucyjne w rozdziale 75014 w 2012 r. (633,8 tys. zł) były wyższe o 21,5% od wydatków w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 147-149, 153, 156, 160, 177-178, 181, 183, 186-187 i 585-592)

Urząd odprowadził należne wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁵³ w łącznej kwocie 44 769 zł (42 998 zł w 2012 r. i 1 771 zł za styczeń 2013 r.). Począwszy od lutego 2013 r. Urząd nie przekazywał ww. wpłat na PFRON w związku z przekroczeniem wskaźnika zatrudnionych osób niepełnosprawnych, w stosunku do ogółu zatrudnionych.

(dowód: akta kontroli str. 118, 162, 212-246 i 281)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu wykorzystali na realizację zadań służbowych łącznie prawie 722 godziny nadliczbowe. Prowadzenie ewidencji nadgodzin oraz rozliczanie czasu pracy w nadgodzinach zgodne było z Regulaminem Pracy Urzędu⁵⁴. Praca w godzinach nadliczbowych rozliczana była w okresach miesięcznych. W wyjątkowych przypadkach pracownicy uzyskiwali indywidualną zgodę Naczelnika na rozliczenie tego czasu w okresach dłuższych niż jeden miesiąc⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 247-280)

2.4. Księgi rachunkowe.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie opracowano i zatwierdzono do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁶.

W 2013 r. w Urzędzie funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Naczelnika system księgowości komputerowej FoKus wersja 9.0., a w latach poprzednich wcześniejsze wersje tego systemu. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz polityce bezpieczeństwa Urzędu.

System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w ustawie o rachunkowości. System ten umożliwiał m. in.:

- ewidencję operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym (§ 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷),

⁵³ Zwany dalej PFRON.

⁵⁴ Zatwierdzonego Zarządzeniem Naczelnika Nr 50/2007 z dnia 27 grudnia 2007 r.

⁵⁵ Łącznie w okresie objętym kontrolą 6 przypadków, w których rozliczenie nadgodzin nastąpiło do 55 dni od pracy w nadgodzinach, ponadto pracownicy pracujący w godzinach nadliczbowych w ostatnich dniach kwietnia 2012 i 2013 r. (w ramach akcji PIT), uzyskiwali zgodę na rozliczenie ich do końca maja danego roku.

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁵⁷ Dz. U. z 2013 r., Nr 289, dalej zwane rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont

- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 i 4 ustawy o rachunkowości),
- ochronę danych, w tym w szczególności zabezpieczenie dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, w tym archiwizacji baz oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych (art. 10 ust. 1 pkt. 3 lit. c ustawy o rachunkowości),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości),
- system wymagał zatwierdzenia zapisów przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 593-601)

Badanie 57 dowodów z 2012 r. o łącznej wartości 11 102,0 tys. zł (44,5.% wydatków), oraz 54 dowodów z 2013 r. o łącznej wartości 7 140,8 tys. zł (40,2.% wydatków), o łącznej wartości 6 904,2 tys. zł⁵⁸. nie wykazało nieprawidłowości w zakresie poprawności formalnej oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych oraz wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i sprawozdania roczne. Dowody i odpowiadające im zapisy księgowe sporządzono poprawnie.

(dowód: akta kontroli: 708-718)

W jednym przypadku, na skutek omyłki nieprawidłowo wpisano w księdze głównej datę wystawienia faktury VAT Nr 109/08/fvn/2012 z dnia 31.08.2012 r. na kwotę 3 230,28 zł (zapłata za utrzymanie czystości w obiekcie) – wpisano 31.08.2012 r. – winno być 3.09.2012 r. Powyższy błąd nie miał wpływu na rzetelność sporządzonych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli – str. 708-713 i 828)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie i wykonanie wydatków Urzędu, wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących wydatków oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie.

3. Sprawozdania budżetowe.

Opis stanu
faktycznego

Badanie prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych Urzędu za 2012 rok oraz miesięcznych za wrzesień 2013 r.:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania wydatków budżetowych (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb - 23),
- z wykonania planów wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA z wyłączeniem wydatków na Wspólną Politykę Rolną (Rb-28 Programy),
- sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE), a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. i III kwartał 2013 r. o stanie:
- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) wykazało, że kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z uwzględnieniem dokonanych korekt.

⁵⁸ Wyselekcjonowanych do badania z zastosowaniem metody monetarnej z populacji 333 dowodów 2012 r. na kwotę 12 569,3 tys. zł oraz 267 dowodów z trzech kwartałów 2013 r. na kwotę 7 981,3 tys. zł. Ww. selekcja polegała na wyeliminowaniu zapisów dotyczących wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości) oraz transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł).

Zobowiązania w sprawozdaniu Rb-27 wykazane w poszczególnych paragrafach były zgodne z saldami Ct odpowiednich kont zespołu 2. za wyjątkiem rozdziału 75009 – § 4300 w sprawozdaniu za III kwartały 2013 r., w którym wystąpiła różnica pomiędzy kwotą wykazaną w sprawozdaniu, a zestawieniem obrotów i sald. Różnica wynikała z nieotrzymania przez Urząd na dzień sporządzenia sprawozdania dokumentu przedpłaty na poczet opłat pocztowych na kwotę 15,0 tys. zł.

W dniu 18 marca 2013 r. Urząd skorygował sprawozdanie Rb-28 (roczne)⁵⁹.

Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy i Rb-28 UE za 2012 r. Urząd przekazał Izbie Skarbowej w Katowicach terminowo, zgodnie z załącznikiem nr 42 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Również sprawozdania Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2012 r. zostały przekazane z zachowaniem terminu określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁰.

Sprawozdania miesięczne: Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 UE oraz Rb-N i Rb-Z kwartalne wg stanu na koniec miesiąca września 2013 r. Urząd przekazał Izbie Skarbowej w Katowicach w dniu 10 października 2013 r., tj. z zachowaniem terminów określonych w ww. załączniku nr 42 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz załączniku nr 6 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 287-306, 313-318 i 323)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych za 2012 r. oraz za wrzesień 2013 r. nieprawidłowo ujęto (z klasyfikacją budżetową: dział 750 rozdział 75009 § 0570) należności z tytułu zryczałtowanych kosztów postępowania prowadzonego przez Urząd jako finansowy organ postępowania przygotowawczego (związanych ze złożeniem wniosku o zezwolenie na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe) w kwotach odpowiednio 8 440,0 zł i 6 011,0 zł. W załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶¹ wskazano, że paragraf ten obejmuje grzywny oraz kary od osób fizycznych, wymierzane i pobierane przez sądy oraz właściwe organy administracji publicznej. Naczelnik i Główna księgowa Urzędu wyjaśnili, że ujmowanie tych należności w § 0570 wynika z praktyki stosowanej w urzędach skarbowych ze względu na pochodzenie kosztów (z ustawy Kodeks Karny Skarbowy wraz z grzywnami, mandatami i innymi karami pieniężnymi). NIK nie podziela takiego stanowiska, gdyż wśród należności jakie winny być zaklasyfikowane do § 0570 nie wymieniono kosztów postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.
2. Płatne w 2013 r. należności z tytułu: grzywien w kwocie 500,0 zł (klasyfikacja: dział 750 rozdział 75009 § 0570), opłat od komorników sądowych w kwocie 225,0 zł (klasyfikacja: dział 750 rozdział 75009 § 0690) oraz z tytułu przepadku korzyści majątkowych w kwocie 13 965,81 zł (dział 750 rozdział 75009 § 0970), ujęto w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych za 2012 r. jako należności i należności pozostałe do zapłaty ogółem (kol. 7 i 11). W związku z powyższym naruszono przepisy § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 załącznika nr 37 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w myśl których w sprawozdaniu Rb-27 w kolumnie „należności” wskazuje się salda początkowe

⁵⁹ W związku z naniesieniem zmian dot. naliczania dodatkowego wynagrodzenia rocznego (rozdział 75009 §§ 4040, 4110 i 4120 o kwotę 164,16 zł) oraz wpływu do Urzędu (po terminie przekazaniu sprawozdania rocznego) postanowienia od komornika sądowego dot. obciążenia kosztami postępowania egzekucyjnego z grudnia 2012 r. (rozdział 75014 § 4610 na kwotę 109,20 zł).

⁶⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247, zwanego dalej rozporządzeniem MF w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

⁶¹ Dz. U. nr 38, poz. 207 ze zm., zwanego dalej rozporządzeniem MF w sprawie klasyfikacji budżetowej.

(należności pozostałych do zapłaty zmniejszonych o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu o kwoty odpisów, a w odpowiednich kolumnach salda końcowego (11-13), na podstawie księgowości analitycznej do konta należności z tytułu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowalne) oraz nadpłaty.

Jak wyjaśnili Naczelnik i Główny księgowy Urzędu działanie takie wynikało z ujęcia (zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości wszystkich osiągniętych, przypadających na rzecz jednostki przychodów, niezależnie od terminów ich zapłaty i przypisania z końcem roku tych należności na podstawie otrzymanych z komórek merytorycznych w ostatnich dniach roku rejestrów należności na rzecz budżetu państwa (w tym kary grzywn i opłat od komorników sądowych) oraz całości ww. kwot z tytułu przepadku korzyści majątkowych (pomimo postanowień sądów o ich rozłożeniu na raty z terminami płatności tych rat w roku następnym). NIK zauważa, że w celu prawidłowego sporządzenia sprawozdania, jednostka winna wyodrębnić należności dotyczące roku budżetowego za który sporządzone jest sprawozdanie budżetowe, wg zasad określonych w ww. rozporządzeniu. Przepisy te nie wpływają na zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, wymienione w powołanym przez Urząd art. 6 ustawy o rachunkowości i nie są z nim sprzeczne. Rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej zostało wydane na podstawie delegacji z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶², zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie, a także sporządzają sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowania (art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy o finansach publicznych)

(dowód: akta kontroli str. 319-327 i 826-838)

3. Niezapłaconych należności z tytułu kosztów egzekucyjnych, w odniesieniu do których Naczelnik Urzędu jest równocześnie organem egzekucyjnym i wierzycielem, nie ujmowano na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, jak również w rocznym i miesięcznych sprawozdaniach Rb-27 oraz kwartalnych sprawozdaniach Rb-N za 2012 r. i trzy kwartały 2013 r. Wyszacowana przez Główną księgową kwota należności z tytułu kosztów egzekucyjnych w 2012 r. wynosiła: od poborców - 678.749 zł, z depozytów - 1.071.015 zł, a za trzy kwartały 2013 r. odpowiednio: 470.334 zł i 858.667 zł. Ponadto na koncie 221 nie ujęto należności z ww. tytułów, które zostały zapłacone w 2012 r. w kwocie 978 729,03 zł i trzech kwartałach 2013 r. w kwocie 775 873,23 zł. Powyższym naruszono przepisy § 9 ust. 2 pkt 2 i 5 załącznika nr 37 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, § 12 ust. 1 i 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 załącznika nr 9 do rozporządzenia MF w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz postanowienia załącznika nr 3, części II pkt 30 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont. Jak wyjaśnili Naczelnik i Główny księgowy Urzędu ww. praktyka wynika z ilości prowadzonych postępowań, w których Naczelnik Urzędu jest równocześnie organem egzekucyjnym i wierzycielem (kilkadziesiąt tysięcy tytułów wykonawczych w skali roku), co wiązałoby się z koniecznością prowadzenia dodatkowo takiej liczby kart analitycznych ewidencjonujących koszty w rozbiciu na poszczególnych dłużników (z uwzględnieniem ich umarzania lub rozkładania na raty). W związku z brakiem skutecznego narzędzia do prowadzenia przez naczelników urzędów skarbowych rejestru niezapłaconych kosztów egzekucyjnych, koszty te ustalane są na podstawie tytułów wykonawczych i egzekwowane w toku czynności wykonywanych przez organ egzekucyjny, a ich wysokość jest naliczana i rejestrowana w tytule wykonawczym w systemie EGAPOLTAX (odrębnie dla każdej sprawy). Ponadto wyjaśnili że: *do chwili obecnej nie wskazano naczelnikom urzędów skarbowych skutecznego narzędzia umożliwiającego prowadzenie rejestru niezapłaconych kosztów egzekucyjnych. Można*

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej zwana ustawą o finansach publicznych

taki rejestr sporządzić z hurtowni WHTAX za dany okres sprawozdawczy, po opublikowaniu danych, ale nie jest on rzetelny i stan na koniec miesiąca (okresu sprawozdawczego) publikowany jest zazwyczaj po terminie sporządzenia sprawozdań budżetowych...

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż pozyskanie danych odnośnie należności było możliwe, a niedostosowanie systemu informatycznego w Urzędzie, nie może stanowić podstawy do zaniechania wykonywania obowiązków przewidzianych dla kierownika jednostki, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości.

NIK zauważa, że rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych wymaga by wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów miały odzwierciedlenie w księgach rachunkowych jednostki, co wynika wprost z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym plany kont powinny uwzględniać m.in., że ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów. Zgodnie z art. 24 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(dowód: akta kontroli str. 319-327 i 826-838)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze. Sprawozdania sporządzono terminowo i rzetelnie w zakresie wykazanych kwot dochodów⁶³, wydatków i zobowiązań, na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące ewidencjonowania należności, miały wpływ na rzetelność sprawozdań w zakresie wykazanych kwot 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 Kontroli⁶⁴, wnosi o:

- 1. Zapewnienie prawidłowego klasyfikowania dochodów budżetowych z tytułu zryczałtowanych kosztów postępowania prowadzonego przez Urząd jako finansowy organ postępowania przygotowawczego.**
- 2. Podjęcie działań mających na celu wykazywanie wszystkich należności w sporządzanych sprawozdaniach, zgodnie z rozporządzeniami MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej i w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych.**

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

⁶³ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące klasyfikacji dochodów nie miały wpływu na ogólną kwotę dochodów.

⁶⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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.

Katowice, dnia 20 grudnia 2013 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontrolerzy
Andrzej Pakuła
gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

**Waldemar Góra
specjalista kontroli państwowej**

.....