



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/18/001

LKR.410.001.12.2018

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Krakowie, ul. Wiślna 7, 31-007 Kraków ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Gibas, Dyrektor IAS w Krakowie, od 1 marca 2017 r. Poprzednio – Janusz Kasprzyk, Dyrektor Izby od 2 grudnia 2016 r. do 28 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Piotr del Fidali, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/48/2018 z 2 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Janusz Klimek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/20/2018 z 12 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2017 r. IAS w Krakowie w ramach części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

- dokonanie analizy wykonania planu dochodów,
- szczegółowa kontrola prawidłowości i terminowości ustalenia wybranych należności oraz windykacji zaległości,
- dokonanie analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- dokonanie analizy realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontrola prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych,
- kontrola prawidłowości dokonanych blokad,
- kontrola wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych,
- szczegółowa analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- dokonanie analizy stanu zobowiązań,

¹ Dalej: Izba lub IAS w Krakowie.

² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analiza stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – *Wyniki kontroli*.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

IAS w Krakowie powstała z przekształcenia Izby Skarbowej w Krakowie na podstawie art. 160 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej³, a od 1 marca 2017 r. w strukturę Izby włączono Izbę Celną w Krakowie oraz Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie (na podstawie art. 160 ust. 4 powyższej ustawy).

Izba wykonywała plan finansowy na rok 2017 w ramach części 19 budżetu państwa. Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 lutego 2017 r.⁴ w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* i 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* Dyrektor Izby ustanowiony został dysponentem III stopnia w części 19 budżetu, a także dysponentem II stopnia w zakresie dochodów części 77 budżetu.

Izba finansowała – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa – zadania z zakresu m.in.: poboru podatków, cel i niepodatkowych należności budżetu państwa; postępowania egzekucyjnego w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych; kontroli podatkowych oraz czynności sprawdzających; szkoleń obronnych administracji publicznej i przedsiębiorców; pomocy państwa w zakresie dożywiania oraz pomocy żywnościowej dla najuboższych.

Dochody zrealizowane przez Izbę w 2017 r. w ramach części 19 budżetu państwa wyniosły 1 851,5 tys. zł. Wydatkowane środki budżetu państwa stanowiły 425 415,2 tys. zł, a z budżetu środków europejskich – 34,1 tys. zł.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ wykonanie planu finansowego na 2017 r. IAS w Krakowie.

W zakresie dochodów powyższa ocena uzasadniona jest prawidłowym i terminowym ustalaniem należności z tytułu dochodów budżetowych, prawidłowym prowadzeniem ewidencji dochodów i podejmowaniem działań zmierzających do uzyskania zaległych należności. Ponadto czynności monitorujące stan należności pozostających do zapłaty realizowane były systematycznie i wynikały z wdrożonych procedur wewnętrznych.

Wydatki ponoszono w granicach ustalonego planu finansowego oraz w kwotach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań i przepisów prawa. Środki finansowe przeznaczane były na realizację ustawowych zadań Izby, a w wyniku ich wydatkowania osiągnięto założone efekty rzeczowe. Wydatki realizowano z zachowaniem zasad gospodarności i celowości.

W ramach kontroli zarządczej w IAS w Krakowie prowadzono skuteczny nadzór nad wykonaniem planu dochodów i wydatków budżetowych oraz sporządzaniem sprawozdań.

Izba terminowo sporządzała wszystkie, wymagane przepisami prawa, sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania z operacji finansowych. Dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych wynikały z ewidencji księgowej.

Kontrola wykazała, że spośród trzech zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w jednym z przetargów sformułowano opis spełnienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zawężający krąg podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie. Wydatki poniesione w 2017 r. w związku z udzieleniem powyższego zamówienia wyniosły 961,8 tys. zł.

³ Dz. U. poz. 1948 ze zm.

⁴ Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów, poz. 25 ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

V. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Dochody IAS w Krakowie zrealizowane w 2017 r. w części 19 budżetu państwa wyniosły 1 851,5 tys. zł, a stan należności Izby na 31 grudnia 2017 r. – 22 631,8 tys. zł (w tym zaległości netto 22 625,2 tys. zł)⁶. Należności o największej wartości wynikały z wpłat z tytułu konfiskaty mienia i przypadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa (12 058,3 tys. zł) oraz z odsetek (7 283,2 tys. zł).

W związku z konsolidacją aparatu skarbowego Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od analizy wykonania planu dochodów i analizy zmian salda zaległości IAS w Krakowie w porównaniu do 2016 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 7, 12, 18-19)

Przeprowadzona kontrola dochodów na próbie 67 dowodów księgowych, łącznie na 1 479,4 tys. zł (co stanowiło 79,9% dochodów Izby w 2017 r.)⁸, wykazała prawidłowe i terminowe ustalanie należności z tytułu dochodów budżetowych oraz prawidłowe ewidencjonowanie ich w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 7, 10-11, 13-17)

Suma zaległości Izby na 31 grudnia 2017 r.⁹ (z wyłączeniem odsetek) wyniosła 15 401,8 tys. zł, z czego 97,5% stanowiły należności z tytułów: opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego, wpłat z tytułu konfiskaty mienia i przypadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa oraz innych wpływów związanych z wyrokami sądów.

W celu zbadania skuteczności działań zmierzających do uzyskania należności, których termin płatności upłynął wyselekcjonowano próbę 20 zaległości, łącznie na 14 367,1 tys. zł (93,3% sumy zaległości z wyłączeniem odsetek i 63,5% zaległości ogółem). Stwierdzono prowadzenie prawidłowych działań windykacyjnych oraz wszelkich niezbędnych, przewidzianych prawem działań w stosunku do dłużników w celu wyegzekwowania zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 20-121, 807-826)

W 2017 r. wystąpiły nieliczne przypadki spisywania nieściągalnych (i równocześnie przedawnionych w latach 2005-2012 oraz w 2016 r.) należności¹⁰, łącznie na 80,7 tys. zł. Powyższe poprzedzała szczegółowa analiza stanu należności, a główną przyczyną niemożności uzyskania należności była bezskuteczna egzekucja (brak majątku, brak informacji o dłużniku w dostępnych rejestrach).

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

W IAS w Krakowie w 2017 r. nie umorzono żadnej należności o charakterze cywilnoprawnym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, ani nie odraczano terminu zapłaty należności¹².

(dowód: akta kontroli str. 124)

Izba, w oparciu o wdrożone procedury, prowadziła systematyczne i skuteczne działania nadzorcze nad dochodami i stanem należności.

(dowód: akta kontroli str. 7, 125-211, 827-835)

⁶ Dane na podstawie sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

⁷ W 2017 r. dochody z tytułu cel realizowano w części 77 budżetu państwa, a nie jak w 2016 r. w części 19. Izby Celne i Urzędy Kontroli Skarbowej funkcjonowały jedynie przez dwa miesiące 2017 r., a ponadto IAS w Krakowie przejęła należności Izby Celnej w Krakowie i Urzędu Kontroli Skarbowej w Krakowie i wykazała je w sprawozdaniach budżetowych za 2017 r.

⁸ Losowanie przeprowadzono metodą MUS (prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem) na populacji, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego *Pomocnik Kontrolera PK 5.5*. Populację dochodów, z której losowana była próba stanowił zbiór 401 dowodów/zapisów o łącznej wartości 2 182,8 tys. zł.

⁹ Z uwzględnieniem księgowania operacji gospodarczych po terminie sporządzenia sprawozdań Rb-27.

¹⁰ Pierwotnie wierzycielami były Izba i Urzędy Celne.

¹¹ Dz.U. z 2017, poz. 2077 ze zm., dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

¹² Działając na podstawie art. 55, art. 57 pkt 2, art. 58 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych Dyrektor Izby oraz upoważniony Z-ca Dyrektora Izby wyrazili zgody (pisma: znak 1201-IWP1.492.2.154.2017 z 1 września 2017 r., 1201-IWP1.492.2.106.2017 z 29 września 2017 r. i OP/007-5/13 z 6 lipca 2017 r.) na rozłożenie na raty trzech należności o łącznej wartości 12,2 tys. zł. Uzasadnieniem rozłożenia na raty były wnikiwie przeanalizowane możliwości płatnicze dłużników.

Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów. Powyższa ocena uzasadniona jest prawidłowym i terminowym ustalaniem należności z tytułu dochodów budżetowych, prawidłowym prowadzeniem ewidencji dochodów i działań zmierzających do uzyskania zaległości. Ponadto czynności monitorujące stan należności pozostających do zapłaty realizowane były systematycznie i wynikały z wdrożonych procedur wewnętrznych.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego	W 2017 r. IAS w Krakowie dokonała wydatków na sumę 425 415,2 tys. zł, a ponadto w wykazie wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego ujęto trzy wydatki na sumę 3 934,9 tys. zł.
---------------------------	---

W związku z konsolidacją aparatu skarbowego Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od analizy wykonania planu wydatków oraz analizy porównawczej w odniesieniu do wykonania wydatków w 2016 r.¹³

(dowód: akta kontroli str. 219-234)

W 2017 r. plan finansowy wydatków IAS w Krakowie został zwiększony środkami z rezerw celowych o 13 763,9 tys. zł, w tym: dotacje i subwencje – 1 928,5 tys. zł, wydatki bieżące – 7 987,8 tys. zł, wydatki majątkowe – 3 812,0 tys. zł oraz 35,7 tys. zł na wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Wykonanie wydatków sfinansowanych środkami z rezerw celowych na 31 grudnia 2017 r. wyniosło 11 355,0 tys. zł (82,5%). Niewykorzystane w ramach wydatków majątkowych środki z rezerw celowych w wys. 1 857,9 tys. zł zostały ujęte jako wydatki, które nie wygasły z upływem 2017 r. (315,6 tys. zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu do kontroli i środków transportu na potrzeby KAS oraz 1 542,3 tys. zł z przeznaczeniem na zakup systemu łączności cyfrowej z funkcją bezprzewodowej transmisji danych dla działań operacyjno-rozpoznawczych KAS). Pozostała kwota niewykorzystanych rezerw (551,0 tys. zł) była związana z: wypłatą wynagrodzeń w niższej niż planowano wysokości (zwolnienia lekarskie w grudniu 2017 r.), zawnioskowaniem przez przedsiębiorców o dotacje w kwotach niższych niż zakładano, oszczędnościami przy zakupach broni i samochodów oraz niewykorzystaniem środków przeznaczonych na sfinansowanie spotkania Komitetu Sterującego Grupy Eksperckiej Celbet i środków przeznaczonych na delegacje zagraniczne.

(dowód: akta kontroli str. 236-241, 836)

W przypadku powzięcia informacji o wolnych środkach Izba podejmowała, bez zbędnej zwłoki, działania w celu ich zablokowania. W 2017 r. złożono 5 wniosków o blokady wydatków na sumę 7 687,9 tys. zł (w tym 1 934,4 tys. zł z budżetu środków europejskich). Decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów dokonano blokad łącznie na 2 274,6 tys. zł (w tym 340,2 tys. zł środków z budżetu UE).

Przyczynami wniosków o blokady były: rozwiązanie 30 czerwca 2017 r. porozumienia o dofinansowanie Projektu Platforma Usług Elektronicznych Służby Celnej (PUESC), niewydatkowanie wszystkich środków zaplanowanych na wynagrodzenia bezosobowe (planowano m.in. wydatki na sfinansowanie praktyk absolwenckich), przedłużające się procedury związane z aktualizacją dokumentacji i konieczność uzyskania pozwolenia na budowę, rezygnacja z realizacji inwestycji, spór techniczny przy realizacji budowy siedziby Urzędu Celno-Skarbowego w Krakowie przy ul. Pachońskiego 3, brak ofert

¹³ W wyniku konsolidacji Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) m.in.: przeniesiono plan wydatków ze zlikwidowanych rozdziałów 75010 *Urzędy kontroli skarbowej* i 75013 *Izby celne i urzędy celne* do rozdziału 75008 *Działalność izby administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi*; otrzymano dodatkowe środki na regulację wynagrodzeń; zmieniono status funkcjonariuszy na pracowników służby cywilnej.

w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, jak również korzystne oferty w postępowaniach przetargowych oraz oszczędności na zużyciu energii elektrycznej i ciepłej w związku z warunkami atmosferycznymi w ciągu roku.

(dowód: akta kontroli str. 242-244)

Na 31 grudnia 2017 r. w IAS w Krakowie zatrudnionych było 4 249 osób, a wykonanie wydatków na wynagrodzenia (łącznie z wydatkami Urzędu Kontroli Skarbowej i Izby Celnej, zrealizowanymi w styczniu i lutym 2017 r.) wyniosło 315 319,4 tys. zł.

Spadek zatrudnienia w administracji skarbowej w Małopolsce na koniec 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. o 293 osoby uzasadniony był reorganizacją związaną z utworzeniem KAS. Przeciętne zatrudnienie spadło (rok do roku) o 2,5%. Wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 7 989,5 tys. zł w związku z konsolidacją KAS i otrzymaniem kwot na regulację wynagrodzeń w trakcie 2017 r. Wydatki powyższe dokonywane były w granicach planu finansowego¹⁴. Łączne wydatki na wynagrodzenia bezosobowe aparatu skarbowego spadły z 947,8 tys. zł w 2016 r. do 431,3 tys. zł w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 7, 212-213, 219-233)

W zakresie wydatków majątkowych¹⁵ zaplanowano dla IAS w Krakowie na 2017 r. 4 664,0 tys. zł. Plan został zwiększony o 22 185,4 tys. zł. Zmiany planu wydatków majątkowych wynikały m.in. z: połączenia jednostek w ramach konsolidacji KAS, uruchomienia przez Ministerstwo Finansów rezerw celowych na doposażenie służby celno-skarbowej, realizacji harmonogramu wydatków na rozbudowę i rozwój ogólnopolskich systemów centralnych, jak również z nieprzewidzianych awarii urządzeń oraz nowych zadań¹⁶.

Osiągnięto założone efekty w zakresie wydatków majątkowych.

Zobowiązania wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-28 na sumę 4 286,8 tys. zł dotyczyły: wydatków na system łączności cyfrowej z funkcją bezprzewodowej transmisji danych dla działań operacyjno-rozpoznawczych KAS zakwalifikowanych do wydatków niewygasających (1 542,3 tys. zł), wynagrodzeń prowizyjnych członków korpusu służby cywilnej za grudzień 2017 r. (1 111,1 tys. zł), zakupu usług pozostałych (774,5 tys. zł) oraz energii (419,3 tys. zł)¹⁷.

Zobowiązania wymagalne wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-28 na 31 grudnia 2017 r. wynosiły 39,1 tys. zł i były związane z kosztami postępowań sądowych i komorniczych, a podstawą ich wykazania były wyroki sądowe oraz postanowienia komorników sądowych o zapłacie kosztów. Kwota zobowiązań wymagalnych powstałych w latach ubiegłych wyniosła 1,2 tys. zł i wynikała z braku możliwości skutecznego doręczenia. Od powyższych zobowiązań wymagalnych nie zapłacono odsetek (innych niż ustalone w wyrokach).

(dowód: akta kontroli str. 720-721, 723-747)

Izba wnioskami z 5 i 8 grudnia 2017 r. zwróciła się o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających 2 077,0 tys. zł przeznaczonych na budowę siedziby Urzędu Celno-Skarbowego w Krakowie oraz 315,6 tys. zł przeznaczonych na zakupy sprzętu do kontroli i środków transportu na potrzeby KAS. Powyższe uzasadnione było niemożnością dostarczenia przez wykonawców do 31 grudnia 2017 r. urządzeń oraz pojazdów. Ponadto Ministerstwo Finansów (z własnej inicjatywy) zawnioskowało o ujęcie w wykazie wydatków niewygasających 1 542,3 tys. zł związanych z tworzeniem systemu łączności cyfrowej z funkcją bezprzewodowej transmisji danych dla działań operacyjno-rozpoznawczych KAS.

¹⁴ Dla celów porównawczych analizę stanu zatrudnienia przeprowadzono w oparciu o sprawozdania: Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach IAS w Krakowie za 2016 r. i 2017 r., Rb-70 Izby Celnej w Krakowie za 2016 r. i 2017 r., Rb-70 Urzędu Kontroli Skarbowej w Krakowie za 2016 r. i 2017 r.

¹⁵ Pochodzących ze środków budżetu państwa.

¹⁶ W przypadku przeniesień środków w planie finansowym dokonywanych na podstawie art. 171 ust. 3 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych dysponent każdorazowo występował do Ministra Rozwoju i Finansów o zgodę na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100,0 tys. zł lub wydatków na inwestycje budowlane, a Minister zgody takiej udzielał.

¹⁷ Zobowiązania prawidłowo ewidencjonowano w księgach rachunkowych na kontach: 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami*, 225 *Rozrachunki z budżetami*, 231 *Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń*, 234 *Pozostałe rozrachunki z pracownikami*, 240-1 [Z] *Jednostka budżetowa*, 240-3 *Wydatki niewygasające*.

Powyższe wnioski zostały ujęte¹⁸ w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 720-721, 837-838)

Do szczegółowej kontroli wydatków dysponenta III stopnia²⁰ wybrano drogą losową²¹ operacje na sumę 27 333,8 tys. zł, a w trakcie badania, w celu całościowej oceny udzielonego zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, poszerzono próbę wydatków o 4 757,9 tys. zł. Łącznie badaniem objęto wydatki IAS w Krakowie w wysokości 32 091,7 tys. zł (wynikające ze 100 dowodów księgowych), co stanowiło 7,5% zrealizowanych wydatków w 2017 r. (w tym wydatki budżetu środków europejskich w wys. 23,7 tys. zł). W wydatkach objętych kontrolą wydatki majątkowe wyniosły 20 748,3 tys. zł, a wydatki bieżące 11 343,4 tys. zł.

Kontrola wykazała prawidłowe, celowe, gospodarne i rzetelne wykonywanie wydatków, co wyczerpywało wymogi art. 44 ustawy o finansach publicznych. W szczególności: wydatki posiadały uzasadnioną podstawę ujęcia ich w planie finansowym IAS w Krakowie na 2017 r. oraz były wykonywane w granicach tego planu. W każdym zbadanym przypadku przestrzegano terminów płatności. Zakupy usług związane były z wykonywanymi przez Izbę zadaniami. Nabyte materiały i urządzenia zostały przekazane do użytkowania, a zakupione wartości niematerialne i prawne były użytkowane. Na etapie planowania poszczególnych zadań IAS w Krakowie dysponowała informacjami o wysokości środków koniecznych do realizacji inwestycji oraz jej późniejszego utrzymania. W celu zmniejszenia kosztów przeprowadzano przetargi w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²², dokonywano rozeznania cen rynkowych, kierowano zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców oraz prowadzono negocjacje cenowe²³. Wydatki majątkowe przeznaczane były na właściwie przygotowane zadania (nie wystąpiły przypadki nieprzewidzianej zmiany zakresu zamówienia). Wydatki ponoszone były na zadania zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. Pracownicy IAS w Krakowie dokonywali kontroli zakupionych środków trwałych, które następnie prawidłowo ujmowano w ewidencji finansowo-księgowej. Przedmioty zakupu przekazywano do użytkowania, a dokumenty zakupu poddawane były kontroli merytorycznej. Dokumenty sprawdzane były i podpisywane przez głównego księgowego lub osobę go zastępującą. Dokumenty źródłowe wydatków sprawdzane były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wydatki zatwierdzane były do zapłaty przez osobę do tego uprawnioną i prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych Izby (z zastosowaniem właściwej klasyfikacji budżetowej).

W 7 przypadkach, spośród 103 skontrolowanych płatności, termin płatności nie został ustalony²⁴. W przypadku 64 płatności wydatku dokonano od 1 do 7 dni przed terminem zapłaty, a przy 32 płatnościach – wydatek poniesiono wcześniej niż tydzień przed terminem zapłaty (z tego w 23 przypadkach termin zapłaty przypadał na rok 2018).

Jak wyjaśniła główna księgowa IAS w Krakowie główną przyczyną zapłaty zobowiązań przed terminem płatności była ostrożność w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych (w przypadku zobowiązań, których termin płatności przypadał na styczeń 2018 r. zabezpieczenie środków finansowych na ich zapłatę ujęte było w planie finansowym Izby na 2017 r.).

¹⁸ Na 23 marca 2018 r. realnym było wykonanie do końca marca wydatków dotyczących budowy siedziby urzędu (złożono zapotrzebowanie na środki) oraz wykonano pozostałe wydatki.

¹⁹ Dz. U. poz. 2426.

²⁰ W 2017 r. IAS w Krakowie jako dysponent budżetu III stopnia wydatkował łącznie 425 415,2 tys. zł ze środków budżetu państwa.

²¹ Losowanie przeprowadzono metodą MUS (prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem) na populacji, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego *Pomocnik Kontrolera PK 5.5*. Populację wydatków, z której losowana była próba stanowił zbiór 9 117 dowodów/zapisów o łącznej wartości 60 176,3 tys. zł, stanowiących pozapłacowe wydatki kontrolowanej jednostki.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., dalej: *upzp*.

²³ W przypadku aneksu z 22 czerwca 2016 r. dotyczącego najmu pomieszczeń magazynowych w Nowym Sączu przy ul. Magazynowej 7 wynegocjowano z proponowanej przez najemcę stawki 15 zł/m² miesięcznie netto stawkę 14 zł/m². W okresie obowiązywania aneksu skutkowało to oszczędnościami w wys. 47,8 tys. zł.

²⁴ Płatności wynikały z wyroków sądowych, zwrotu kosztów delegacji oraz wypłaty ryczałtów samochodowych.

W ramach dobranej próby wydatków IAS w Krakowie kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, łącznie na 3 052,0 tys. zł (według zawartych umów). Jedno w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz jedno zamówienie o wartości nieprzekraczającej 30 tys. euro. Postępowania te dotyczyły: świadczenia obsługi kasowej urzędów skarbowych województwa małopolskiego (2 048,9 tys. zł)²⁵; remontu łazienek w budynku będącym w trwałym zarządzie Izby, użytkowanym przez Pierwszy Urząd Skarbowy w Tarnowie (905,0 tys. zł)²⁶; oraz dostawy notebooków dla IAS w Krakowie (98,0 tys. zł)²⁷. Na realizację umów zawartych po przeprowadzeniu ww. postępowań wydatkowano w 2017 r. łącznie 1 964,8 tys. zł.

Spośród 100 objętych badaniem wydatków 73 (na sumę 30 695,0 tys. zł) poprzedzone były postępowaniami określonymi w upzp. Postępowania przeprowadzane były zarówno przez IAS w Krakowie, jak i jednostki, które w wyniku konsolidacji KAS znalazły się w strukturze Izby, a także: inne izby administracji skarbowej przeprowadzające postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 16 ust. 3 upzp oraz Ministerstwo Finansów, które przekazywało umowy do realizacji IAS w Krakowie.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przypadkach wyłączenia zastosowania podstawowych trybów wyboru wykonawcy wskazanych w upzp (dotyczy 27 wydatków na sumę 1 396,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 263-358, 375-473)

Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych IAS w Krakowie na 2017 r. sporządzono nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia planu finansowego i opublikowano na stronie internetowej jednostki 27 lutego 2017 r.

Roczne sprawozdanie o udzielonych w 2017 r. zamówieniach sporządzono i przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych 28 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 368-374)

W Izbie - w oparciu o wdrożone procedury wewnętrzne – prowadzono systematyczne i skuteczne czynności nadzorcze nad realizacją planu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 827-835)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sformułowaniu opisu spełnienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zawężający krąg podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie.

Izba Skarbowa w Krakowie 7 października 2015 r. wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego powyżej kwot określonych w art. 11 ust. 8 upzp na świadczenie obsługi kasowej urzędów skarbowych województwa małopolskiego. Wartość zamówienia ustalono na 2 616,0 tys. zł.

Specyfikację istotnych warunków zamówienia²⁸ zatwierdził ówczesny Wicedyrektor Izby Skarbowej, pełniący obecnie stanowisko kierownika Działu Czwartego Działu Logistyki IAS w Krakowie. W rozdziale V siwz dla potwierdzenia spełnienia warunku dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia zażądano od wykonawców dysponowania pracownikami posiadającymi udokumentowane minimum półroczne doświadczenie zawodowe w pracy na stanowiskach obsługi kasowo-bankowej. Na potwierdzenie spełnienia tego warunku żądano oświadczenia, że wykonawca dysponuje odpowiednią liczbą pracowników posiadających udokumentowane powyższe doświadczenie zawodowe.

Na potwierdzenie warunku posiadania wiedzy i doświadczenia żądano od wykonawców wykazania realizacji usług, których przedmiotem było prowadzenie punktu obsługi kasowej na rzecz jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych.

Tak określony sposób oceny spełnienia warunku wiedzy i doświadczenia potencjalnie wykluczał wykonawców posiadających doświadczenie w prowadzeniu punktów obsługi kasowej na rzecz podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

²⁵ Postępowanie nr 1201-LO-1-2.260.5.2015.

²⁶ Postępowanie nr 1201-ILL-5.260.66.2017.

²⁷ Postępowanie nr 1201-ILL-5.261.308.2017.

²⁸ Dalej: siwz.

Ustaleniem powyższego warunku naruszono zasadę uczciwej konkurencji określoną w art. 7 ust. 1 upzp w ówczesnym brzmieniu, gdyż brak było przesłanek do ograniczania potencjalnych wykonawców do posiadających doświadczenie w realizacji usługi prowadzenia punktu obsługi kasowej na rzecz jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Kierownik Działu Czwartego Działu Logistyki Izby wyjaśnił, że powyższe wynikało z konieczności zapewnienia możliwie wysokich standardów obsługi przedsiębiorców i klientów okazjonalnych korzystających z obsługi kasowej urzędów skarbowych województwa małopolskiego oraz ze specyfiki dokonywania wpłat podatków i innych należności do urzędów skarbowych. Wskazał również, że powyższy wymóg miał na celu zabezpieczenie odpowiedniego doświadczenia pracowników potencjalnych wykonawców dla zachowania dobrego wizerunku i fachowości działania administracji skarbowej oraz spełnienia wymogu zapewnienia maksymalnych udogodnień dla dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych. Ponadto kierownik wyjaśnił, że w trakcie postępowania nie wpłynęły od wykonawców pytania sugerujące zmianę warunków udziału w postępowaniu oraz nie złożono odwołania od czynności określenia warunków udziału w postępowaniu w zakresie doświadczenia w świadczeniu usług na rzecz jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Podkreślił również, że ostatecznie oferty złożyło pięciu wykonawców.

Należy zauważyć, że warunek doświadczenia w świadczeniu usług na rzecz jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych ograniczono jedynie do posiadania wiedzy i doświadczenia wykonawcy. Nie wskazano warunku posiadania doświadczenia obsługi kasowo-bankowej ww. jednostek przez osoby zdolne do wykonania zamówienia. W związku z powyższym nie sposób podzielić argumentacji, że postawiony warunek w zakresie wiedzy i doświadczenia wykonawcy wpływałby na poziom standardu realizacji jego usług. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyłoniono wykonawców, a wydatki poniesione w związku z realizacją umowy wyniosły w 2017 r. 961,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 264-339, 379-471)

3. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków z budżetu środków europejskich wynosił na 31 grudnia 2017 r. 2 023,8 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 1 672,4 tys. zł), a zaangażowanie oraz wykonanie wydatków – 636,5 tys. zł. Było to związane ze zwrotem w 2017 r. 670,6 tys. zł w związku z rozwiązaniem porozumienia o dofinansowaniu projektu PUESC.

IAS w Krakowie jako dysponent III stopnia realizował wydatki w ramach następujących programów:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020²⁹ na realizację projektów: *Głęboka modernizacja budynku biurowego w Krakowie przy ul. Władysława Łokietka 20, 30-010 Kraków oraz Termomodernizacja budynku Izby Skarbowej w Krakowie zlokalizowanym w Chrzanowie, ul. Gamcarska 9, zajmowanym przez Urząd Skarbowy w Chrzanowie,*
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020³⁰ na realizację: zadania *Rozwój katalogu usług cyfrowych dla klientów Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej w zakresie centralizacji obsługi podatków CIT i VAT oraz obsługi Jednolitego Pliku Kontrolnego* oraz projektu PUESC.

Przyczynami niewykonania planu finansowego budżetu środków europejskich przez IAS w Krakowie w zakresie POIŚ 2014-2020 było m.in. dwukrotne unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (nie wpłynęły żadne oferty).

W przypadku POPC 2014-2020 przyczyną niewykonania wydatków było rozwiązanie porozumienia o dofinansowaniu projektu.

(dowód: akta kontroli str. 235, 750-751)

Kontrolą objęto trzy wydatki sfinansowane ze środków budżetu UE na sumę 23,7 tys. zł (co stanowiło 70,0% zrealizowanych wydatków). Wydatki zostały przeznaczone na cele i zadania zawarte w umowach o dofinansowanie i poniesione terminowo w okresie

²⁹ Dalej: POIŚ 2014-2020.

³⁰ Dalej: POPC 2014-2020.

kwalifikowalności oraz należycie udokumentowane. Powyższe wydatki były związane z realizacją zadania i dokonywane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Wydatków dokonano po uprzednim zastosowaniu wewnętrznych procedur dla zamówień publicznych o wartości mniejszej niż wyrażone w złotych 30,0 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 264-337, 360-366)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2017 r. ponoszonych przez IAS w Krakowie.

Wydatki ponoszono w ramach limitów ustalonego planu finansowego, a także w kwotach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań i obowiązujących przepisów prawa. Wydatki przeznaczano na realizację ustawowych zadań, osiągając założone efekty rzeczowe (z zachowaniem zasad gospodarności i celowości). Ujęcie trzech wydatków w wykazie wydatków niewygasających było obiektywnie uzasadnione. Zmiany planu wydatków majątkowych wynikały z konsolidacji KAS i pojawiania się nowych zadań Izby. Wzrost wydatków z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych był uzasadniony realizowanymi zadaniami, a wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał z reorganizacji aparatu skarbowego.

4. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań jednostkowych IAS w Krakowie:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu 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 realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Izby były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 474-806)

W ramach czynności nadzorczych prowadzonych w IAS w Krakowie w celu zapewnienia prawidłowości sporządzania sprawozdań jednostkowych w polityce rachunkowości zawarto zapisy zapewniające zgodność sprawozdań z ewidencją księgową. Ponadto uregulowania odnośnie do rzetelnego i terminowego sporządzania i doręczania sprawozdań budżetowych i finansowych oraz innych sprawozdań zawarto w zakresach czynności osób odpowiedzialnych. Każdorazowo weryfikowano sprawozdania z zestawieniem obrotów i sald pod względem formalno-rachunkowym oraz merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 827-835)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez IAS w Krakowie sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Izba terminowo sporządzała wszystkie sprawozdania budżetowe oraz z operacji finansowych wymagane przepisami prawa. Dane wykazane w sprawozdaniach

jednostkowych wynikały z ewidencji księgowej. Działania nadzorcze zapewniały prawidłowość sporządzania sprawozdań.

VI. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VII. 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 Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W związku z niesformułowaniem wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje od Dyrektora Izby odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 26 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

Kontrolerzy:

Piotr del Fidali
Starszy inspektor kontroli państwowej

Janusz Klimek
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jolanta Stawska