



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-023-01/2013
P/13/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Łodzi.
Kontrolerzy	Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88262 z dnia 27 września 2013 r. Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88285 z dnia 9 października 2013 r. Marcin Kuzan, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88299 z dnia 18 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy Łódź-Bałuty, z siedzibą w Łodzi (kod 91-066), ul. Zachodnia 47 (zwany dalej „Urzędem”). Regon 470519465
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jarosław Jagodziński - Naczelnik Urzędu od dnia 12 czerwca 2000 r. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa organizacja zadań z zakresu działalności kontrolnej i egzekucyjnej, a w szczególności pełna realizacja planów kontroli za drugi kwartał 2012 r. i pierwszy kwartał 2013 r., właściwy system typowania podmiotów do kontroli oraz stopień efektywności prowadzonych działań kontrolnych. Urząd prawidłowo i skutecznie prowadził działania egzekucyjne, co spowodowało wzrost wyegzekwowanych kwot zaległości (SM²) w pierwszym kwartale 2013 r., pomimo pogorszenia się średniej efektywności egzekucji podatków w województwie łódzkim.

Ponadto, rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1.929,2 tys. zł w 2012 r. oraz 1.302,5 tys. zł w 2013 r. Ocena sformułowana została na podstawie wyników kontroli odpowiednio 14% i 13,2%³ zrealizowanych przez Urząd wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

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

² tj. stanowiących dochody budżetu państwa,

³ Analizie poddano wydatki zrealizowane w 2012 r. i w 2013 r., w tym dotyczące badanych tytułów rezerw budżetu państwa (odpowiednio 619,7 tys. zł oraz 397 tys. zł) oraz dowodów księgowych skontrolowanych pod kątem rzetelności ksiąg rachunkowych (1.309,5 tys. zł i 905,5 tys. zł);

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości nie miały wpływu na realizację planów finansowych Urzędu i polegały na:

- zaksięgowaniu w ewidencji księgowej Urzędu 9 dowodów z 2012 r. na kwotę 311,4 tys. zł oraz 11 z 2013 r. na kwotę 228,2 tys. zł z błędną datą operacji gospodarczej,
- zawyżeniu kosztów marca 2012 r. o 3,2 tys. zł w związku z ujęciem zobowiązań z tytułu energii cieplnej w kwocie wyższej niż wynikająca z faktury,
- omyłkowym ujęciu w księgach w listopadzie 2012 r. jednego zapisu księgowego (na kwotę 2 tys. zł) w niewłaściwym paragrafie,
- nieprawidłowym wykazaniu (zawyżeniu o 1,8 tys. zł) w sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r. kwot należności i należności pozostałych do zapłaty.

Ponadto, uwagi kontroli dotyczyły stosowanego w Urzędzie sposobu księgowania rozliczeń z tytułu delegacji służbowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena działalności kontrolnej i egzekucyjnej w Urzędzie oraz badanie zakresu dodatkowych (pozafiskalnych) zadań nałożonych na Urząd

Opis stanu
faktycznego

1.1. Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej

Typowanie podmiotów do kontroli przeprowadzane było w Urzędzie w oparciu o kryteria i zalecenia Krajowego Planu Dyscypliny Podatkowej (dalej KPDP)⁴, wytyczne Ministra Finansów do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług⁵, a także wytyczne zawarte w instrukcjach Naczelnika Urzędu z dnia: 20 kwietnia 2012 r. w sprawie typowania podmiotów do kontroli i planowania kontroli podatkowej oraz 11 czerwca 2012 r. w sprawie zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie deklaracji. Analiza w zakresie typowania podmiotów do kontroli uwzględniała również wnioski o kontrole przekazane przez inne komórki organizacyjne Urzędu, wyniki analizy grupowej, informacje zewnętrzne (zarówno pochodzące od instytucji, jak i od obywateli), a także materiały analityczne sporządzone w Samodzielnym Referacie Analiz i Planowania.

W badanym okresie zasady doboru podmiotów do kontroli nie uległy zmianie.

Zgodnie z dyspozycją § 5 pkt IV ppkt 7 Wytycznych Ministra Finansów z marca 2011 r.⁶, kontrolą podatkową objęto wszystkie przypadki, w których podatnicy podatku VAT wykazali do zwrotu kwotę przekraczającą 1 mln zł⁷.

Analiza stopnia realizacji planów kontroli za drugi kwartał 2012 r. oraz pierwszy kwartał 2013 r. wykazała, że:

- spośród zaplanowanych do skontrolowania w drugim kwartale 2012 r. dziewięciu podatników, do dnia 21 listopada 2013 r. zakończonych zostało siedem kontroli

⁴ załączniki do Zadań dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych na rok 2012 i 2013,

⁵ Wytyczne z dnia 17 marca 2011 r., przekazane pismem z dnia 25 marca 2011 r.,

⁶ dot. organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług; W przypadku wykazania przez podatnika w deklaracji VAT po raz pierwszy od momentu rozpoczęcia działalności gospodarczej lub od momentu, w którym nastąpiła zmiana właściwości miejscowej urzędu skarbowego, jednorazowej kwoty zwrotu podatku w wysokości przekraczającej 1 mln zł, zwrot może być dokonany po przeprowadzeniu kontroli podatkowej,

⁷ odpowiednio: 1.402,2 tys. zł, 1.111,0 tys. zł, 1.366,5 tys. zł,

(tj. 77,8%), w jednym przypadku czynności kontrolne były w toku, natomiast w kolejnym odstąpiono od kontroli z uwagi na zmianę właściwości miejscowej;
– plan kontroli za pierwszy kwartał 2013 r. przewidywał do skontrolowania 16 podmiotów, z tego do dnia 21 listopada 2013 r. zostało zakończonych 10 kontroli (62,5%), a w przypadku czterech podmiotów czynności kontrolne były w toku, m.in. z uwagi na utrudniony kontakt z podatnikiem lub jego wyjazd za granicę. W dwóch kolejnych przypadkach odstąpiono od kontroli w związku ze złożeniem korekty deklaracji oraz zmianą właściwości miejscowej.

W przypadku kontroli objętych ww. planami, łączna kwota przypisu wyniosła 55,5 tys. zł i była skutkiem przyjmowania do planów kwartalnych głównie kontroli, których źródłem są doniesienia pisemne od obywateli, wnioski kierowane przez inne urzędy skarbowe oraz z innych działów Urzędu. Kontrole te charakteryzowały się niższym skutkiem finansowym, niż np. kontrole w zakresie podatku VAT, typowane głównie do planów miesięcznych. Specyfiką kontroli ujmowanych w planach kwartalnych, jak tłumaczono, jest w szczególności utrudniony kontakt z podatnikiem, brak lub niekompletna dokumentacja związana z prowadzoną działalnością gospodarczą, a ich wyniki pod względem efektywności i wydajności są nieadekwatne do nakładu pracy poniesionego przy ich przeprowadzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 16-128)

W kontrolowanym okresie odnotowano wzrost efektywności kontroli podatkowych. Wartość miernika obrazującego tę efektywność (KP.EKP)⁸ zwiększyła się z 41,8% w 2011 r. do 50,6% w 2012 r. (tj. o 21,2%). Również wartości wykazane w pierwszym półroczu 2013 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r., wzrosły o 7%⁹.

Tendencję tę obrazuje również wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej (KP.EFO) dla wartości uzyskanych w ujęciu rocznym - w 2012 r. wykazał on wzrost o 28,3%¹⁰, w stosunku do roku poprzedniego¹¹. NIK zauważa jednocześnie, że wartości wskaźnika wykazywane w pierwszych półroczach lat 2012 i 2013 są nieporównywalne, z uwagi na przyjętą od 2013 r. w Dziale Kontroli Podatkowej strategię, polegającą na realizacji kontroli w zakresie „płatnik” i „zaliczki”, głównie w trzecim kwartale roku, w celu objęcia sprawdzeniem większej liczby okresów, co wg założeń, miało wpłynąć korzystnie na wyniki kontroli, a tym samym zwiększenie ich efektywności.

Różnicę pomiędzy ustaleniami kontroli, a jej ostatecznym wynikiem¹² określa wskaźnik KP.RKD. Wartość ww. wskaźnika w 2011 r. osiągnęła 58,1¹³. W roku kolejnym wskaźnik uległ poprawie o 56,6% i osiągnął wartość 25,2¹⁴. W pierwszym półroczu 2013 r. wartość ww. wskaźnika uległa pogorszeniu o 59,9% w porównaniu do pierwszego półrocza 2012 r., tj. z 31,84 do 79,31. Tendencja wzrostowa wskaźnika w 2012 r. w stosunku do roku poprzedniego oraz jego spadek w pierwszym półroczu 2013 r. w porównaniu do analogicznego okresu w 2012 r.

⁸ Wskaźnik efektywności kontroli podatkowej KP.EKP,

⁹ z 45,99% do 49,19%,

¹⁰ tj. z 2184,84 w roku 2011 do 3046,05 w roku 2012,

¹¹ w roku 2011 wartość miernika osiągnięta przez Urząd, z uwagi na porównywalność danych w latach została wyliczona wg. formuły obowiązującej w roku 2012, tj. licznik – kwota dodatkowego przypisu/odpisu wynikająca z wydanych decyzji, złożonych korekt, wpłat dokonanych w wyniku przeprowadzonych kontroli oraz korekt złożonych w wyniku zawiadomienia podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej zatwierdzonych lub dokonanych w okresie sprawozdawczym × 100%, mianownik – liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych,

¹² skutkującą decyzją wymiarową, korektą lub wpłatą,

¹³ i w porównaniu do wartości mediany (9,81) dla dużych i średnic urzędów w województwie, Urząd uzyskał - 5 pkt,

¹⁴ w 2012 r. wskaźnik ten został sklasyfikowany jako monitorujący, dla takiego rodzaju wskaźnika punktów się nie przyznaje,

spowodowana była głównie jednostkowymi wynikami pojedynczych postępowań kontrolnych i podatkowych.

I tak, w 2011 r. w jednym postępowaniu kontrolnym ustalono uszczuplenie na kwotę 2.988,9 tys. zł. Następnie wszczęto postępowanie podatkowe, które umorzono i przekazano wg właściwości¹⁵. Natomiast pogorszenie wartości ww. miernika w pierwszym półroczu 2013 r. wyniknęło z faktu, iż w wyniku kontroli ustalono sumę uszczupień na kwotę 6.415,3 tys. zł, natomiast kwota przypisu w postępowaniu wyniosła 98,5 tys. zł¹⁶. Powstała różnica wynikała z uwzględnienia opinii biegłego sądowego w prowadzonym postępowaniu podatkowym, która to zweryfikowała ustalenia poczynione w postępowaniu kontrolnym.

Efektywność kontroli w ujęciu wartościowym (mierzona wskaźnikiem ilorazu wpłat dokonanych w wyniku decyzji do kwot dodatkowego przypisu¹⁷) wyniosła dla 2011 r. 0,65. Jego poziom warunkowany był jednorazową wpłatą kwoty 686.237 zł wynikającej z wydanej decyzji określającej wysokość zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. W 2012 r. wskaźnik ten spadł do 0,13, jednak jego wartość w pierwszym półroczu 2013 r. wzrosła w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. z 0,10 do 0,22.

Wielkość wpłat, przypadająca na jednego pracownika Działu Kontroli, wynosiła w 2010 r. 25.105,31 zł, w 2011 r. wzrosła do 62.350,61 zł (z uwagi na wcześniej wskazaną jednorazową wpłatę), natomiast w roku kolejnym wyniosła 23.239,01 zł. Wartość ww. wskaźnika w I półroczu 2013 r. w porównaniu analogicznego okresu roku poprzedniego wzrosła z 10.327,58 zł do 13.430,44 zł.

Wskaźnik stanowiący iloraz wartości dokonanych ustaleń do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w Dziale Kontroli kształtował się w 2010 r. na poziomie 6,88 zł, w 2011 r. spadł i osiągnął wartość 2,19 zł, natomiast w roku kolejnym wskaźnik wyniósł 1,62 zł. Porównanie pierwszych półroczy 2012 r. i 2013 r. wskazuje na tendencję wzrostową z 1,83 w 2011 r. do 4,07 zł w roku kolejnym.

Kierownik Działu Kontroli Podatkowej wyjaśnił m.in., że na wartość wskaźnika za 2010 r. miało wpływ przyjęcie kosztów wynagrodzeń wszystkich osób zatrudnionych w Dziale Kontroli Podatkowej, a nie pracowników faktycznie przeprowadzających czynności kontrolne¹⁸, tj. uczestniczących w wypracowaniu kwoty dokonanych ustaleń za 2010 r. Po uwzględnieniu wszystkich osób przeprowadzających kontrolę, wartość omawianego wskaźnika kształtuje się na tym samym poziomie za badany okres (tj. średnio 2,4), natomiast niewielkie różnice pomiędzy poszczególnymi okresami wynikają z kontroli, w których istotny nakład pracy i zakończenie kontroli nastąpiło w różnych wskazanych okresach oraz z jednostkowych kontroli charakteryzujących się wysokimi kwotami uszczupień podatkowych.

Dla poprawy wartości wskaźników, które wykazywały niekorzystną tendencję, podjęto w Urzędzie działania polegające na: stałym monitorowaniu wskaźników i ich składowych, sporządzaniu miesięcznych ewidencji pracy poszczególnych pracowników przeprowadzających czynności kontrolne, wprowadzeniu kwartalnych

¹⁵ postępowanie umorzono z uwagi na brak właściwości miejscowej podmiotu - udziałowcem wspólnika kontrolowanej spółki komandytowej był podmiot posiadający siedzibę poza terytorium Polski,

¹⁶ decyzja określająca zobowiązanie podatkowe w podatku od osób fizycznych za rok 2007 we wskazanej wysokości,

¹⁷ wskaźnik stanowiący iloraz sumy wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt, bez względu na okres dokonania wpłat oraz kwot niewypłaconych przez urząd w związku ze zmniejszeniami kwot do zwrotu wynikającymi z decyzji i korekt do sumy kwot dodatkowego przypisu/odpisu wynikających z wydanych decyzji pokontrolnych oraz korekt złożonych w wyniku kontroli,

¹⁸ w 2010 r. kontrole – głównie doraźne - przeprowadzane były także dodatkowo przez 20 osób spoza działu kontroli,

ocen pracy pracowników Działu Kontroli i systemu podziału dodatków kontrolerskich.

NIK wskazuje, że wartości ww. wskaźników, po uwzględnieniu uzasadnienia jednostkowych przypadków nie odbiegają zdecydowanie od średniorocznego wyniku uzyskanego przez Urząd w badanym okresie. Zmiany wartości zawierają się w przedziale około +/-10%. Udział procentowy kosztów kontroli podatkowej w ustaleniach kontroli, na podstawie analizy przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów za trzy kwartały 2013 r., kształtuje się na poziomie 25%, przy medianie dla wszystkich urzędów skarbowych województwa łódzkiego wynoszącej 42%.

(dowód: akta kontroli str. 119-239)

W 2012 r., w porównaniu do roku poprzedniego:

- zwiększył się odsetek uchylonych w danym okresie decyzji (systemowych), w stosunku do decyzji wydanych, z 4,7% do 9,6% (o 4,9 punktów procentowych)¹⁹. Analiza tych samych decyzji, przeprowadzona w oparciu o decyzje „papierowe” wskazuje na malejącą tendencję uchylania przez organ odwoławczy decyzji wydanych przez Urząd (w 2011 r. uchylono 5 spośród 77 wydanych decyzji, tj. 6,5%, a w 2012 – 3 z 71 wydanych decyzji, tj. 4,2%);
- zmniejszył się odsetek wartości uchylonych w danym okresie decyzji, w stosunku do wartości decyzji wydanych, z 20,1% do 1,3% (o 18,8 punktów procentowych)²⁰,
- koszty wadliwych decyzji (według daty ujęcia w księgach) zmniejszyły się o 33 tys. zł, tj. o 91,7% (wyniosły 3 tys. zł).

Odsetek uchylonych w okresie dwóch kwartałów 2013 r. decyzji, w stosunku do decyzji wydanych, wyniósł 72,2%, a odsetek wartości uchylonych decyzji, w stosunku do wartości decyzji wydanych, wyniósł 75,3%²¹. W porównaniu do analogicznego okresu roku 2012, wartości te były wyższe odpowiednio o 56 i 72,7 punktu procentowego.

Uchylone decyzje dotyczyły podatku dochodowego od osób fizycznych (1 decyzja) oraz podatku od towarów i usług (w pozostałych przypadkach). Analiza uzasadnień tych decyzji²² wykazała, że dwie z nich (dotyczące poszczególnych okresów sprawozdawczych w podatku VAT), uchylone zostały w części przez organ wyższej instancji (Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi), w związku z zaistnieniem nowych okoliczności w sprawie (przedłożeniem przez podatników nowych dokumentów), tj. bez winy Urzędu.

Uchylając pozostałe decyzje, Izba Skarbowa (dalej „IS”) wskazała na wydanie ich z naruszeniem art. 187 § 1²³ i art. 191²⁴ ustawy Ordynacja podatkowa²⁵, a w szczególności uzasadniła nieuwzględnieniem całości materiału (ulgi na dwoje małoletnich dzieci, wykazanej w korekcie zeznania podatkowego PIT-36 za 2009 r.),

¹⁹ wzrost ww. wielkości wynikał głównie z faktu, iż decyzje uchylone w danym okresie sprawozdawczym generalnie nie dotyczyły decyzji wydanych w tym samym okresie. Ponadto, zgodnie z założeniami kontroli, analizą objęto decyzje ujęte w systemie informatycznym (odrębnie za każdy okres rozliczeniowy)

²⁰ z wydanych 382 decyzji na łączną kwotę 2.827 tys. zł uchylonych zostało 37 o wartości 36 tys. zł,

²¹ z wydanych 18 decyzji na łączną kwotę 275 tys. zł uchylonych zostało 13 na kwotę 207 tys. zł,

²² analizą objęto uzasadnienia wszystkich uchylonych w badanym okresie decyzji Urzędu, tj. wydane w 2012 r. trzy decyzje „papierowe” w zakresie podatku VAT, obejmujące odpowiednio 37 (od 5 do 27) okresów sprawozdawczych oraz dwie wydane w 2013 r. decyzje „papierowe”, dotyczące dwóch podatników, z czego jedna dotyczyła podatku PIT, a jedna (za 12 okresów sprawozdawczych) – podatku VAT; W systemie WHTAX decyzje te ujęte są odrębnie za każdy okres sprawozdawczy;

²³ organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy,

²⁴ organ podatkowy ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona,

²⁵ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.),

koniecznością uzupełnienia materiału zgromadzonego w sprawie oraz wydaniem przez Urząd zaskarżonej decyzji z naruszeniem przepisów prawa materialnego. Powyższe tłumaczono głównie istniejącymi w udostępnionej pracownikom bazie²⁶ odmiennymi liniami orzecznictwymi i niejednolitymi interpretacjami przepisów, a także prezentowaną niejednokrotnie przez podatników w toku postępowania bierną postawą i wskazywaniem nowych dowodów w sprawie już na etapie postępowania odwoławczego, co skutkuje uchycieniem decyzji do ponownego rozpatrzenia. Kierownik Działu Postępowania Podatkowych Urzędu wskazała też, że w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych przez organ wyższej instancji, niezależnie od bieżącego samokształcenia pracowników, szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych, w każdym przypadku, w którym wydana decyzja Urzędu jest przedmiotem postępowania odwoławczego, jej uzasadnienie poddawane jest wnikliwej analizie bez względu na fakt, czy decyzja ta została utrzymana w mocy, czy też uchylona, a stanowisko organu II instancji, czy sądu, jest omawiane na bieżąco z pracownikami.

(dowód: akta kontroli str. 238-303)

Dla zapobieżenia nadużyciom polegającym na unikaniu płacenia podatków lub ich wyłudzeniu, w ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym, do podstawowych zadań²⁷ właściwych komórek organizacyjnych Urzędu przypisano w szczególności stałe monitorowanie i analizę obszarów określonych w KPDP oraz właściwe typowanie podmiotów do kontroli. Ponadto, w celu przybliżenia wiedzy z zakresu rozliczeń podatkowych, Urząd podejmował działania o charakterze edukacyjnym: organizował akcję „otwarte drzwi”, a także zamieszczał ważne informacje na ogólnie dostępnych tablicach informacyjnych oraz stronie internetowej Urzędu²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 16-64, 338-339)

1.2. Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

W kontrolowanym okresie, w Urzędzie zwiększyła się sprawność wszczynania egzekucji. Świadczy o tym osiągnięta w porównywanych okresach spadkowa, niższa niż mediana dla urzędów o podobnej wielkości, tendencja wskaźnika EG.SWE²⁹. W 2011 r. miernik ten osiągnął wartość 71,24, a w roku 2012 r. zmniejszył się o 45,5% (do poziomu 38,81, czyli o 32,43 punktu procentowego). Podobnie, w pierwszym półroczu roku 2013 zmniejszył się w porównaniu do takiego samego okresu roku 2012 o 71,7% (tj. z 52,38 do 14,84).

Poprawa sprawności wszczynania egzekucji nie przełożyła się jednak na efektywność egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych. Świadczy o tym spadek wartości miernika mierzącego tą efektywność (EG.ESM), zarówno w porównaniu lat 2011 i 2012 (odpowiednio z 22,87 do 18,52, tj. o 4,35 punktu procentowego), jak i dla okresów pierwszego półrocza lat 2012 i 2013 (z 9,53 do 8,47). Jako przyczynę odnotowanych spadków efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych, Kierownik Działu Egzekucji Administracyjnej Urzędu wskazywał głównie na pogarszającą się od 2011 r. sytuację ekonomiczną gospodarki. Zauważyć można to nie tylko na wskaźnikach Urzędu, ale również na

²⁶ w przypadku zagadnień, które budzą wątpliwości interpretacyjne, Urząd posilkuje się wykładnią przepisów wynikającą z orzecznictwa sądowego udostępnionego m.in. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych czy bazie EUR-lex oraz interpretacji Ministra Finansów publikowanych na stronie Ministerstwa Finansów,

²⁷ określonym przez Ministra Finansów w Zadaniach dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2012 r. oraz wytycznych do ich realizacji,

²⁸ na portalu administracji podatkowej województwa łódzkiego w zakładce dotyczącej Pierwszego Urzędu Skarbowego Łódź-Bałuty www.izbaskarbowa.lodz.pl/235/,

²⁹ wskaźnik braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych (EG.SWE),

wynikach średniej efektywności egzekucji podatków (SM) wszystkich urzędów województwa łódzkiego. Wskaźnik ten³⁰ kształtował się w roku 2011 na poziomie 23,05, w roku następnym zmniejszył się do 20,26. Natomiast w pierwszym półroczu 2013 r. wyniósł 9,68 i był niższy od uzyskanego w analogicznym okresie roku 2012 (11,6). Powyższą tendencję bardzo wyraźnie widać w wartości wyegzekwowanych przez Urząd kwot w roku 2011³¹ (11.945,5 tys. zł) oraz w 2012 r. (9.042,2 tys. zł). Zauważyć należy jednak, że kwota wyegzekwowana w pierwszym półroczu 2013 r. wzrosła o 244,6 tys. zł w porównaniu do wartości uzyskanych w pierwszym półroczu 2012 r.

Wartość wskaźnika EG.RSM, dotyczącego realizacji tytułów wykonawczych (SM) wzrosła w 2012 r., w odniesieniu do roku poprzedniego o 9,6% (z 44,55% do 48,83% i w obu przypadkach była wyższa niż wartość mediany), natomiast w pierwszym półroczu 2013 r. zmniejszyła się, w porównaniu z pierwszym półroczem 2012 r., o 27,3% (z 33,64 do 24,47). Pogorszenie wyników efektywności egzekucji podatkowej wynikało m.in. z koncentracji działań Urzędu w pierwszym półroczu 2012 r. na polepszeniu wskaźnika udziału czynnych tytułów wykonawczych, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż dwa lata od końca okresu sprawozdawczego, we wszystkich czynnych tytułach wykonawczych. Wskutek tych działań wartość mianownika omawianego miernika (tj. liczba tytułów wykonawczych SM do załatwienia) zmalała o 649 szt. w pierwszym półroczu 2013 r., w porównaniu do pierwszego półrocza 2012 r.

Na wartość mierników służących ocenie wykonania zadań w obszarze egzekucji wpływ miało m.in. obciążenie pracą osób zatrudnionych w Urzędzie. Współczynnik ten (określający obciążenie pracą³²) zmniejszył się w 2012 r., w stosunku do roku poprzedniego, z 603,17 do 513,31 (o 14,9%), natomiast w porównaniu okresów pierwszego półrocza roku 2012 i 2013 wzrósł o 1,4%. Zmiana wartości wskaźnika EG.Obp wynikała ze spadku liczby tytułów wykonawczych czynnych ogółem, przy jednoczesnym wzroście przeciętnej liczby etatów (ze 184 w 2011 r. do 186,44 w trzecim kwartale 2013 r.).

Skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych ogółem³³, we wszystkich analizowanych okresach była na zbliżonym poziomie, a różnice nie przekraczały 1,61 punktu procentowego. Skuteczność ta dla 2011 r. wyniosła 13,71%, a w roku kolejnym odnotowano spadek do poziomu 12,1%. Natomiast w przypadku zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa (SM), w 2011 odnotowano wzrost efektywności egzekucji w porównaniu do 2010 r. (z 17,52% do 22,87%), a następnie spadek w roku 2012 (18,52%). Tendencja spadkowa egzekucji zaległości stanowiących dochody budżetu państwa wystąpiła także w pierwszym półroczu 2013 r., w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Powyższe uzasadniano objęciem egzekucją również tytułów wykonawczych wierzycieli obcych³⁴, a także – analogicznie, jak w przypadku miernika EG.ESM - złą sytuacją ekonomiczną, co odbiło się na znacznym spadku wartości wyegzekwowanych zaległości w porównaniu do roku 2011 (o 4.423,7 tys. zł). Spadek wskaźnika egzekucji zaległości stanowiących dochód budżetu państwa w pierwszym półroczu 2013 r. wynikał z wpływu do Urzędu trzech tytułów

³⁰ dla wszystkich urzędów województwa łódzkiego,

³¹ kwoty wyegzekwowanych zaległości stanowiących dochody budżetu państwa,

³² EG.Obp – współczynnik obciążenia pracą (dla wyliczenia tego współczynnika, w mianowniku brana jest pod uwagę przeciętna liczba etatów w Urzędzie, nie zaś zatrudnionych w dziale egzekucyjnym),

³³ stosunek kwoty zaległości wyegzekwowanych do zaległości objętych tytułami wykonawczymi (w ujęciu procentowym),

³⁴ ściągalskość zaległości ogółem dotyczy wszystkich tytułów egzekucyjnych (nie tylko podatkowych), więc także tytułów wykonawczych wierzycieli obcych,

wykonawczych w podatku od towarów i usług na kwotę należności głównej prawie 17 mln zł, co spowodowało, iż kwota zaległości SM objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia w pierwszym półroczu 2013 r. wzrosła w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o ponad 8 mln zł. Jednocześnie, w pierwszym półroczu 2013 r. Urząd odnotował wzrost wyegzekwowanych zaległości SM o 244,6 tys. zł.

W przeliczeniu na jednego pracownika, wartość wyegzekwowanych zaległości ogółem w roku 2011 wyniosła 1.104,6 tys. zł, a w roku następnym spadła do 951,7 tys. zł. Te niekorzystne tendencje znalazły wyraz w spadku wydajności pracy pracowników działu egzekucji Urzędu, mierzonej niższą o 13,8% niż w 2011 r. kwotą wyegzekwowanych zaległości przypadającą na jednego pracownika. Identyczna tendencja miała miejsce w przypadku wskaźnika dotyczącego kwoty wyegzekwowanych należności podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym oraz kwoty wyegzekwowanych należności ogółem w stosunku do kosztów wynagrodzeń pracowników działu egzekucyjnego. W badanym okresie odnotowano spadek kosztów wynagrodzeń pracowników działu egzekucji o 5,2% w 2012 r. w stosunku do 2011 r. i o 10,4% w I półroczu 2013 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Wydatkowanie jednej złotówki na wynagrodzenia pracowników Działu Egzekucji Administracyjnej przyniosło wpływ do budżetu z tytułu wyegzekwowanych należności³⁵ w wysokości 14,6 zł w 2011 r. oraz 11,8 zł w roku kolejnym, a następnie wzrost w porównaniu pierwszych półroczy lat 2012 i 2013 z 9,9 zł do 12,3 zł.

Spadki wartości ww. trzech wskaźników³⁶ w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. wynikają ze zmniejszenia wartości kwot wyegzekwowanych, co tłumaczono przede wszystkim złą sytuacją ekonomiczną kraju w roku 2012. W pierwszym półroczu 2013 r. we wszystkich trzech ww. wskaźnikach Urząd odnotował poprawę wyników, w porównaniu do pierwszego półrocza 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 304-337)

Analiza przeprowadzona na próbie 30 zaległości na łączną kwotę 793,1 tys. zł³⁷ (bez odsetek) figurujących w ewidencji według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. wykazała, że w większości przypadków działania poprzedzające wszczęcie egzekucji były podejmowane przez Urząd bezzwłocznie. W szczególności:

- przypisu należności w systemie POLTAX 2B dokonywano w terminie od 2 do 44 dni od daty wpływu deklaracji do Urzędu (średnio 13 dni).
Najdłuższe terminy (trzy pozycje, przypisane po upływie 37-44 dni) dotyczyły zeznań rocznych w podatku dochodowym od osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą, a zwłokę w ich przypisaniu uzasadniono prowadzoną przez Urząd akcją zeznań rocznych, podczas których w jednym terminie do Urzędu wpływa duża liczba zeznań³⁸ oraz pierwszeństwem w obsłudze zeznań z wykazanymi nadpłatami do zwrotu;
- upomnienia wystawiono bezzwłocznie, tj. w okresie do 14 dni od daty przypisu deklaracji (średnio 1,6 dnia),

³⁵ kwota wyegzekwowanych należności ogółem objętych tytułami wykonawczymi,

³⁶ wskaźniki: egzekwowania zaległości ogółem przypadających na jednego pracownika; wyegzekwowanych należności podatkowych (SM) w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym oraz należności ogółem objętych tytułami wykonawczymi w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym,

³⁷ dobór losowy z interwałem, obejmujący 17 deklaracji VAT-7, siedem zeznań rocznych PIT-36, sześć zeznań rocznych CIT-8 i jedno zeznanie roczne PIT-37, ze zbioru deklaracji spełniających warunki określone w założeniach kontroli,

³⁸ w okresie od 4 kwietnia do 10 maja 2013 r. wpłynęło 81.789 dokumentów wymagających wprowadzenia do systemu informatycznego POLTAX,

– tytuły wykonawcze wystawione zostały w terminie od 8 do 46 dni od daty wpływu potwierdzenia doręczenia upomnienia (średnio 14,9 dnia), z czego spośród kontrolowanych 30 pozycji, 28 tytułów wystawiono w terminie do 30 dni od daty doręczenia upomnienia (od 8 do 29 dni), a dwa (na łączną kwotę zaległości 25,6 tys. zł), po upływie odpowiednio 31 i 46³⁹ od daty doręczenia upomnienia. Jak wyjaśniła Kierownik Działu Rachunkowości Podatkowej, opóźnienie w wystawieniu powyższych tytułów spowodowane było błędami pracowników, a w szczególności:

- niewłaściwym wystawieniem w dniu 17 lipca 2013 r. tytułu SM 1/3982/13 i cofnięciem go na stanowisko księgowe (ponowny tytuł wystawiono w dniu 22 lipca 2013 r., tj. trzeciego dnia roboczego po uchyleniu poprzedniego tytułu i po upływie 31 dni od daty doręczenia upomnienia⁴⁰),
- pomyłkowym wycofaniem w dniu 11 marca 2013 r. przez księgową tytułu SM 5/542/13 z dnia 7 lutego 2013 r. wskutek nieprawidłowego rozczytania złożonego przez podatnika wniosku o odroczenie terminu zapłaty rat na poczet zaległości (po dostrzeżeniu pomyłki, w tym samym dniu tytuł wystawiono ponownie – po upływie 46 dni od daty doręczenia upomnienia, z tym, że pierwszy tytuł wystawiono w terminie 14 dni od doręczenia upomnienia). Powyższa sytuacja – jak tłumaczono – wystąpiła wyjątkowo, dotyczyła podatnika, który notorycznie występuje o udzielenie ulg w spłacie zaległości i nie miała wpływu na efektywność postępowania egzekucyjnego – ostatecznie zaległość została rozłożona na raty z terminem płatności pierwszej raty w dniu 30 lipca 2013 r.

NIK zauważa jednocześnie, że w obowiązującej w Urzędzie Instrukcji w zakresie monitorowania realizacji zobowiązań podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych⁴¹, termin wystawienia tytułu wykonawczego nie został sprecyzowany.

- kwoty zaległych należności ujęte na tytule wykonawczym odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej,
- upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴².

(dowód: akta kontroli str. 344-392)

Poza zadaniami związanymi z poborem podatków, Urząd realizował liczne zadania dodatkowe, w znacznym stopniu wpływające na obciążenie pracą.

W okresie trzech kwartałów 2013 r. do zadań pozafiskalnych wykorzystano 57,64 etatów⁴³, tj. 30,9% etatów ogółem w urzędzie, z tego 26,29 etatu⁴⁴ dotyczyło pracowników zatrudnionych m.in. w Dziale Organizacji i Logistyki, Wielosobowym

³⁹ Odpowiednio: tytuł SM 1/4114/13 wystawiony w dniu 22.07.2013 r. na zaległość w podatku PIT za 2012 r. i SM 5/1075/12 wystawiony w dniu 11.03.2013 r. na zaległość w podatku VAT za listopad 2012 r. Wg stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. łączna kwota zaległości objętych ww. tytułami wynosiła 17.883,10 zł;

⁴⁰ w tym czasie wystąpiły dwa dni wolne od pracy - sobota i niedziela,

⁴¹ Stosownie do treści pkt. 5.4 Instrukcji I-025/2 z dnia 4 maja 2011 r., upomnienie wystawione zostaje w terminie nie dłuższym niż 30 dni od powstania/przypisu zobowiązania (a w przypadku osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej – do 30 września roku, w którym złożono zeznanie), natomiast stosownie do zapisu pkt 5.6 Instrukcji, po upływie terminu określonego w upomnieniu lub – jeżeli przepisy nie przewidują wystawienia upomnienia – bezzwłocznie po zaksięgowaniu przypisu, pracownik wystawia tytuł wykonawczy;

⁴² Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.,

⁴³ tj. o pracochłonności 9.222,4 roboczodni, przy założeniu, że w okresie trzech kwartałów pracownik zatrudniony na pełnym etacie przepracuje 160 roboczodni,

⁴⁴ tj. o pracochłonności 4.206,4 roboczodni,

Stanowisku Rachunkowości Budżetowej i Wieloosobowym Stanowisku Informatyki. Pozostałe 31,35 etatu⁴⁵ (16,8% etatów ogółem) wykorzystano głównie do: prowadzenia postępowań egzekucyjnych na rzecz wierzycieli obcych i państw obcych (8,4 etatu), prowadzenia akcji edukacyjnych (6,3 etatu) oraz przekazywania 1% podatku do organizacji pożytku publicznego (5,1 etatu).

W grupie ww. czynności, najwyższe zaangażowanie etatowe dotyczyło prowadzenia postępowań egzekucyjnych na rzecz wierzycieli obcych i państw obcych (8,4 etatu) oraz prowadzenia akcji edukacyjnych (6,29 etatu).

Na wynagrodzenia pracowników, wykonujących zadania dodatkowe, zatrudnionych w pierwszych trzech kwartałach 2013 r. na 57,64 etatach, wydatkowano 1.905,6 tys. zł (26,2% łącznej kwoty wynagrodzeń w przedmiotowym okresie), tj. 19,2% kwoty wydatków ogółem Urzędu. Średnia ilość zleceniobiorców zatrudnionych w tym okresie wynosiła 3,86⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 338-343)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

2.1. Ocena rzetelności planowania wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Plany wydatków na lata 2012 – 2013 opracowane zostały rzetelnie i terminowo, w oparciu o wykonanie wydatków w latach poprzednich, z uwzględnieniem przewidywanego wzrostu kosztów utrzymania i przyznanych limitów. Kwota wydatków zgłoszona przez Urząd do projektu budżetu na 2012 r. wyniosła 12.737 tys. zł, tj. 97,5% kwoty ujętej dla Urzędu w ustawie budżetowej. Do projektu budżetu na 2013 r. Urząd zgłosił kwotę 1.353 tys. zł - zgodnie z wytycznymi Izby Skarbowej w Łodzi, Urząd nie planował wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i składek z tytułu PFRON⁴⁷. Ujęte w planie finansowym Urzędu (wg ustawy budżetowej) na 2013 rok wydatki wyniosły 12.462 tys. zł.

Wydatki Urzędu zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej oraz w układzie budżetu zadaniowego, z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa i przekazanych przez dysponenta wyższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 393-438)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone pismami Dyrektora Izby Skarbowej odpowiednio: o 1.370,1 tys. zł w 2012 r. i o 1.348,4 tys. zł w 2013 r. Zmiany planowanych pierwotnie kwot wydatków wynikały głównie ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o kwotę 1.219,5 tys. zł w 2012 r. i 1.288,1 tys. zł w okresie 3 kwartałów 2013 r., w tym z przeznaczeniem na sfinansowanie kosztów utrzymania Wydziału Egzekucji Urzędu (rozdz. 75014) - w wysokości 1.039,7 tys. zł w 2012 r. i 1.274,1 tys. zł w 2013 r.,

⁴⁵ tj. o pracochłonności 5.015,7 roboczo-dni,

⁴⁶ Liczona dla zatrudnionych na podst. umowy zlecenia zgodnie z metodologią sprawozdania Rb-70.

W badanym okresie Urząd nie zawierał umów o dzieło;

⁴⁷ w ciągu roku finansowane były środkami przenoszonymi z § 4020 do § 4140,

W związku z ujęciem w rezerwie celowej środków przeznaczonych na wydatki związane z egzekucją administracyjną (rozdział 75014), w pierwszych miesiącach 2012 i 2013 Urząd – zgodnie z otrzymanymi wytycznymi z Izby Skarbowej w Łodzi (dysponenta wyższego stopnia) – realizował je w tym rozdziale na podstawie i w wysokościach określonych w materiałach planistycznych do planu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 439-440, 447-450, 1052-1971)

Analiza dokumentacji dotyczącej wydatkowania środków przeniesionych z rezerw celowych w kwocie 619,7 tys. zł w 2012 r. i 397 tys. zł w 2013 r. na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) i koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (tj. 51,7% i 47,3% ogółu wydatków poniesionych z rezerw celowych⁴⁸ oraz 4,5% i 4% ogółu wydatków⁴⁹) wykazała, że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem. Zwrotu niewykorzystanych w 2012 r. środków budżetowych w kwocie 12.737 zł dokonano terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 451-549)

W celu dostosowania planów do bieżących potrzeb, Naczelnik Urzędu dokonał przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w łącznej kwocie 1.356 tys. zł w 2012 r. i 380 tys. zł w 2013 r. (do 30 września), z czego odpowiednio kwoty 964,7 tys. zł i 176,7 tys. zł dotyczyły przeniesień między podziałkami budżetu zadaniowego. O przeniesieniach wydatków Urząd informował Izbę Skarbową w Łodzi, przekazując miesięczne zestawienia w tym zakresie. Dokonane zmiany w planie były wprowadzane na bieżąco do systemu informatycznego Trezor.

Zmiany w planach wydatków, dokonane decyzjami Naczelnika US były celowe, mieściły się w granicach posiadanego upoważnienia i wynikały głównie z nieprzewidzianych zdarzeń oraz ograniczonych środków zabezpieczonych w planach finansowych.

Zgłoszone przez dysponenta wydatki zostały zaplanowane racjonalnie i oszczędnie, a dokonane w badanym okresie zmiany w planie wydatków wynikały z bieżącego zabezpieczenia w planie finansowym stosownych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 441-446, 448-450)

2.2. Ocena realizacji wydatków budżetowych

Zaplanowane na 2012 r. wydatki w wysokości 13.810,4 tys. zł, wykorzystane zostały w 99,8%. Do dnia 30 września 2013 r. wydatki zrealizowano w kwocie 9.902,3 tys. zł, stanowiącej 71,7% rocznego planu.

Urząd realizował wydatki w trzech rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 75009 Urzędy skarbowe, 75014 Egzekucja administracyjna należności pieniężnych i 75095 Pozostała działalność. Najwyższe wydatki wystąpiły w rozdziale 75009, stanowiły odpowiednio 92,3% i 91,6% wydatków ogółem w roku 2012 oraz w okresie 3 kwartałów 2013 r. - wyniosły 12.720 tys. zł i 9.069 tys. zł (tj. 99,9% i 72,5% planu po zmianach).

Urząd przeznaczył środki głównie na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi (11.570 tys. zł w 2012 r. i 8.350 tys. zł w 2013 r.), zakupy usług pozostałych (odpowiednio 982 tys. zł i 715 tys. zł), zakupy materiałów i wyposażenia (346 tys. zł i 137 tys. zł) oraz energii (211 tys. zł i 181 tys. zł).

W badanym okresie Urząd nie realizował wydatków majątkowych. Nie dokonywał też wydatków współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Wydatki na utrzymanie Urzędu⁵⁰ wyniosły 1.774 tys. zł w 2012 r. i 1.146 tys. zł w 2013 r. i stanowiły odpowiednio 12,9% i 11,6% łącznej kwoty wydatków.

⁴⁸ odpowiednio 1.198,2 tys. zł w 2012 r. i 839 tys. zł w 2013 r.,

⁴⁹ odpowiednio 13.785 tys. zł w 2012 r. oraz 9.902 tys. zł w 2013 r.,

⁵⁰ Zrealizowane w §§ 4210, 4260, 4270, 4300, 4350, 4360, 4370, 4400, 4430 i 4480,

Badaniem objęto wydatki w wysokości 1.373,3 tys. zł, tj. 10% poniesionych przez Urząd w 2012 r. oraz 945,8 tys. zł, tj. 9,6% zrealizowanych w okresie 3 kwartałów 2013 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowano je do wysokości określonej w planie finansowym (po zmianach), gospodarnie i celowo, a płatności uregulowano w wymaganych terminach.

Kontrolą objęto pięć postępowań o zamówienie publiczne o łącznej wartości szacunkowej 1.680,1 tys. zł, z czego dwa przeprowadzone w 2012 r., a trzy w 2013 r..

Trzy zamówienia przeprowadzone zostały w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 680,6 tys. zł (utrzymanie w czystości pomieszczeń biurowych, ciągów komunikacyjnych i sanitariatów – dwa zamówienia⁵¹ oraz ochrona mienia i osób) i dwa w trybie z wolnej ręki na kwotę 999,6 tys. zł (usługi pocztowe⁵²).

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że przeprowadzone były zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵³. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 550-564, 770-776, 869-875, 813-843, 907-918)

Niewykorzystane w 2012 r. środki (27.409,76 zł) Urząd zwrócił 31 grudnia 2012 r. na rachunek dysponenta II stopnia (subkonto wydatków) - na koniec tego dnia stan środków na rachunku bankowym Urzędu wyniósł 0 zł. Stosownie do przepisu § 20 ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 3 lutego 2010 r.⁵⁴, stan środków na rachunku bieżącym dochodów i wydatków Urzędu uzgodniono z Oddziałem Okręgowym Narodowego Banku Polskiego.

Naczelnik Urzędu nie ustalał w badanym okresie wysokości niezbędnego zapasu gotówki w kasie (tzw. „pogotowia kasowego”).

Analiza raportów z wyciągów bankowych za okres od 1 do 31 grudnia 2012 r. oraz od 1 do 30 września 2013 r. wykazała, że saldo końcowe na rachunku budżetowym Urzędu w żadnym dniu nie przekroczyło ustalonego przez Ministra Finansów dla dysponentów III stopnia limitu dostępnych środków (w wysokości 5.000 zł), który - w trybie określonym przepisami § 20 ww. rozporządzenia - nie podlega w ciągu roku (na koniec każdego dnia roboczego) automatycznemu przekazywaniu na rachunek bieżący wydatków dysponenta nadrzędnego.

Kontrola dokonanych w grudniu 2012 r. operacji na rachunku bankowym sum depozytowych wykazała, że nie wystąpiły przypadki przekazywania na ten rachunek środków pochodzących z rachunku bieżącego wydatków budżetowych, mających na celu zapewnienie płynności finansowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 580-625)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte w badanym okresie przez Urząd działania na rzecz racjonalizacji wydatków⁵⁵. Były one głównie wynikiem

⁵¹ W związku z wypowiedzeniem przez wykonawcę umowy zawartej w dniu 30 października 2012 r.,

⁵² Zamówienia w trybie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b Pzp (przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze oraz przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów - usługi mogą być świadczone tylko przez konkretnego Wykonawcę, bowiem Poczta Polska ma wyłączność na nadawanie przesyłek do 50g),

⁵³ Dz.U. z 2013 r. Nr 907 ze zm.,

⁵⁴ rozporządzenie MF z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa (Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.),

⁵⁵ polegały one w szczególności na: przeprowadzaniu rozeznań cenowych poprzedzających zakup towarów i usług, ograniczeniu zakupu materiałów biurowych, gazet i czasopism, a także szkoleń komercyjnych i usług pocztowych, wprowadzeniu do umowy na usługę utrzymania czystości pomieszczeń obowiązku dostarczania środków higienicznych, stosowaniu energooszczędnych źródeł światła, przeprowadzaniu remontów i napraw we własnym zakresie, zobowiązaniu pracowników do racjonalnego korzystania ze sprzętu biurowego, energii elektrycznej i wody, a także obciążaniu

ograniczenia w finansowaniu Urzędu przez dysponentów wyższego stopnia i podejmowane były w celu zapobieżenia wystąpienia zobowiązań wymagalnych. Efektem tych działań były, uzyskane na koniec 2012 r. w stosunku do wydatków poniesionych w 2011 r., oszczędności m.in. w zakresie: kosztów zakupu materiałów biurowych (ok. 31 tys. zł)⁵⁶, sprzątanina (ok. 14 tys. zł), usług telefonii komórkowej (ok. 10 tys. zł) i stacjonarnej (ok. 2 tys. zł), zakupu gazet i czasopism (ok. 2,3 tys. zł), remontów (ok. 30 tys. zł) oraz usług pocztowych⁵⁷ (ok. 12 tys. zł w okresie trzech miesięcy 2013 r.). Obniżeniu (o 24,2%) uległy też średnie miesięczne koszty eksploatacyjne użytkowanych przez Urząd nieruchomości (z 18,19 zł/m² na koniec 2012 r. do 13,78 zł/m² na koniec III kwartału 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 565-577, 1052-1059)

Szkolenia, przeprowadzone w badanym okresie dla pracowników Urzędu w zakresie realizacji zadań w obszarze kontroli podatkowej, zorganizowane zostały bezpłatnie przez Izbę Skarbową w Łodzi oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 578-579)

2.3 Ocena stanu zatrudnienia i wykonania wydatków na wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w okresie 3 kwartałów 2013 r. wyniosło 186,4 etatu i było niższe od osiągniętego w 2012 r. o 0,6 etatu (o 0,3%) oraz od osiągniętego w 2011 r. o 3,7 etatu (o 2%). Spowodowane to było głównie zmniejszeniem zaplanowanej na 2012 r. liczby etatów oraz w 2013 r. długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi pracowników zajmujących stanowiska koordynujące i samodzielne w służbie cywilnej.

Zaplanowane na 2012 r. wydatki na wynagrodzenia⁵⁸ (wraz z pochodnymi) w kwocie 11.594 tys. zł, wykorzystano w 99,8% (83,9% wydatków ogółem), zaś z zaplanowanej na rok 2013 kwoty 11.578 tys. zł, do dnia 30 września wykorzystano 72,1% (84,3% ogółu wydatków). W porównaniu do 2011 r. zrealizowane w 2012 r. wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były niższe o 68 tys. zł.

Według danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków (rocznym za 2012 r. i kwartalnym – za III kwartał 2013 r.), w kontrolowanej jednostce nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

W kontrolowanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto zmniejszyło się: z 4.383,89 zł w 2011 r. do 4.354,54 zł w roku 2012 i 4.342,14 zł – w 2013 r. Spowodowane to było głównie zmniejszającymi się kwotami funduszu nagród.

Przy wypłacie wynagrodzeń przestrzegano obowiązku terminowego odprowadzania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W badanym okresie nie wprowadzano zmian w organizacji Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 626-640)

Planowane w Urzędzie środki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi)⁵⁹ zostały zwiększone w ciągu roku z rezerw celowych o kwotę 627,8 tys. zł na 2012 r. oraz o 443,8 tys. zł w 2013 r., z przeznaczeniem na sfinansowanie:

- wynagrodzeń (prowizji) wraz z pochodnymi dla pracowników Wydziału Egzekucji

pracowników kosztami prywatnych rozmów telefonicznych oraz odpłatnym przekazywaniu na makulaturę starych gazet, publikacji książkowych, folderów reklamowych oraz zbędnych druków podatkowych,

⁵⁶ papier – ok. 12 tys. zł, tonery – ok. 17 tys. zł, inne – ok. 2 tys. zł,

⁵⁷ W sierpniu 2013 r. w Urzędzie zapadła decyzja o bezpośrednim doręczaniu przesyłek mających siedzibę na terenie Łodzi (Urząd Miasta Łodzi, Łódzki Urząd Wojewódzki, ZUS, komornicy sądowi, banki) – wydatki z tego tytułu zmniejszyły się z 53 tys. zł poniesionych w lipcu 2013 r. do 40 tys. zł poniesionych w październiku 2013 r.;

⁵⁸ wg Rb-28,

⁵⁹ ujęte w §§ 4020, 4040, 4110 i 4120,

(w rozdz. 75014, kwota 451,6 tys. zł przyznana na 2012 r. wykorzystana w 97,4% oraz przyznana na 2013 r. kwota 431,1 tys. zł wykorzystana w 89,6%⁶⁰). Środki te wykorzystano na wypłaty prowizji, nagród jubileuszowych i wynagrodzeń chorobowych wraz z pochodnymi dla pracowników Wydziału (w liczbie od 16 do 19 w poszczególnych miesiącach);

- dodatków służby cywilnej wraz z pochodnymi dla urzędników mianowanych z dniem 1 grudnia 2012 r. (przyznana w 2012 r. kwota 1,1 tys. zł wykorzystana w całości oraz przyznana na 2013 r. kwota 12,7 tys. zł wykorzystana do 30 września 2013 r. w wysokości 9,5 tys. zł, tj. 74,9% planu),
- jednorazowego przekwalifikowania – za zgodą Podsekretarza Stanu w MF - dodatków kontrolerskich na wypłaty, niepowodujące skutków na 2013 r. (kwota 8,6 tys. zł w rozdz. 75009, wykorzystana w całości na wypłatę nagród),
- refundacji 2% wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatników składek w 2012 r. – 166,5 tys. zł w rozdz. 75009 § 4110 (wykorzystane w całości),

Szczegółowa kontrola prawidłowości wykorzystania tych środków wykazała, że zrealizowano je zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 439-440, 447, 448-450, 451-549)

W 2012 r. pracownicy Urzędu wypracowali łącznie ok. 993 godzin nadliczbowych (86 pracowników) oraz 1.784,5 godziny - do końca września 2013 r. (104 pracowników)⁶¹. Wypracowane w 2012 r. godziny nadliczbowe rozliczone zostały w 100%. Według stanu na dzień 30 września 2013 r. pracownikom pozostało do odbioru 46,5 godzin nadliczbowych.

Na przykładzie danych z miesięcy: lipca i sierpnia 2012 r. oraz lipca i sierpnia 2013 r. ustalono, że w badanych okresach pracownicy wypracowali łącznie 128,5 godzin nadliczbowych w 2012 r. i 185,5 godziny przez 3 kwartały 2013 r. Przyczyną pracy w godzinach nadliczbowych były głównie: konieczność zorganizowania akcji „Weź paragon” oraz szczególna potrzeba pracodawcy, w tym terminowa realizacja powierzonych zadań, zastępstwo za osobę przebywającą na zwolnieniu lekarskim lub urlopie wypoczynkowym. Pomiędzy datą wypracowania i rozliczenia godzin nadliczbowych upłynęło średnio 20,7 dni w 2012 r. i 22,6 dni w 2013 r.

Ewidencja w tym zakresie prowadzona była rzetelnie. W większości przypadków nadgodziny rozliczono zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶² oraz obowiązującym w Urzędzie Regulaminem pracy⁶³ i Instrukcją w sprawie ewidencjonowania czasu pracy pracowników⁶⁴ - w zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych, pracodawca udzielał pracownikom w odpowiednim wymiarze czasu wolnego od pracy w tym samym okresie rozliczeniowym (104,5 godziny w 2012 r. i 138,5 godziny w 2013 r.) lub w innym okresie rozliczeniowym.

(dowód: akta kontroli str. 641-686, 1079-1081)

2.4 Ocena rzetelności ksiąg rachunkowych

Dokumentacja opisująca przyjęte przez Urząd zasady rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁵ (uor). Uwzględniono w niej zmiany wprowadzone z dniem 19 stycznia 2012 r. do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu

⁶⁰ środki wykorzystano w wysokości odpowiednio: 439,8 tys. zł w 2012 r. oraz 386,1 tys. zł w 2013 r.,

⁶¹ jeden pracownik wypracował średnio 11,5 godziny w 2012 r. oraz 17 godzin w 2013 r.,

⁶² Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.,

⁶³ stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 3/2012 Naczelnika Urzędu z 27 stycznia 2012 r.,

⁶⁴ Instrukcja I-046/1 obowiązująca od 14 lipca 2011 r.,

⁶⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.,

państwa /.../⁶⁶, za wyjątkiem konta pozabilansowego 992 „Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa”, co uzasadnione było charakterem kontrolowanej jednostki⁶⁷.

Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych oraz gospodarki materiałowej⁶⁸ określono stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej. Dokumentacja była dostępna dla pracowników Urzędu w Komputerowym Systemie Dystrybucji (tj. elektronicznej ewidencji przepisów wewnętrznych).

Od dnia 2 stycznia 2012 r. w Urzędzie funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Naczelnika Urzędu, system finansowo-księgowy „FoKus” (aktualnie w wersji 1.2.2/2013), spełniający wymogi określone w uor.

(dowód: akta kontroli str. 8, 10-15, 700-758)

W Urzędzie przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji w urządzeniach księgowych (zgodności), a także wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną. Doboru próby do badania dokonano metodą monetarną⁶⁹ na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych za 2012 r. i za trzy kwartały 2013 r. wylosowano 181 zapisów na kwotę 1.309,5 tys. zł 2012 r. i 148 z trzech kwartałów 2013 r. na kwotę 905,5 tys. zł⁷⁰, które zostały uzupełnione wydatkami dobranymi w trakcie przeglądu analitycznego - 22 zapisy na kwotę 104,1 tys. zł⁷¹. Wydatki objęte badaniem⁷² stanowiły odpowiednio 10% i 9,6% wydatków ogółem zrealizowanych w badanym okresie przez Urząd.

Przeprowadzone badanie wykazało, że wszystkie zbadane dowody i odpowiadające im zapisy księgowe roku 2012 i 2013, ujęte zostały w księgach we właściwych okresach sprawozdawczych.

Za wyjątkiem opisanych niżej przypadków (na łączną kwotę 322,4 tys. zł w 2012 r. i 228,2 tys. zł w 2013 r.), dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone i zaksięgowane poprawnie pod względem formalnym. Stwierdzone błędy dotyczyły:

- omyłkowego zaewidencjonowania w urządzeniach księgowych Urzędu niewłaściwej daty operacji gospodarczej w odniesieniu do 20 zapisów roku 2012 oraz 16 zapisów roku 2013, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 uor;
- zawyżenia kosztów marca 2012 r. o 2,5 tys. zł w związku z ujęciem zobowiązań z tytułu energii cieplnej w kwocie wyższej niż wynikająca z faktury,
- omyłkowym ujęciu w księgach w listopadzie 2012 r. jednego zapisu księgowego (na kwotę 2 tys. zł) w niewłaściwym paragrafie.

(dowód: akta kontroli str. 763-812, 844-906, 919-934)

⁶⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 289 – zmiana wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 121),

⁶⁷ Urząd jest dysponentem środków budżetowych trzeciego stopnia i nie składa wniosków w zakresie udzielenia zapewnienia finansowego,

⁶⁸ Wprowadzoną Zarządzeniem Nr 15/2012 Naczelnika Urzędu z dnia 5 lipca 2012 r.,

⁶⁹ metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS),

⁷⁰ wg wartości bezwzględnej,

⁷¹ 12 na kwotę 63,8 tys. zł z 2012 r. oraz 10 na kwotę 40,3 tys. zł z 2013 r.,

⁷² w łącznej kwocie odpowiednio 1.373,3 tys. zł za 2012 r. i 945,8 tys. zł za 2013 r.,

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczą stosowanego w Urzędzie w 2012 r. sposobu księgowania rozliczeń z tytułu delegacji służbowych.

W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg za 2012 r. stwierdzono, że rozliczenia z tytułu delegacji służbowych ujmowane były w księgach rachunkowych Urzędu z pominięciem konta rozrachunkowego, tj. niezgodnie z wymogami określonymi w art. 20 ust. 1, w związku z art. 6 ust. 1 uor. Sytuacja taka dotyczyła 10 szt. delegacji na łączną kwotę 483,40 zł rozliczonych w okresie od stycznia do kwietnia 2012 r. i nie wystąpiła w księgach roku 2013.

Jak wyjaśniła Główna Księgowa Urzędu, taki sposób księgowania zastosowano nieumyślnie, przez nieuwagę, głównie z powodu nawalu pracy spowodowanego okresem zakończenia roku oraz przygotowywaniem urzędów księgowych do sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego tj. bilansu, natomiast od miesiąca czerwca 2012 r., zaraz po wykryciu powyższego błędu, w księgi rachunkowe wprowadzono poprawne rozliczenie delegacji pracowników na koncie rozrachunkowym zespołu 2.

Rozliczenia wszystkich pozostałych (poza ww. wymienionymi) delegacji służbowych pracowników Urzędu, dokonywano za pośrednictwem konta 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń” (służącego – zgodnie z opisem konta zawartym w ww. rozporządzeniu - do ewidencji rozrachunków z pracownikami i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczonych, zgodnie z odrębnymi przepisami, do wynagrodzeń), tj. nie stosowano w tym celu przewidzianego w Zakładowym Planie Kont Urzędu konta 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, służącego do ewidencji należności, roszczeń i zobowiązań wobec pracowników z innych tytułów niż wynagrodzenia.

Powyższe tłumaczono pomyłką, wynikającą z podobnego brzmienia nazwy obu kont, skutkującą nieumyślnym wyborem błędnego konta do tego rodzaju rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 759-762, 862-864, 1052-1059)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

- w urzędzeniach księgowych Urzędu omyłkowo zaewidencjonowano niewłaściwą datę operacji gospodarczej w odniesieniu do 20 zapisów roku 2012 na kwotę 311,4 tys. zł (9 dowodów księgowych) oraz 16 zapisów roku 2013 na kwotę 228,2 tys. zł (11 dowodów księgowych), co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 pkt 1 uor;
Powyższy sposób zaksięgowania tłumaczono niesablonowym charakterem faktur dotyczących tych pozycji księgowych - w większości przypadków nie zawierały one konkretnej daty dokonania operacji gospodarczej (wskazany był jedynie miesiąc i rok), co wymuszało na osobie księgującej zmianę daty na ostatni dzień miesiąca, którego faktura dotyczy;
- w kosztach marca 2012 r. ujęto kwotę zobowiązań z tytułu energii cieplnej wyższą o 3,2 tys. zł niż wynikająca z faktury (zawyżenie kosztów wynikające z wylosowanych dwóch pozycji tej faktury wyniosło 2,5 tys. zł),
- w księgach w listopadzie 2012 r. ujęto jeden zapis księgowy (dowód na kwotę 2 tys. zł) w niewłaściwym paragrafie (4300 zamiast 4270).

Oba ww. błędy – tłumaczone pomyłką wynikającą z dużego obciążenia pracą osoby rejestrującej faktury - miały wpływ na sprawozdawczość bieżącą Urzędu (odpowiednio za marzec i listopad 2012 r.) i zostały skorygowane w następnych okresach sprawozdawczych (odpowiednio w dniach 23 kwietnia 2012 r. i 11 grudnia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 763-812, 867-906, 1052-1059, 1076-1081)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd planów finansowych w latach 2012-2013 (III kwartały).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie zgodności i wiarygodności, Najwyższa Izba Kontroli wydaje opinię „pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości” w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych za lata 2012-2013⁷³, natomiast wiarygodność ksiąg rachunkowych w tym okresie opiniuje:

- za 2012 r. – „pozytywnie” w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej i „z zastrzeżeniami” – w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej;
- za 2013 r. – „pozytywnie” zarówno w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej, jak i bieżącej.

3. Ocena rzetelności sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez Urząd sprawozdań budżetowych za 2012 r. oraz za trzy kwartały 2013 r.:

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

Sprawozdania budżetowe Rb-23 i Rb-28 zostały sporządzone rzetelnie oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ujęte w sprawozdaniach Rb-23 dochody wykonane (1.533,2 tys. zł w 2012 r. i 1.278,3 tys. zł w 3 kwartałach 2013 r.) były zgodne z kwotami przedstawionymi w sprawozdaniach Rb-27 oraz z zapisami na koncie 130 Rachunek bieżący jednostki (saldo - strona Wn). Dane wykazane w wierszu „Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa” (odpowiednio: 1.533,2 tys. zł i 1.255,5 tys. zł) wynikały z zapisów konta 222 Rozliczenie dochodów budżetowych (strona Wn) i konta 130 (strona Ma). Wydatki wykonane ujęte zostały w kwotach: 13.785,3 tys. zł i 9.907,3 tys. zł i były równe kwotom wykazanym w sprawozdaniach Rb-28 oraz sumie zapisów na koncie 130 (strona Ma). Przedstawiony w sprawozdaniach Rb-23 stan środków na rachunku bieżącym (0 zł i 4.999 zł) został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Łodzi.

Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów oraz wydatków budżetowych do konta 130 uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwoty należności (1.564,1 tys. zł i 1.306,3 tys. zł) w sprawozdaniach Rb-27 wynikały z ewidencji księgowej i były zgodne z sumą zapisów konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (strona Wn) z uwzględnieniem: salda bilansu otwarcia, przypisów na kontach 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” i 760 „Pozostałe przychody operacyjne” oraz odpisów na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, a także ewidencji analitycznych prowadzonych do tych kont.

Wskutek zaksięgowania w 2012 r. na koncie 221 (zamiast na koncie 226, którego w badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono) należności wynikających z tytułu:

⁷³ z uwagi na jednorodny charakter, stwierdzone nieprawidłowości potraktowane zostały jako anomalie,

ośmiu mandatów karnych kredytowanych, z terminem zapłaty przypadającym na kolejny rok budżetowy, w rocznym sprawozdaniu Rb-27 zawyżono wysokość należności i należności pozostałych do zapłaty o kwotę 1,8 tys. zł.

Kwoty należności (wymagalnych i pozostałych) wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N (31,7 tys. zł na koniec IV kw. 2012 r. i 32,8 tys. zł w trzech kwartałach 2013 r.) wynikały z ewidencji na kontach analitycznych do konta 201 i 221.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, jak również zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

Stan zobowiązań ogółem (niewymagalnych) na koniec 2012 r. wynosił 955,8 tys. zł i był o 3,3% wyższy od zobowiązań na koniec 2011 r. (924,8 tys. zł), zaś na koniec września 2013 r. wynosił 382,6 tys. zł. Zobowiązania te dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz zakupów towarów i usług, których termin zapłaty przypadał w kolejnym okresie. W porównaniu do stanu zobowiązań wykazanych w analogicznym okresie 2012 r. (45,2 tys. zł), zobowiązania na dzień 30 września 2013 r. były ponad siedmiokrotnie wyższe (o 746,3%), co spowodowane było głównie uregulowaniem w październiku pochodnych od wynagrodzeń za wrzesień 2013 r.⁷⁴

Wszystkie ww. zobowiązania wykazane w badanych sprawozdaniach Rb-28 zostały terminowo uregulowane.

Badanie dowodów odpowiadających 181 zapisom roku 2012 na kwotę 1.309,5 tys. zł oraz 148 zapisom roku 2013 na kwotę 905,5 tys. zł wykazało, że w trakcie roku nie powstały zobowiązania wymagalne.

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do Izby Skarbowej w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷⁵ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷⁶.

Dokonane w badanym okresie przez Urząd korekty sprawozdań były uzasadnione i wynikały odpowiednio z:

- konieczności przeliczenia składek ZUS – Fundusz Pracy naliczonych od dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla kobiet, które osiągnęły wiek 55 lat; (sprawozdanie roczne Rb-28 za 2012 r.),
- omyłkowego nieuwzględnienia jednej z pozycji należności (kaucji z tytułu należytego wykonania umowy) – sprawozdanie kwartalne Rb-N za III kwartał 2013 r.

Skorygowane sprawozdania przekazano do dysponenta wyższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 935-1051, 1076-1118)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

- sprawozdanie Rb-27 za 2012 r. zostało sporządzone niezgodnie z postanowieniami § 9 ust. 2 pkt 2 załącznika Nr 37 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa” do ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁷⁴ pochodne od wynagrodzeń za wrzesień 2012 r. uregulowane zostały w terminie do końca września 2012 r.,

⁷⁵ Dz.U. Nr 20, poz. 103,

⁷⁶ Dz.U. Nr 43, poz. 247 ze zm.,

W sprawozdaniu tym wykazano bowiem należności dotyczące 8 mandatów karnych kredytowanych w łącznej kwocie 1.800 zł, wystawionych w dniach 27-31 grudnia 2012 r. (z 7-dniowym terminem płatności).

Według ww. przepisu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w kolumnie "Należności" wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy.

Z wyjaśnień Naczelnika i Głównej Księgowej Urzędu wynika, że sprawozdanie Rb-27 zostało sporządzone zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 5 ww. Instrukcji (w kolumnach salda końcowego wykazano wynikające z prowadzonej ewidencji księgowej należności z tytułu dochodów budżetowych oraz należności pozostałe do zapłaty). Natomiast w związku z 7-dniowym terminem zapłaty mandatu karnego kredytowanego, nie można tych należności potraktować jako długoterminowe należności budżetowe i przypisać na koncie 226, dotyczącego – zgodnie z definicją konta - takich należności, których termin zapadalności przypada powyżej roku.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że powołany wyżej przepis Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa wyraźnie precyzuje, które z należności i należności pozostałe do zapłaty należy zaprezentować w sprawozdaniu Rb-27 sporządzonym za dany rok budżetowy. Skutkiem powyższego było zawyżenie o 1,9 tys. zł należności ogółem (o 0,1%) i należności pozostałych do zapłaty (o 5,8%).

(dowód: akta kontroli str. 954-964, 986-984, 1052-1059, 1074-1075)

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli⁷⁷, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- 1) prawidłowe ewidencjonowanie dowodów księgowych w księgach rachunkowych,
- 2) właściwe wykazywanie stanu należności w sprawozdaniach budżetowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

⁷⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 20 grudnia 2013 r.

.....
miejsowość

.....
data

Kontrolerzy:

Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

.....


.....
podpis

.....


.....
podpis

Marcin Kuzan
Starszy inspektor k.p.

.....


.....
podpis

