



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-023-02/2013

P/13/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/040 – Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe w latach 2012 – 2013 (3 kwartały).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	1) Izabella Śpiewak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88286 z dnia 9.10.2013 r. 2) Marianna Rejnuś-Sałek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88300 z dnia 21.11.2013 r. 3) Agnieszka Tomalska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88266 z dnia 2.10.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Łódź - Widzew (zwany dalej „US” lub „Urzędem”), ul. Papiernicza 7, 92-312 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Michałak, Naczelnik Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa organizacja zadań z zakresu działalności kontrolnej i egzekucyjnej, a w szczególności właściwy system typowania podmiotów do kontroli, skutkujący wzrostem w 2013 r. efektywności finansowej prowadzonych działań kontrolnych, a także pełna realizacja planów kontroli za drugi kwartał 2012 r. i pierwszy kwartał 2013 r. Urząd sprawnie wszczynał i prawidłowo prowadził postępowania egzekucyjne, uzyskując ponadprzeciętną efektywność pracy komórki egzekucyjnej w zakresie tytułów wykonawczych (SM²).

Rzetelnie zaplanowano wydatki budżetowe oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano poddane analizie wydatki w kwotach: 4.148 tys. zł w 2012 r. oraz 1.864 tys. zł w okresie 3 kwartałów 2013 r.³, stanowiących odpowiednio: 23,3% i 14,6% wszystkich wydatków poniesionych w tych okresach⁴. Sprawozdania Rb-23 i Rb-28 zostały sporządzone rzetelnie, a wszystkie sprawozdania budżetowe terminowo przekazano do Izby Skarbowej w Łodzi (zwanej dalej „Izbą” lub „IS”).

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

² Tj. stanowiących dochody budżetu państwa,

³ Objęte analizą wydatki dotyczyły badanych tytułów rezerw celowych budżetu państwa (odpowiednio 656 tys. zł oraz 454 tys. zł) oraz dowodów księgowych skontrolowanych pod kątem rzetelności ksiąg rachunkowych (3.492 tys. zł i 1.410 tys. zł).

⁴ W kwotach odpowiednio: 17.793 tys. zł i 12.794 tys. zł.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- błędach i brakach formalnych w odniesieniu do dowodów i zapisów księgowych, stanowiących naruszenie art. 21-23 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (zwanej dalej „uor”), przy czym stwierdzone przypadki niewłaściwej dekretacji oraz nieprawidłowego wskazania miesiąca księgowania (łącznie 14 dowodów) miały wpływ na sprawozdawczość bieżącą (117 tys. zł), a w przypadku 7 dowodów - dodatkowo na roczną (106 tys. zł),
- nieprawidłowym wykazaniu stanu należności w sprawozdaniach: Rb-27 za 2012 r. (zawyżenie o 165 tys. zł należności ogółem i należności pozostałych do zapłaty oraz zaniżenie o 28 tys. zł zaległości netto) i Rb-N za IV kwartał 2012 r. (zawyżenie należności wymagalnych o kwotę 165 tys. zł, która winna być wykazana w sprawozdaniu jako „pozostałe należności”),
- sporządzeniu 13 miesięcznych sprawozdań budżetowych⁶ na podstawie zapisów niespełniających wymogów określonych w art. 23 ust. 1 uor,
- rozliczeniu przez pracowników Urzędu części wypracowanych godzin nadliczbowych w sposób niezgodny z uregulowaniami zawartymi w art. 97 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁷ (zwanej dalej „ustawą o służbie cywilnej”).

Ponadto, uwagi kontroli dotyczyły m.in. nieokreślenia w przyjętej polityce rachunkowości daty rozpoczęcia eksploatacji systemu księgowości komputerowej „Sfinks”, do czego zobowiązywał art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor, a także nieuwzględnienia w zakładowym planie kont zmiany w zakresie funkcjonowania konta 080, wprowadzonej 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 państwa /.../⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność kontrolna i egzekucyjna Urzędu. Zbadanie zakresu dodatkowych (poza fiskalnych) zadań nałożonych na Urząd.

1.1 Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej

Opis stanu
faktycznego

Typowanie podmiotów do kontroli prowadzone było w Urzędzie w oparciu o kryteria i zalecenia Krajowego Planu Dyscypliny Podatkowej (dalej KPDP)⁹ oraz wytyczne zawarte w instrukcjach Naczelnika US w sprawie: zarządzania ryzykiem zewnętrznym, planowania kontroli podatkowej oraz dokonywania zwrotów podatku od towarów i usług na podstawie deklaracji. Typowanie to obejmowało analizy grupowe (w oparciu o podsystem KONTROLA w ramach KPDP) oraz własne (dokonywane przez Dział Analiz i Planowania), a także analizę wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych przez inne komórki organizacyjne Urzędu oraz instytucje zewnętrzne.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.,

⁶ Sprawozdania Rb-23, Rb-27 i Rb-28 za: styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec i grudzień 2012 r. oraz za miesiące od stycznia do czerwca 2013 r.

⁷ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.,

⁸ 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),

⁹ Załączniki do Zadań dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych na rok 2012 i 2013,

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

(dowód: akta kontroli str. 8-11)

W latach 2012 – 2013 analizy grupowe dokonywane były na podstawie kryteriów selekcji automatycznej oraz kryteriów pomocniczych określonych w KPDP i uruchamiane dwa razy w roku w cyklach półrocznych, tj. zgodnie z wytycznymi zawartymi w Zadaniach dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki państwa w 2012 i 2013 r. W kontrolowanym okresie, na podstawie analiz grupowych, wytypowano do kontroli łącznie 89 podmiotów (23 i 10 w I i II półroczu 2012 r. oraz 27 i 29 w I i II półroczu 2013 r.). Z 60 kontroli zaplanowanych do końca I półrocza 2013 r. zrealizowano 52 (86,7%), natomiast od przeprowadzenia 8 kontroli (13,3%) odstąpiono, z przyczyn niezależnych od Urzędu (m.in. brak możliwości ustalenia miejsca pobytu podatnika). Z 29 kontroli zaplanowanych na II półrocze 2013 r., na dzień 12 grudnia 2013 r. wykonano 18, wszczęto 4 oraz zapowiedziano wszczęcie pozostałych 7 do końca grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-21)

W analizowanym okresie pracownicy Urzędu nie dokonali w toku kontroli szczególnie istotnych ustaleń, które wymagałyby poinformowania IS o tym fakcie. Zrealizowane kontrole podatkowe nie doprowadziły do ujawnienia mechanizmów oszustw, na które należałoby zwrócić uwagę w dalszych działaniach kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 22, 646-653)

Na podstawie analizy stopnia realizacji planów kontroli za II kwartał 2012 r. oraz I kwartał 2013 r. ustalono, że:

- plan za II kwartał 2012 r. dla podatku dochodowego zrealizowano w 89,5% (34 spośród 38 kontroli), w tym w 39,5% w zaplanowanym okresie; nie wszczęto zaś czterech kontroli (10,5%);
- plany¹⁰ na II kwartał 2012 r. dla podatku od towarów i usług zrealizowano w 94% (79 spośród 84 kontroli), w tym w 50% w zaplanowanym okresie. Według stanu na dzień 27 listopada 2013 r., dwie kontrole były w toku, nie wszczęto zaś trzech kontroli (3,6%);
- plan za I kwartał 2013 r. dla podatku dochodowego wykonano w 75% (15 spośród 20 kontroli), w tym w 65% w zaplanowanym okresie. Według stanu na dzień 27 listopada 2013 r., jedna kontrola była w toku, a od czterech odstąpiono;
- plan za I kwartał 2013 r. dla podatku od towarów i usług zrealizowano w 84,4% (38 spośród 45 kontroli), w tym w 68,9% w zaplanowanym okresie. Jedną kontrolę rozpoczęto w dniu 21 listopada 2013 r., nie wszczęto zaś sześciu kontroli (13,3%).

Brak realizacji wszystkich kontroli ujętych w planach wynikał z przyczyn niezależnych od Urzędu, w tym ze zmiany właściwości miejscowej, nieznanego miejsca pobytu podatnika oraz utraty podmiotowości prawnopodatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 8-21)

Na przykładzie planu kontroli dla podatku od towarów i usług za I kwartał 2013 r. ustalono, że w Urzędzie nie wystąpił przypadek wykazania przez podatników podatku VAT kwoty do zwrotu przekraczającej 1 mln zł, który podlegałby obowiązkowej kontroli ujętej w tym planie, zgodnie z dyspozycją § 5 pkt IV ppkt 7 Wytycznych Ministra Finansów z marca 2011 r.¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 8-11)

¹⁰ W 2012 r. opracowywano miesięczne plany kontroli podatku VAT.

¹¹ 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 1.000.000 zł, zwrot może być dokonany po przeprowadzeniu kontroli podatkowej.

W analizowanym okresie nastąpił wzrost efektywności kontroli podatkowych. W 2012 r., w porównaniu do roku 2011, wartość miernika obrazującego tę efektywność (KP.EKP)¹² zwiększyła się o 18 punktów procentowych (z 22,16 do 40,17). Tendencja wzrostowa (o 10,97 pkt) wystąpiła również przy porównaniu wartości miernika w I półroczu 2013 r. z analogicznym okresem 2012 r. (32,99 i 43,96). Tym niemniej, wartość miernika KP.EKP w 2012 r. kształtowała się na poziomie nieznacznie poniżej (o 4 punkty procentowe) mediany w grupie dużych urzędów skarbowych, uzyskując punktację „0”, co było średnim wynikiem na tle innych urzędów.

Wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej¹³ (KP.EFO) w 2012 r. uległ pogorszeniu w porównaniu do roku poprzedniego o 23%¹⁴, natomiast w I półroczu 2013 r., w stosunku do analogicznego okresu 2012 r., uległ zwiększeniu o 152%¹⁵. Na tle innych urzędów o podobnej wielkości, Urząd osiągnął słabe wyniki, bowiem liczba przyznanych punktów wyliczanych z wykorzystaniem mediany w 2012 r. wyniosła „-3”, a w I półroczu 2013 r. – „-4”.

Podobnie, wskaźnik różnic pomiędzy ustaleniami kontroli, a decyzją/korektą/wpłata (KP.RKD) w 2012 r. uległ pogorszeniu, w stosunku do roku 2011, o 12,38 punktów procentowych. Natomiast w I półroczu 2013 r., w porównaniu do I półrocza 2012 r., odnotowano wzrost tegoż miernika o 11,93 punktów.

W połowie 2013 r. Izba przeprowadziła w Urzędzie kontrolę prawidłowości realizacji zadań w zakresie analizy ryzyka zewnętrznego oraz typowania podmiotów do kontroli. W wystąpieniu pokontrolnym z 9 sierpnia 2013 r., prezentującym ustalenia w odniesieniu do roku 2012, działalność Urzędu w przedmiotowym zakresie oceniono pozytywnie, pomimo uchybień polegających na typowaniu podmiotów do kontroli w sposób prawidłowy, lecz niezapewniający osiągnięcia pożądanej efektywności kontroli podatkowej (z uwagi wartości mierników KP.EFO i KP.EKP kształtujących się poniżej mediany).

(dowód: akta kontroli str. 23-35)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, iż negatywny wpływ na wartość miernika KP.EFO miały decyzje uchylone w okresie sprawozdawczym, w tym w szczególności wyeliminowanie z obrotu prawnego przez Dyrektora Izby decyzji wydanych tylko dla jednego podatnika na łączną kwotę 682 tys. zł. Drugim elementem była konieczność przeprowadzania kontroli zwrotów podatku od towarów i usług, które rzadko przekładają się na efektywność finansową kontroli. W I półroczu 2012 r. kontrolą w zakresie zwrotów bezpośrednich podatku VAT objęto 122 obszary, z czego tylko w 38 przypadkach (31,2%) osiągnięto wynik pozytywny, z kwotą uszczuplenia 12 tys. zł. W całym 2012 r. kontrolą objęto 224 obszary, w tym 86 (38,4%) zakończyło się wynikiem pozytywnym z kwotą uszczuplenia 32 tys. zł.

Odnosnie wskaźnika KP.RKD, Naczelnik wyjaśnił, iż przyczyną jego pogorszenia było nagromadzenie spraw podatkowych, których całkowite wyjaśnienie – z przyczyn niezależnych od Urzędu - nastąpiło dopiero na etapie postępowania podatkowego. Powyższe spowodowało określenie kwot w decyzji/korekcie w sposób odmienny od ustaleń kontroli.

W celu poprawy efektywności kontroli podatkowej, Naczelnik US podjął działania polegające m.in. na:

¹² Wskaźnik efektywności kontroli podatkowej KP.EKP (liczony jako stosunek liczby pozytywnych okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz liczby doraźnych kontroli pozytywnych (z wybranymi ustaleniami) według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego x 100% do liczby ogółem okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz kontroli doraźnych według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego),

¹³ Celem osiągnięcia porównywalności danych w latach, wartość miernika osiągnięta przez Urząd w 2011 r., wyliczona została według 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 x 100%, mianownik – liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych,

¹⁴ TJ, z 1.731,38 zł w 2011 r. do 1.333,91 zł w 2012 r.,

¹⁵ TJ, z 670,69 pkt w I półroczu 2012 r. do 1.691,51 pkt w I półroczu 2013 r.,

- zmianie nadzoru zastępców naczelnika nad realizacją zadań przez poszczególne komórki organizacyjne, celem polepszenia koordynacji m.in. w zakresie planowania i wykonania kontroli podatkowych oraz postępowań po zakończeniu kontroli, a także zwiększenia nadzoru nad właściwym typowaniem podmiotów do kontroli,
- zmianach kadrowych w Dziale Analiz i Planowania, zarówno na poziomie pracowników, jak i kierownika,
- przeniesieniu obowiązku analizy sprawozdań finansowych z pionu obsługi bezpośredniej do Działu Analiz i Planowania, celem poszerzenia wstępnego rozpoznania podmiotów kierowanych do kontroli podatkowej oraz podjęcia próby zdefiniowanych nowych obszarów ryzyka.

Powyższe działania przyniosły efekt w postaci poprawy osiąganych wyników w okresie styczeń – wrzesień 2013 r., w stosunku do analogicznego okresu roku 2012. Kwota uszczuplenia na jedną kontrolę podatkową w ww. okresie 2013 r. wynosiła 6.063 zł (przy 3.186 zł w 2012 r.), a wartość miernika KP.EFO wzrosła o 115% (z 742,41 zł do 1.597,81 zł).

(dowód: akta kontroli str. 637-645)

Analogiczne (do opisanych wyżej) tendencje wystąpiły w odniesieniu do efektywności kontroli mierzonej wielkością wpłat przypadającą na jednego pracownika działu kontroli, która zmniejszyła się w 2012 r., w stosunku do roku poprzedniego, o 38%¹⁶, a w I półroczu 2013 r. wzrosła o 88%¹⁷, w porównaniu do tego samego okresu roku 2012.

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

W 2012 r., w porównaniu do roku 2011, nastąpiło pogorszenie wydajności pracowników zatrudnionych w dziale kontroli. Świadczy o tym zmniejszenie, w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w tym dziale: wartości dokonanych ustaleń o 17 punktów procentowych¹⁸, kwoty dodatkowego przypisu/odpisu o 34 punkty¹⁹ oraz finansowych efektów kontroli o 33 punkty²⁰. Spowodowane to było odpowiednio: dużą ilością nieefektywnych finansowo kontroli podatku VAT, wyeliminowaniem z obrotu prawnego przez Dyrektora IS decyzji wydanych tylko dla jednego podatnika na kwotę 682 tys. zł, a także trudnościami z uzyskaniem kwot należności (w 2012 r. łączna wartość 9 najwyższych dodatkowych przypisów wyniosła 1.515 tys. zł, z której uiszczono zaledwie 0,5 tys. zł).

Porównując I półrocze 2012 i 2013 r., wydajność pracowników zwiększyła się, bowiem powyższe wskaźniki wzrosły odpowiednio o: 97, 52 i 39 punktów procentowych²¹.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 646-653)

W 2012 r., w porównaniu do roku poprzedniego:

- zmniejszył się odsetek uchylonych w danym okresie decyzji, w stosunku do decyzji wydanych, z 22,5%²² do 16,7%²³, tj. o 5,8 punktów procentowych,

¹⁶ Z 63 tys. zł do 39 tys. zł,

¹⁷ Z 15,3 tys. zł do 28,8 tys. zł,

¹⁸ Ze 172% w 2011 r. (wartość dokonanych ustaleń na kwotę 3.892 tys. zł przy kosztach wynagrodzeń w wysokości 2.265 tys. zł) do 155% w 2012 r. (odpowiednio: 3.398 tys. zł i 2.192 tys. zł),

¹⁹ Ze 174% (kwota dodatkowego przypisu/odpisu w wysokości 3.942 tys. zł przy kosztach wynagrodzeń w wysokości 2.265 tys. zł) do 140% (odpowiednio: 3.069 tys. zł i 2.192 tys. zł),

²⁰ Z 83% (efekty finansowe kontroli na kwotę 1.878 tys. zł przy kosztach wynagrodzeń w wysokości 2.265 tys. zł) do 50% (odpowiednio: 1.091 tys. zł i 2.192 tys. zł),

²¹ Odpowiednio: z 41% (wartość dokonanych ustaleń na kwotę 444 tys. zł przy kosztach wynagrodzeń w wysokości 1.092 tys. zł do 138% (1.475 tys. zł i 1.067 tys. zł), z 53% (kwota dodatkowego przypisu/odpisu w wysokości 579 tys. zł przy kosztach wynagrodzeń w wysokości 1.092 tys. zł) do 105% (1.121 tys. zł i 1.067 tys. zł) oraz z 39% (efekty finansowe kontroli na kwotę 429 tys. zł przy kosztach wynagrodzeń w wysokości 1.092 tys. zł) do 78% (827 tys. zł i 1.067 tys. zł),

²² Z wydanych w 2011 r. 346 decyzji, uchylono 78,

²³ Z 300 decyzji wydanych w 2012 r., uchylono 50,

- zmniejszył się odsetek wartości uchylonych w danym okresie decyzji, w stosunku do wartości decyzji wydanych, z 66,8% do 11,8% (o 55 punktów procentowych),
- wzrosły natomiast koszty wadliwych decyzji (według daty ujęcia w księgach) o 200% (z 24 tys. zł do 72 tys. zł), co spowodowane było wyeliminowaniem z obrotu prawnego – po trwającej prawie dwa lata procedurze administracyjnej i sądowej - decyzji wydanych dla jednego podmiotu, których koszty wyniosły 60 tys. zł.

Odsetek uchylonych w okresie I półrocza 2013 r. decyzji, w stosunku do decyzji wydanych, wyniósł 38,9%, a odsetek wartości uchylonych decyzji, w stosunku do wartości decyzji wydanych wyniósł 40% (z wydanych 113 decyzji na łączną kwotę 463 tys. zł, uchylono 44 decyzje na kwotę 187 tys. zł). W porównaniu do analogicznego okresu roku 2012, wartości te były wyższe odpowiednio o 25,8 i 34,2 punktu procentowego. Spowodowane to było faktem, iż powyższe dane dotyczą liczby decyzji systemowych²⁴, przy niezmienniej liczbie (4) uchylonych decyzji „papierowych”²⁵ w obu okresach lat 2012 i 2013. Różnica w decyzjach systemowych spowodowana jest uchynieniem jednej decyzji określającej wysokość należności za okres obejmujący 36 miesięcy, tj. 36 decyzji systemowych na 44 wszystkich uchylonych w I półroczu 2013 r. Dodatkowo, należy podkreślić, iż organ nadrzędny w przedmiotowej sprawie wydał decyzję reformatoryjną, określając tę samą kwotę należności, jaka wynikała z decyzji Naczelnika US.

Odsetek uchylonych decyzji „papierowych”, w stosunku do decyzji wydanych, wzrósł w analizowanym okresie z 9,3% (43 decyzje wydane i 4 uchylone) w I półroczu 2012 r. do 11,1% (36 decyzji wydanych i 4 uchylone) w I półroczu 2013 r.

W okresie II kwartałów 2013 r. nie poniesiono natomiast kosztów wadliwych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 28, 39-53, 646-653)

Analiza uzasadnień 4 decyzji wydanych w 2012 r., uchylających łącznie 31 decyzji systemowych na łączną kwotę 772 tys. zł, oraz jednej decyzji wydanej w 2013 na kwotę 23 tys. zł wykazała, że we wszystkich przypadkach Dyrektor Izby uchylił w całości zaskarżone decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ podatkowy I instancji. Uchylając decyzje, wskazał m.in., że:

- zebrany materiał dowodowy jest niepełny, a organ I instancji nie podjął wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (wymóg art. 122 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁶),
- materiał dowodowy winien zostać zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący (art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej) i na tej podstawie należy ocenić czy dana okoliczność została udowodniona (art. 191 ww. ustawy).

Ponadto, w dwóch decyzjach uchylających Dyrektor IS wskazał, że prowadzone postępowania dowodowe nie wykazały ponad wszelką wątpliwość, że nie doszło do wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów. Z kolei, w decyzji uchylonej w 2013 r. Urząd dla ustalenia stanu faktycznego nie wyczerpał w pełni dyspozycji art. 122, 124 i 187 § 1 oraz art. 240 § 4 Ordynacji podatkowej (oszacowanie podstawy opodatkowania). Dyrektor Izby wskazał jednocześnie na obowiązek organu podatkowego wynikający z art. 23 § 5 Ordynacji podatkowej, w zakresie uzasadnienia wyboru zastosowanej metody oszacowania.

Jak wyjaśnił Naczelnik US, uzasadnienia decyzji Dyrektora IS są szczegółowo analizowane celem uniknięcia podobnych błędów.

(dowód: akta kontroli str. 36-38, 646-653)

²⁴ Decyzja systemowa, tj. wprowadzona do elektronicznej bazy POLTAX, obejmująca jeden okres rozliczeniowy,

²⁵ Jedna decyzja papierowa może obejmować wiele decyzji systemowych,

²⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., zwana dalej „Ordynacją podatkową”

W ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym, Urząd podjął m.in. działania polegające na:

- zamieszczaniu na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej Urzędu informacji o obowiązujących obszarach ryzyka,
- typowaniu podmiotów do kontroli w oparciu o analizy grupowe, a także weryfikacji, czy podmiot wytypowany poza analizą grupową nie kwalifikuje się do obszarów ryzyka;
- wnikliwej analizie dokumentów oraz informacji wpływających do Urzędu, która pozwala na podjęcie działań w istniejących obszarach ryzyka lub poszukiwanie nowych zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 54)

1.2 Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r., w porównaniu do roku poprzedniego, zwiększyła się sprawność wszczynania postępowań egzekucyjnych. Świadczy o tym spadek wartości miernika EG.SWE²⁷ - z 55,81 w 2011 r. do 43,99 w 2012 r. (tj. o 21,2%), przy wartościach mediany dla urzędów o podobnej wielkości odpowiednio: 65,50 (0 pkt.) i 53,33 oraz liczbie przyznanych punktów: „0” i „+1”.

Poprawa sprawności wszczynania egzekucji nie przekładała się na efektywność egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych, gdyż wartość miernika EG.ESM²⁸ spadła z 36,41 w 2011 r. do 31,02 w 2012 r. (o 14,8%). Wskaźnik osiągnięty w obu okresach był jednak wyższy od mediany dla dużych urzędów (odpowiednio: 23,93 i 22,99), której spadek świadczy o podobnej tendencji w skali kraju.

Pogorszeniu uległ również wskaźnik realizacji podatkowych tytułów wykonawczych SM (EG.RSM), zmniejszając się odpowiednio z 50,22 do 49,28, tj. o 1,9%. Wskazać należy, iż w 2012 r. odnotowano wzrost liczby tytułów wykonawczych do załatwienia (mianownik) o 990 sztuk, załatwiono zaś (licznik) o 356 tytułów więcej. Podobnie, jak w przypadku miernika EG.ESM, osiągnięta przez Urząd wartość wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych była wyższa od mediany, która wyniosła 44,46 i 44,25, a więc również w badanym okresie odnotowała nieznaczny spadek.

Na wartość mierników służących ocenie efektywności działań egzekucyjnych wpływ ma m.in. obciążenie pracą osób zatrudnionych do działań egzekucyjnych. Wskaźnik EG.OBP²⁹ zmniejszył się w 2012 r., w stosunku do roku poprzedniego, z 376,40 do 339,55 (o 9,8%). Przyczyną tego spadku było znaczne zmniejszenie liczby czynnych tytułów wykonawczych (z 94.890 do 84.790), przy nieznacznej zmianie ilości etatów (odpowiednio: 252,10 i 249,71).

Urząd nie posiadał danych niezbędnych dla obliczenia wartości mierników osiągniętych w I półroczu 2013 r., z uwagi na brak ich publikacji w hurtowni WHTAX. Jak wyjaśniono, w celu poprawy wartości mierników, Dział Egzekucji Administracyjnej US dokonuje regularnej weryfikacji prowadzonych postępowań egzekucyjnych, jak również prawidłowości przekazywanych danych do hurtowni WHTAX.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 60-64)

W latach 2011 – 2013 (I półrocze) następowała stopniowa poprawa wydajności pracowników zatrudnionych w dziale egzekucyjnym. Świadczy o tym:

- wzrost liczby załatwionych tytułów wykonawczych przez jednego pracownika – z 1.931 tytułów w 2011 r. do 2.025 w 2012 r. (o 94, tj. o 4,9%) oraz z 983 w I półroczu 2012 r. do 1.183 w I półroczu 2013 r. (o 200, tj. o 20,3%);

²⁷ Wskaźnik braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych,

²⁸ Wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych,

²⁹ Wskaźnik obciążenia pracą,

- wzrost kwoty zaległości wyegzekwowanych przez 1 pracownika – odpowiednio: z 869 tys. zł do 877,2 tys. zł (o 8 tys. zł, tj. o 0,9%) oraz z 370 tys. zł do 401 tys. zł (o 31 tys. zł, tj. o 8,4%).

Jedna złotówka wydatkowana w 2012 r. na wynagrodzenia pracowników działu egzekucyjnego przyniosła wpływy do budżetu z tytułu wyegzekwowanych należności w wysokości 6,69 zł, tj. o 0,73 zł (o 10,9%) mniej, niż w roku poprzednim. Spowodowane to było głównie wpłaceniem w 2012 r. przez zobowiązanych znacznie niższej kwoty (2.766 tys. zł) niż w roku 2011 (5.378 tys. zł) w sprawach SM na rzecz należności głównych (po wszczęciu), na wysokość której dział egzekucji nie ma bezpośredniego wpływu.

Tendencję wzrostową w omawianym zakresie - o 3,9% - odnotowano natomiast w I półroczu 2013 r. (6,07 zł), w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. (5,84 zł).

(dowód: akta kontroli str. 58, 60-64)

Działania poprzedzające wszczęcie egzekucji były podejmowane przez Urząd bez zbędnej zwłoki. Analiza przeprowadzona na próbie 30 zaległości (15 deklaracji VAT-7, 5 zeznań rocznych PIT-36, 5 zeznań rocznych PIT-37 i 5 zeznań rocznych CIT-8) na łączną kwotę 651 tys. zł (bez odsetek), figurujących w ewidencji według stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r., wykazała, że:

- przypisu należności w systemie POLTAX 2B dokonywano średnio w ciągu 4 dni od daty wpływu deklaracji do Urzędu, w tym od 0 dni (2 przypadki – deklaracje VAT-7) do 14 dni (2 przypadki – zeznania roczne CIT-8);
- upomnienia wystawiano średnio w ciągu 6,5 dnia, w tym w 29 przypadkach - w okresie od 1 do 15 dni od daty przypisu deklaracji, a w jednym (deklaracja PIT-37) – po upływie 25 dni od tej daty, oraz od 0 dni (23 przypadki) do 5 dni od daty księgowania;
- tytuły wykonawcze wystawiano średnio w ciągu 8,5 dnia, przy czym w 29 przypadkach - w terminie od 1 do 26 dni od daty wpływu potwierdzenia doręczenia upomnienia, a w jednym przypadku - w ciągu 37 dni (deklaracja VAT-7).

Wystawienie tytułu wykonawczego w okresie 37 dni³⁰ spowodowane było wielokrotnym dokonywaniem przez podatnika wpłat częściowych, co uniemożliwiało ustalenie właściwej kwoty zaległości, a w konsekwencji skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Dopiero brak realizacji zobowiązania co do zapłaty ostatniej kwoty (3.083 zł) spowodował wystawienie tytułu wykonawczego;

- kwoty zaległych należności na tytule wykonawczym odpowiadały kwotom wynikającym z ewidencji księgowej;
- upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³¹.

(dowód: akta kontroli str. 65-69)

1.3 Realizacja zadań dodatkowych (pozafiskalnych)

Opis stanu faktycznego

Poza zadaniami związanymi z poborem podatków, pracownicy Urzędu wykonywali liczne zadania dodatkowe, w znacznym stopniu wpływające na obciążenie pracą. Szacunkowa pracochłonność³² tych zadań w okresie trzech kwartałów 2013 r. wyniosła łącznie 6.525,6 roboczodni, z czego 63% poświęcono na prowadzenie

³⁰ 34 dni od upływu 7 dni od momentu doręczenia upomnienia,

³¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.,

³² Obliczona jako iloczyn liczby wykonanych w badanym okresie czynności oraz przeciętnego czasu potrzebnego do wykonania zadania (podanego dla wszystkich realizujących je pracowników), przy założeniu ośmiodzinnego czasu pracy.

postępowania egzekucyjnego na rzecz wierzycieli obcych i państw obcych, 13% - na załatwienie wniosku VZM, a 12% - na wydawanie zaświadczeń.

Na realizację zadań pozafiskalnych w tym okresie wykorzystano 40,79 etatów³³, tj. 16,5% etatów ogółem w Urzędzie, z tego 9,64 etatów dotyczyło pracowników wykonujących zadania egzekucyjne niezwiązane z poborem podatków.

Na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania dodatkowe, zatrudnionych w pierwszych trzech kwartałach 2013 r., wydatkowano 1.562 tys. zł (16,5% łącznej kwoty wynagrodzeń w tym okresie oraz 39,2% wynagrodzeń ogółem pracowników wykonujących zadania dodatkowe, kontrolne i egzekucyjne).

(dowód: akta kontroli str. 70-71)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

2. Gospodarowanie środkami budżetowymi na realizację zadań – wykonanie planu finansowego przez Urząd

2.1 Rzetelność planowania wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Plany wydatków na lata 2012 – 2013 opracowane zostały rzetelnie i terminowo, w oparciu o wykonanie w latach poprzednich, z uwzględnieniem przewidywanego wzrostu kosztów utrzymania i przyznanych limitów.

Do projektu budżetu na 2012 r. zgłoszono wydatki w kwocie 16.473 tys. zł, obejmujące – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów - wydatki bieżące, świadczenia oraz wynagrodzenia i pochodne. Ustalono w projekcie ustawy budżetowej wydatki wyniosły 16.370 tys. zł, zaś w ustawie budżetowej - 16.053 tys. zł (tj. 97,5% kwoty zgłoszonej).

Kwota zgłoszona do projektu budżetu na 2013 r. (1.756 tys. zł) obejmowała wydatki bieżące i świadczenia, bez uwzględnienia – zgodnie z zaleceniami przekazanymi przez IS - wynagrodzeń i pochodnych. W projekcie ustawy budżetowej ujęto wydatki w kwocie 15.981 tys. zł, zaś w ustawie budżetowej - w wysokości 15.994 tys. zł.

Wydatki te (podobnie jak w roku 2012) nie obejmowały środków w rozdziale 75014 (zabezpieczonych w rezerwie celowej) oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), które obciążać miały wydatki na wynagrodzenia osobowe.

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.

Na podstawie przyznanych limitów opracowane zostały plany finansowe zatwierdzone przez Naczelnika US.

(dowód: akta kontroli str. 72-114)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki, w ciągu roku zostały zwiększone, na podstawie pism Dyrektora Izby, o 1.842 tys. zł (11,5%) do kwoty 17.895 tys. zł, w tym głównie:

- o 1.485 tys. zł środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa,
- o 214 tys. zł z przeznaczeniem na wpłaty na PFRON,

³³ Przy założeniu, że jeden pracownik przepracuje w tym okresie 160 roboczodni.

- o 44 tys. zł (w tym 37 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich) ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka głównie na sfinansowanie wypłaty dodatków zadaniowych, nagród specjalnych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego w ramach Projektu e-Deklaracje 2.

(dowód: akta kontroli str. 115-119)

Na podstawie pism Dyrektora Izby, przyjęta w ustawie budżetowej na 2013 r. kwota wydatków została do dnia 30 września 2013 r. zwiększona o 1.389 tys. zł (8,7%) do kwoty 17.383 tys. zł, w tym głównie:

- o 1.143 tys. zł środkami pochodzącymi z rezerw celowych,
- o 182 tys. zł z przeznaczeniem na wpłaty na PFRON,
- o 33 tys. (w tym 28 tys. zł w ramach budżetu środków europejskich) ze środków POIG na sfinansowanie wydatków w ramach Projektu e-Deklaracje 2.

Każdorazowo, po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu wydatków z rezerw celowych, Urząd dokonywał stosownych zmian w planie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 120-122)

Środki z rezerw celowych przyznane zostały głównie na:

- bieżące funkcjonowanie egzekucji, w tym sfinansowanie prowizji pracowników - 1.287 tys. zł w 2012 r. i 1.123 tys. zł w 2013 r. w rozdziale 75014 z rezerwy celowej poz. 57 (zgodnie z pismami IS z dnia: 28 marca 2012 r. i 5 marca 2013 r.); kwoty te stanowiły odpowiednio: 79,4% i 78,1% zgłoszonych³⁴ przez Urząd potrzeb (1.620 tys. zł i 1.437 tys. zł); wydatki na działalność egzekucyjną zaplanowane zostały przez US z uwzględnieniem wykonania roku poprzedniego, przewidywanego wzrostu cen, analizy bieżących potrzeb oraz założenia wzrostu efektywności działań egzekucyjnych, mającego bezpośrednie przełożenie m.in. na wysokość wypłacanych prowizji; do momentu otrzymania informacji o przyznaniu środków z rezerw celowych i wprowadzenia ich do planu finansowego, wydatki na działalność egzekucyjną dokonywane były ze środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie Urzędu i wykazywane w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28³⁵ jako wydatkowane w rozdziale 75014, przy zerowym planie finansowym;
- refundację wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatników w 2012 r. - 181 tys. zł w 2012 r. w rozdziale 75009 (poz. 73),
- koszty egzekucji komorniczej - 16 tys. zł w 2012 r. i 7 tys. zł w 2013 r. w rozdziale 75095 (poz. 16),
- dodatki służby cywilnej – odpowiednio: 1 tys. zł i 13 tys. zł w rozdziale 75009 (poz. 20).

Wykorzystano je w kwotach: 1.444 tys. zł i 866 tys. zł, tj. odpowiednio w 97,2% i 75,8%. Niepełną realizację tych wydatków w 2012 r. (głównie w rozdziale 75014) wyjaśniono przede wszystkim trudnościami w oszacowaniu wydatków związanych z egzekucją administracyjną, dotyczących m.in. wyceny biegłych skarbowych i kosztów egzekucji komorniczej, jak również brakiem realizacji szkoleń z przyczyn niezależnych od Urzędu.

W wyniku kontroli wydatkowania środków przeniesionych z dwóch pozycji rezerw celowych³⁶ w kwotach: 656 tys. zł w 2012 r. (tj. 44,2% ogółu wydatków przeniesionych z rezerw celowych) i 454 tys. zł w 2013 r. (39,7%), ustalono,

³⁴ Pisma do IS odpowiednio z dnia: 23 listopada 2011 r. i 22 listopada 2012 r.

³⁵ Sprawozdania miesięczne Rb-28 za: styczeń i luty 2012 r. oraz styczeń i luty 2013 r.

³⁶ Pozycje: 20 (dodatki służby cywilnej) i 57 (sfinansowanie prowizji pracowników zajmujących się egzekucją – §§ 4020, 4040, 4110 i 4120)

że zwiększenia te wynikały z faktycznych potrzeb, a środki wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wynagrodzenia prowizyjne pracowników realizujących zadania związane z egzekucją, a także na sfinansowanie dodatków służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 115-148, 614-616)

Zmiany w planach wydatków, dokonane decyzjami Naczelnika US na łączną kwotę 386 tys. zł w 2012 r. i 185 tys. zł w 2013 r., były celowe i mieściły się w granicach posiadanego upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 149-152)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2 Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Wydatki zrealizowane przez Urząd w 2012 r. wyniosły 17.793 tys. zł, tj. 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one niższe o 36 tys. zł, tj. o 0,2%. Wydatki z budżetu krajowego wyniosły 17.759 tys. zł (99,8%), zaś z budżetu środków europejskich – 34 tys. zł (0,2%).

Brak realizacji w 2012 r. wydatków w kwocie 103 tys. zł wynikał ze zbyt późnego przyznawania środków pod koniec roku budżetowego. Dodatkowe środki w kwocie 83 tys. zł na wydatki rzeczowe Urząd otrzymał za pismem Dyrektora IS z dnia 20 grudnia 2012 r., a ostatnie - w kwocie 200 tys. zł - wpłynęły na rachunek bankowy w dniu 31 grudnia 2012 r.³⁷ (z przeznaczeniem głównie na składki ZUS oraz płatności wynikające z faktur).

Do dnia 30 września 2013 r. wydatki zrealizowano w kwocie 12.794 tys. zł, stanowiącej 73,6% rocznego planu. Z budżetu krajowego wydatkowano 12.766 tys. zł (99,8%), zaś z budżetu środków europejskich - 28 tys. zł (0,2%).

W analizowanych okresach Urząd realizował wydatki w jednym dziale (750) i 3 rozdziałach (75009, 75014 i 75095) klasyfikacji budżetowej. Najwyższą kwotę wydatków (16.491 tys. zł w 2012 r. i 11.917 tys. zł w 2013 r., tj. odpowiednio: 92,7% i 93,2% ogółu wydatków poniesionych w tych okresach) zrealizowano w rozdz. 75009. Dotyczyły one głównie:

- wynagrodzeń osobowych (odpowiednio: 11.475 tys. zł i 8.070 tys. zł w §§ 4010, 4020, 4027 i 4029),
- pochodnych od wynagrodzeń (2.241 tys. zł i 1.580 tys. zł w §§ 4110, 4117, 4119, 4120, 4127 i 4129),
- dodatkowego wynagrodzenia rocznego (851 tys. zł i 830 tys. zł w §§ 4040, 4047 i 4049),
- zakupu usług pozostałych (797 tys. zł i 591 tys. zł w § 4300).

Wydatki zrealizowane w rozdziale 75014 wyniosły 1.246 tys. zł i 849 tys. zł (7% i 6,6% ogółu wydatków) i przeznaczone zostały głównie na:

- wypłatę wynagrodzeń osobowych (509 tys. zł i 331 tys. zł w § 4020),
- zakup usług pozostałych (367 tys. zł i 238 tys. zł w § 4300),
- pochodne od wynagrodzeń (105 tys. zł i 73 tys. zł w §§ 4110 i 4120),
- zakup materiałów i wyposażenia (88 tys. zł i 74 tys. zł w § 4210).

W rozdziale 75095 wydatkowano 56 tys. zł (0,3%) i 27 tys. zł (0,2%) z przeznaczeniem głównie na zakup materiałów i wyposażenia (40 tys. zł i 21 tys. zł w § 4210) oraz koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego (16 tys. zł i 7 tys. zł w § 4610).

(dowód: akta kontroli str. 115-116, 153-156, 637-645)

³⁷ Zapotrzebowania Urzędu z dnia 11 października i 6 grudnia 2012 r.

Badaniem objęto wydatki³⁸ roku 2012 na kwotę 3.492 tys. zł oraz wykonane do 30 września 2013 r. w wysokości 1.410 tys. zł, stanowiące odpowiednio 19,6% i 11% poniesionych w tych okresach. Ustalono, że zrealizowane zostały do wysokości określonej w planie finansowym, gospodarnie i celowo, a płatności uregulowano w wymaganych terminach.

W analizowanym okresie przeprowadzono cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych na szacunkową kwotę 2.611 tys. tys. zł, z czego dwa w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 701 tys. zł (ochrona osób, obiektu i mienia oraz dostawa wkładów barwiących i bębnow światłoczułych do drukarek i kserokopiarek) i dwa w trybie z wolnej ręki na kwotę 1.910 tys. zł (usługi pocztowe i dystrybucja energii elektrycznej). Na realizację umów zawartych w wyniku tych postępowań wydatkowano ogółem 667 tys. zł w 2012 r. i 753 tys. zł w 2013 r. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień stwierdzono, że przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 157-164, 338-342, 406-409)

Mając na uwadze określane corocznie przez Ministra Finansów zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji przez organy administracji podatkowej polityki finansowej państwa, Naczelnik Urzędu dokonywał w kontrolowanym okresie stosownych analiz ponoszonych wydatków, ich struktury oraz możliwości uzyskania efektu oszczędnościowego. W wyniku tych analiz podjęte zostały działania skutkujące ograniczeniem wydatków m.in. w zakresie: korzystania z telefonów komórkowych (oszczędności w wysokości 11 tys. zł rocznie), energii elektrycznej (5,8 tys. zł), wywozu niesegregowanych zmieszanych odpadów komunalnych (12 tys. zł) oraz korzystania z prasy i specjalistycznych tytułów prasowych (2,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 628-636)

Całkowita powierzchnia zajmowanej przez US nieruchomości wynosiła 4480 m², z czego 76 m² (1,7%) wynajmowano innym podmiotom (bufet, księgarnia, bank). Ponoszone przez Urząd średnie miesięczne koszty eksploatacyjne nieznacznie (o 2,2%) zwiększyły się w badanym okresie – z 36 tys. zł w 2012 r. do 36,8 tys. zł w 3 kwartałach 2013 r.

Dochody uzyskane z tytułu najmu części powierzchni nieruchomości wyniosły 10,2 tys. zł w 2012 r. i 7,5 tys. zł do końca września 2013 r. Z uwagi na charakter prowadzonej przez najemców działalności i jej rolę służebną w funkcjonowaniu Urzędu (obsługa pracowników i klientów), Naczelnik US nie podejmował w badanym okresie działań mających na celu zwiększenie omawianych dochodów.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził inwestycji w nieruchomościach.

(dowód: akta kontroli str. 165-166, 654-655)

Środki budżetowe pozostające na bieżącym rachunku bankowym na koniec 2012 r. zostały prawidłowo rozliczone przez Urząd.

W dniu 31 grudnia 2012 r. nierozdysponowane środki w kwocie 38.926,88 zł przekazane zostały do IS, a stan środków na rachunku bankowym Urzędu wyniósł 0 zł. Na koniec 2012 r. konto 223 Rozliczenie środków budżetowych nie wykazywało salda.

Kontrola dokonanych w grudniu 2012 r. operacji na rachunkach bankowych sum depozytowych i funduszu socjalnego wykazała, że nie wystąpiły przypadki

³⁸ Opis doboru próby do badania ujęto w pkt 2.4 wystąpienia.

³⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

przekazywania na te rachunki środków pochodzących z rachunku bieżącego wydatków budżetowych, mające na celu zapewnienie płynności finansowej Urzędu. W badanym okresie nie uległa zwiększeniu wysokość pogotowia kasowego (1 tys. zł) ustalona przez Naczelnika Urzędu zarządzeniem Nr 19/2009 z dnia 17 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 167-170)

W kontrolowanym okresie dla pracowników US przeprowadzonych zostało łącznie 11 szkoleń (6 w 2012 r. i 5 w 2013 r.) w obszarze kontroli podatkowej, w tym m.in. w zakresie wykorzystania programu ACL, zasad prowadzenia rachunkowości oraz kontroli podatkowej przedsiębiorców. W szkoleniach zaproponowanych i zorganizowanych przez Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (9 szkoleń) oraz IS (2 szkolenia) uczestniczyło łącznie 14 osób (pracowników Działu Kontroli Podatkowej), a koszty pokryte zostały przez ich organizatorów, z wyjątkiem dojazdu do ośrodków zamiejscowych CEZRF (wydatki poniesione na ten cel wyniosły: 822,60 zł w 2012 r. i 674,90 zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 171-172)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wydatków budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3 Stan zatrudnienia i wykonanie wydatków na wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w US w 2012 r. wyniosło 249,7 etatów i w porównaniu do 2011 r. było niższe o 4,3 etatu (1,7%). W 3 kwartałach 2013 r. odnotowano dalszy spadek przeciętnego zatrudnienia: o 2,5 etatu (1%).

Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły 12.875 tys. zł, tj. 99,9% kwoty planowanej po zmianach oraz 98,6% wykonanej w 2011 r. (13.061 tys. zł). Z zaplanowanej na rok 2013 kwoty 12.799 tys. zł, do dnia 30 września wykorzystano 74% (9.466 tys. zł).

W 2012 r. wydatki na wynagrodzenia stanowiły 72,5% ogółu wydatków poniesionych przez Urząd, zaś w okresie 3 kwartałów 2013 r. – 74,2%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2012 r. (4.297 zł) było wyższe niż w roku poprzednim o 13 zł (0,3%), a w 3 kwartałach 2013 r. (4254 zł) niższe o 43 zł (1%).

Wprowadzone w kontrolowanym okresie zmiany organizacyjne Urzędu nie wiązały się z dodatkowymi kosztami, ani ze zmianą poziomu zatrudnienia.

Kwoty wydatków na wynagrodzenia, określone w planach finansowych (po zmianach) – według sprawozdań Rb-28 – nie zostały przekroczone.

Kontrola wydanych przez Naczelnika US decyzji w sprawie zmiany planu finansowego na rok 2012 i 2013 wykazała, iż nie dokonywano zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia (poza opisanymi niżej przeniesieniami do § 4140).

W badanym okresie pracownicy Urzędu nie występowali z roszczeniami z tytułu niezasadnego lub niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy; nie miały również miejsca przypadki wypłaty odszkodowań z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 149-152, 173-183, 508-510, 530-532)

W badanym okresie Urząd był zobowiązany do dokonywania wpłat na PFRON, z uwagi na osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie niższym niż 6% (liczba etatów niepełnosprawnych wynosiła od 5 do 8, przy ogólnej liczbie zatrudnionych od 258,92 do 266,50). Miesięczne wpłaty dokonywane były w prawidłowych kwotach, w terminie określonym w art. 49 ust. 2 ustawy z dnia

27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁰.

W ustawach budżetowych na rok 2012 i 2013 nie zostały zaplanowane wydatki przeznaczone na wpłaty na PFRON. Środki te zabezpieczone zostały przez Ministerstwo Finansów w § 4020. Niezwłocznie po otrzymaniu informacji z IS o zwiększeniu wydatków Urzędu w § 4020 z przeznaczeniem na wpłaty na PFRON, decyzjami Naczelnika US środki w kwotach: 187,7 tys. zł w 2012 r. i 150 tys. zł w 2013 r. (do dnia 30 września) przeniesione zostały do § 4140 i z tego paragrafu wydatkowane.

(dowód: akta kontroli str. 85, 105, 184-197)

Plan finansowy Urzędu został zwiększony o 849 tys. zł w 2012 r. i 595 tys. zł w 2013 r. środkami pochodzącymi z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych, w tym pracowników zajmujących się egzekucją administracyjną (odpowiednio: 666 tys. zł i 582 tys. zł). Środki te wykorzystano w kwotach: 837 tys. zł i 454 tys. zł (tj. w 98,6% i 76,3%).

Poddane szczegółowej kontroli środki przeznaczone na wynagrodzenia prowizyjne i dodatki służby cywilnej, wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 115-148)

W 2012 r. 108 pracowników Urzędu (w tym jeden urzędnik służby cywilnej) wypracowało 1499 godzin nadliczbowych. Zostały one w całości rozliczone, z wyjątkiem 8 godzin wypracowanych przez urzędnika służby cywilnej poza porą nocną i dniami wolnymi od pracy, stosownie do postanowień art. 97 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej. W 2013 r. pracownicy (154) wypracowali 2295 godzin nadliczbowych (w tym 55 przez jednego urzędnika służby cywilnej), z których do dnia 30 września rozliczyli 2156 godzin.

Ewidencja czasu pracy, w tym w godzinach nadliczbowych, prowadzona była w Urzędzie – zgodnie z zarządzeniem Naczelnika US z dnia 19 czerwca 2007 r. – za pomocą systemu elektronicznego, przy użyciu imiennych kart identyfikacyjnych.

W związku z prowadzoną z inicjatywy Ministerstwa Finansów tzw. „Akcją Szybki PIT”, pracownicy Urzędu wypracowali 597 (39,8%) godzin nadliczbowych w 2012 r. i 575 (25%) w 2013 r. Pozostałe godziny nadliczbowe wypracowane zostały z własnej inicjatywy US.

Na podstawie uregulowań określonych w art. 97 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej, Naczelnik US wprowadził w regulaminie pracy⁴¹ następujące okresy rozliczeniowe: 8-tygodniowy - obowiązujący do dnia 19 marca 2013 r. i miesięczny - od 20 marca 2013 r.

Kontrola przeprowadzona na przykładzie dwóch miesięcy (styczeń 2012 r. i wrzesień 2013 r.) wykazała, iż:

- w analizowanych okresach odpowiednio 5 i 10 pracowników wypracowało 31 i 50 nadgodzin, które w całości zostały rozliczone,
- pomiędzy datą wypracowania i rozliczenia tych godzin upłynęło maksymalnie 40 dni,
- przyczyną pracy w godzinach nadliczbowych było głównie prowadzenie czynności kontrolnych w ramach akcji „paragon” oraz wymóg terminowej realizacji powierzonych zadań,
- w każdym przypadku praca zlecana była przez bezpośredniego przełożonego, a w zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych, pracodawca

⁴⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁴¹ Zarządzenia Nr Nr: 16/2009 i 3/2013 odpowiednio z dnia 14 sierpnia 2009 r. i 5 marca 2013 r.

udzielał pracownikowi, w odpowiednim wymiarze, czasu wolnego od pracy - stosownie do postanowień art. 97 ust. 5 i 6 ustawy o służbie cywilnej,

- nadgodziny wypracowane w styczniu 2012 r. rozliczone zostały zgodnie z uregulowaniami określonymi w art. 97 ww. ustawy oraz w regulaminie pracy; spośród 50 nadgodzin wypracowanych we wrześniu 2013 r., 13,5 godziny odebrano w następnym okresie rozliczeniowym.

(dowód: akta kontroli str. 198-243)

Ustalone
nieprawidłowości

Pięciu spośród dziesięciu pracowników Urzędu, którzy wypracowali nadgodziny we wrześniu 2013 r., rozliczyło łącznie 13,5 godzin (tj. 27% ogółu wypracowanych w tym miesiącu) w następnym okresie rozliczeniowym, co było niezgodne z postanowieniami art. 97 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz § 14 ust. 4 obowiązującego regulaminu pracy. Naczelnik US wyjaśnił, iż spowodowane to było spiętrzeniem realizowanych zadań pod koniec kwartału oraz nadmiernym obciążeniem pracą.

(dowód: akta kontroli str. 207-242))

2.4 Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta w jednostce dokumentacja opisująca zasady rachunkowości (wprowadzona zarządzeniem Nr 9/2012 naczelnika US z dnia 23 lipca 2012 r.) zawierała elementy wymienione w art. 10 uor, z wyjątkiem daty rozpoczęcia eksploatacji systemu księgowości komputerowej.

W zakładowym planie kont uwzględniono zmiany wprowadzone w 2012 r. do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa /.../⁴², przy czym nie wykreślono z zasad funkcjonowania konta 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje)” pozycji dotyczącej wartości niematerialnych i prawnych.

Ponadto, w ramach kontroli zarządczej, Naczelnik US wprowadził wewnętrzne procedury dotyczące m.in. obiegu i kontroli dokumentów księgowych⁴³, planowania dochodów i wydatków budżetowych⁴⁴, realizacji zakupów⁴⁵ (do 14 tys. euro i powyżej 14 tys. euro) oraz wydatkowania środków budżetowych⁴⁶, w tym kontroli finansowej i zaciągania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 244-250, 256-296)

W Urzędzie funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Naczelnika US, system księgowości komputerowej „Sfinks” (aktualna wersja 8.27 zainstalowana w 2013 r.). Kontrola wykazała, że system ten zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz automatyczną kontrolę przenoszenia obrotów lub sald (zgodnie z art. 13 ust. 5 uor),
- możliwość ustalenia osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor),
- kontrolę kompletności zapisów (art. 24 ust. 3 uor).

System „Sfinks” umożliwiał zatwierdzanie na bieżąco zapisów księgowych, jednakże nie wymagał ich zatwierdzania przed wygenerowaniem sprawozdań budżetowych, jak również nie wymuszał zamykania miesięcy. W praktyce, zatwierdzanie zapisów następowało wraz z zamknięciem okresu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 251-252)

W Urzędzie przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów księgowych oraz prawidłowości kontroli bieżącej i dekretacji, ewidencji transakcji

⁴² Patrz przypis 8.

⁴³ Zarządzenia Naczelnika US Nr 2/2007 i 15/2013 odpowiednio z dnia 7 lutego 2007 r. i 8 sierpnia 2013 r.

⁴⁴ Zarządzenie Nr 14/2010 z dnia 20 maja 2010 r.

⁴⁵ Zarządzenie Nr 22/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r.

⁴⁶ Instrukcja obowiązująca od 1 lipca 2011 r.

w urządzeniach księgowych, a także wiarygodności ksiąg wpływających na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Doboru próby do badania dokonano metodą monetarną⁴⁷, na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych dotyczących wydatków pozapłacowych za 2012 r. i za trzy kwartały 2013 r. Wylosowano 165 zapisów z 2012 r. na kwotę 3.210 tys. zł i 143 zapisy z 2013 r. na kwotę 844 tys. zł, które zostały uzupełnione wydatkami dobranymi w trakcie przeglądu analitycznego o wartości odpowiednio 282 tys. zł i 563 tys. zł (po 10 zapisów z każdego okresu), a także dobranymi w wyniku analizy zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 za okres 3 kwartałów 2013 r. o wartości 3 tys. zł (2 zapisy). Wydatki objęte badaniem w łącznych kwotach: 3.492 tys. zł i 1.410 tys. zł, stanowiły odpowiednio 19,6% i 11% poniesionych w tych okresach.

Badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych wykazało m.in., iż:

- poza wydatkami o charakterze jednorazowym, zakupy dokonywane były na podstawie umów załączonych do dokumentacji księgowej, bądź wniosków komórek organizacyjnych o wyrażenie zgody na realizację zamówienia,
- wszystkie wydatki były celowe i służyły realizacji zadań Urzędu,
- wszystkie wydatki ujęte były w planie finansowym i zatwierdzone zostały przez głównego księgowego US,
- nie stwierdzono przypadków nieterminowego regulowania płatności za dostarczone towary i świadczone usługi.

(dowód: akta kontroli str. 297-465)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Sprawozdania budżetowe (Rb-23, Rb-27 i Rb-28) za styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec i grudzień 2012 r. oraz za miesiące od stycznia do czerwca 2013 r. zostały sporządzone na podstawie zapisów niespełniających wymogów określonych w art. 23 ust.1 uor, tj. dokonanych w sposób nietrwały. We wskazanych przypadkach zatwierdzenie zapisów - poprzez zamknięcie miesiąca - nastąpiło po sporządzeniu sprawozdania (do momentu zamknięcia miesiąca istniała możliwość edycji zapisów). Jak wyjaśniono, spowodowane to było nieuwagą pracownika. Po dniu sporządzenia sprawozdań nie dokonywano księgowania operacji gospodarczych, które miałyby wpływ na prawidłowość tych sprawozdań.
- 2) Badanie ksiąg rachunkowych wykazało nw. błędy i braki formalne w zakresie dowodów księgowych:
 - na dowodach odnoszących się do 4 zapisów roku 2012 na kwotę 132 tys. zł i 5 zapisów roku 2013 na kwotę 59 tys. zł brak było określenia rodzaju dowodu lub jego numeru identyfikacyjnego,
 - w przypadku dowodów odpowiadających 2 zapisom roku 2012 na kwotę 30 tys. zł brak było akceptacji pod względem formalno-rachunkowym,
 - na dowodach dotyczących jednego zapisu roku 2012 na kwotę 3 tys. zł i jednego zapisu roku 2013 na kwotę 0,1 tys. zł stwierdzono brak wskazania miesiąca księgowania, natomiast nieprawidłowe wskazanie miesiąca księgowania na 7 dowodach roku 2012 na kwotę 58 tys. zł oraz 5 roku 2013 na kwotę 56 tys. zł spowodowało, iż ujęto je w księgach w niewłaściwych okresach sprawozdawczych;
 - na dowodzie dotyczącym operacji roku 2012 na kwotę 0,1 tys. zł stwierdzono brak dekretacji, natomiast na dwóch dowodach roku 2013 na łączną kwotę 3 tys. zł dokonano błędnej dekretacji, ujmując:

⁴⁷ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

- o konserwację ksero (dowód nr 630) na kwotę 123 zł w § 421 Zakup materiałów i wyposażenia zamiast w § 427 Zakup usług remontowych,
- o zakup materiałów (dowód nr 1730) na kwotę 931,95 zł w § 427 zamiast w § 421.

Wskazane wyżej nieprawidłowości stanowiły naruszenie art. 21 ust. 1 uor, a w odniesieniu do przypadków ujęcia operacji gospodarczych w niewłaściwych okresach sprawozdawczych – dodatkowo art. 20 ust. 1 uor. Naczelnik i główny księgowy US wyjaśnili, iż spowodowane były przeoczeniem lub pomyłką pracowników, a błędy popełnione w 2013 r. w zakresie dekretacji dwóch dowodów zostały w dniu 15 listopada 2013 r. skorygowane w urządzeniach księgowych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niewłaściwa dekretacja, a także nieprawidłowe wskazanie miesiąca księgowania miały wpływ na sprawozdawczość bieżącą⁴⁸ (łącznie 58 tys. zł w 2012 r. i 59 tys. zł w 2013 r.), a w przypadku 4 dowodów roku 2012 (53 tys. zł) i 3 roku 2013 (53 tys. zł) - dodatkowo na roczną⁴⁹.

3) W wyniku badania próby wydatków stwierdzono błędy formalne zapisu w dzienniku dotyczące:

- danych identyfikacyjnych dowodu - w odniesieniu do 171 zapisów roku 2012 na kwotę 1.524 tys. zł i wszystkich 155 zapisów roku 2013 na kwotę 1.410 tys. zł w urządzeniach księgowych zaewidencjonowano błędny numer i/lub datę dowodu,
- daty dokonania operacji gospodarczej – dotyczyło to odpowiednio: 137 i 119 zapisów na kwotę: 1.109 tys. zł i 751 tys. zł,
- opisu operacji - w przypadku jednego zapisu roku 2013 na kwotę 5 tys. zł.

Nieprawidłowości te, stanowiące naruszenie art. 23 ust. 2 uor, wyjaśniono przyjęciem przez pracownika niewłaściwej metodologii wprowadzania dat do urządzeń księgowych. Główny księgowy US zapowiedział wyeliminowanie błędów poczynszyszy od najbliższego okresu rozliczeniowego.

4) W Urzędzie stwierdzono przypadki dokonywania na dowodach księgowych korekt i poprawek w sposób niezgodny z postanowieniami art. 22 uor, m.in. poprzez wymazywanie korektorem błędnych treści oraz brak potwierdzenia przez uprawnioną osobę faktu dokonania poprawki. Dotyczyło to dowodów odnoszących się do 9 zapisów roku 2012 i 15 zapisów roku 2013 na kwotę odpowiednio: 29 tys. zł i 109 tys. zł i wynikało z pośpiechu pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 250-255, 297-465, 617-645)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przyjętej w Urzędzie polityce rachunkowości:

- nie określono - wskutek przeoczenia - daty rozpoczęcia eksploatacji systemu księgowości komputerowej „Sfinks”, do czego zobowiązywał art.10 ust. 1 pkt 3 lit. c i ust. 2 uor,
- nie uwzględniono (również z uwagi na przeoczenie) zmiany wprowadzonej w 2012 r. do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, polegającej na wykreśleniu z zasad funkcjonowania konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” pozycji dotyczącej wartości niematerialnych i prawnych.
- określono sposób ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz poprzez wykonywanie kopii bezpieczeństwa na nośniku taśmowym (streamerze), w praktyce zaś, w związku z postępem technologicznym, kopie te tworzone były na serwerze plików.

W trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Nr 22 Naczelnika US z dnia 6 grudnia 2013 r. wprowadzono do polityki rachunkowości datę rozpoczęcia eksploatacji programu

⁴⁸ Miesięczne sprawozdania Rb-28 sporządzone w latach 2012 - 2013,

⁴⁹ Roczne sprawozdania Rb-28 za 2011 r. i 2012 r.

„Sfinks”, wykreślono błędny zapis z zasad funkcjonowania konta 080, a także dokonano stosownej zmiany w zakresie sposobu ochrony i zabezpieczenia danych.
(dowód: akta kontroli str. 244-295, 637-645)

Funkcjonujący w Urzędzie system księgowości komputerowej nie zapewniał poprawności sekwencji dat. Badanie ksiąg rachunkowych wykazało, że w odniesieniu do 4 zapisów roku 2012 na kwotę 2.043 tys. zł i 5 roku 2013 na kwotę 59 tys. zł do urzędzeń księgowych wprowadzono wcześniejszą datę zapisu, niż daty dowodu i operacji gospodarczej. Spowodowane to było pośpiechem przy księgowaniu dokumentów i nie wpłynęło na wiarygodność ksiąg rachunkowych.
(dowód: akta kontroli str. 251, 338-342, 406-409, 617-636)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia: pozytywnie planowanie wydatków budżetowych, pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, ich realizację oraz negatywnie rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych.

3 Rzetelność sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez US 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),
- 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 Wspólną Politykę Rolną (Rb-Programy),

a także sprawozdania za IV kwartał 2012 r. i III kwartał 2013 r. o stanie:

- należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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 (2.668,9 tys. zł w 2012 r. i 1.964,3 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 (strona Wn). Dane wykazane w wierszu „Dochody przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa” (odpowiednio: 2.668,9 tys. zł i 1.935,4 tys. zł) wynikały z zapisów konta 222 Rozliczenie dochodów budżetowych (strona Wn) i konta 130 (strona Ma). Wydatki wykonane ujęte zostały w kwotach: 17.758,5 tys. zł i 12.765,9 tys. zł i były równe kwotom wykazanim 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 2,2 tys. zł) został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Łodzi.

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

(dowód: akta kontroli str. 466-556, 607-613)

Kwoty należności (4.797,4 tys. zł i 4.281,9 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 kontach 290 Odpisy aktualizujące należności i 761 Pozostałe koszty operacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 478-507, 607-613)

Zobowiązania niewymagalne Urzędu na koniec 2012 r. wyniosły (według sprawozdania Rb-28) 1.113,9 tys. zł i były wyższe o 37,9 tys. zł (o 3,5%) od wykazanych na koniec 2011 r. Główną pozycję (1.072 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń. Pozostałe zobowiązania (41,9 tys. zł) dotyczyły zdarzeń gospodarczych mających miejsce w listopadzie i grudniu 2012 r. (m.in. faktury za ciepło, wodę, energię elektryczną i prowizję bankową) z terminem płatności przypadającym w styczniu 2013 r.

W sprawozdaniu Rb-28 za 3 kwartały 2013 r. ujęto zobowiązania niewymagalne w wysokości 345,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie pochodnych od wynagrodzeń (257,6 tys. zł) oraz podatku dochodowego (67,9 tys. zł). Zobowiązania w kwocie 19,8 tys. zł wynikały z ewidencji na koncie 201 Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami i dotyczyły m.in. faktur za zakup usługi ochrony i sprzątnięcia (13,4 tys. zł), energii cieplnej (2,9 tys. zł) i artykułów biurowych (1,6 tys. zł), z terminem płatności przypadającym w październiku 2013 r.

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

Badanie dowodów odpowiadających 175 zapisom roku 2012 na kwotę 3.492 tys. zł oraz 155 zapisom roku 2013 na kwotę 1.410 tys. zł wykazało, że w trakcie roku nie powstały zobowiązania wymagalne.

W 2012 r. US zapłacił odsetki (rozdz. 75014 § 4580 Pozostałe odsetki) w kwocie 964 zł od nienależnie pobranych kosztów egzekucyjnych, z uwagi na uchylenie/stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie których wystawiono tytuły wykonawcze.

W 3 kwartałach 2013 r. Urząd nie zapłacił odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 338-342, 406-409, 508-586, 607-613)

Kwoty wydatków wykazane w kontrolowanych okresach w sprawozdaniach Rb-28 Programy były zgodne z odpowiednimi wydatkami ujętymi w sprawozdaniach Rb-28 w zakresie współfinansowania krajowego programów i projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 508-532, 587-592, 607-613)

Kwoty należności ogółem wykazane w kwartalnych sprawozdaniach Rb-N (2.096 tys. zł na koniec IV kw. 2012 r. i 2.348,7 tys. zł w 3 kwartałach 2013 r.) wynikały z ewidencji księgowej. Wartość nominalna należności oraz wybranych aktywów finansowych ustalona została zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 73 ust. 5 ufp, tj. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji⁵⁰.

⁵⁰ Dz. U. Nr 57, poz. 366

W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2012 r. – analogicznie do rocznego sprawozdania Rb-27 - zawyżono wysokość należności wymagalnych o kwotę 164,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 478-507, 593-602, 607-613)

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.

(dowód: akta kontroli str. 603-613)

Sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do IS w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵². Z uwagi na niewprowadzanie w księgach rachunkowych zmian mających wpływ na sprawozdawczość, Urząd nie dokonywał korekt sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 607-613)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) 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. W sprawozdaniu tym wykazano bowiem należności dotyczące:

- sądowych orzeczeń przepadku na rzecz Skarbu Państwa (w łącznej kwocie 164.424,71 zł), których termin płatności – z uwagi na ich rozłożenie na raty - przypadał na następny rok budżetowy,
- mandatu karnego kredytowanego w kwocie 250 zł, wystawionego w dniu 28 grudnia 2012 r. (z 7-dniowym terminem płatności) i zapłaconego dnia 21 stycznia 2013 r.

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.

Naczelnik i główny księgowy US wyjaśnili, iż przy sporządzaniu sprawozdania Rb-27 kierowano się nadrzędną zasadą dotyczącą zgodności prezentowanych danych z księgami rachunkowymi, a wskazana nieprawidłowość była konsekwencją błędnej interpretacji zapisów „Instrukcji...”. Zapowiedzieli ponadto prawidłowe prezentowanie danych w sprawozdaniu Rb-27, począwszy od najbliższego okresu sprawozdawczego. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że skutkiem powyższego było zawyżenie o 164.674,71 zł należności ogółem (o 3,4%) i należności pozostałych do zapłaty (o 7,7%).

2) W sprawozdaniu Rb-27 za 2012 r. niezgodnie z dokumentacją źródłową ujęto kwotę zaległości netto, zaniżając ją o 27.885,45 zł (o 1,4%).

Według definicji zawartej w § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika Nr 37 do ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zaległości netto to należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął i mogą być egzekwowane. W sprawozdaniu Rb-27 nie ujęto należności (we wskazanej wyżej kwocie) wynikających z 5 decyzji Naczelnika Urzędu w sprawie rozłożenia na

⁵¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

⁵² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

raty przepadku na rzecz Skarbu Państwa, bądź grzywny wymierzonej w drodze mandatu karnego, których termin zapłaty upłynął przed dniem 31 grudnia 2012 r. Zaniżenie zaległości wyjaśniono pomyłką pracownika.

- 3) Sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2012 r. sporządzone zostało niezgodnie z wymogami § 13 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 9 „Instrukcja sporządzania sprawozdań” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. W powołanym wyżej przepisie określono, iż wymagalne należności stanowią wartość wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. W pozycji N4 „należności wymagalne” omawianego sprawozdania omyłkowo wykazano – analogicznie do sprawozdania Rb-27 – należności, których termin płatności przypadał na następny rok budżetowy. Tym samym, zawyżono wartość należności wymagalnych o kwotę 164.674,71 zł (o 7,9%), która winna być wykazana jako „pozostałe należności” w pozycji N5 sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 478-494, 593-601, 617-645)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

**Ocena
częstkowa**

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 Kontroli⁵³, wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- prawidłowe sporządzanie dowodów księgowych oraz właściwe ich ewidencjonowanie w księgach rachunkowych,
- prawidłowe wykazywanie stanu należności w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 i Rb-N,
- sporządzanie sprawozdań budżetowych wyłącznie na podstawie zatwierdzonych zapisów,
- dokonywanie rozliczenia wypracowanych godzin nadliczbowych w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami.

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.

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.

⁵³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

Łódź,

dnia 20 grudnia 2013 r.

.....
miejscowość

.....
data

Kontrolerzy:

Marianna Rejnuś-Sałek
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Marianna Rejnuś-Sałek
.....
podpis

Przemysław Szewczyk
.....
podpis

Izabella Śpiewak
główny specjalista k.p.

.....
podpis

