



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-08-02/2013

P/13/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/040 – Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	1. Roman Pajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85650 z dnia 2 sierpnia 2013 r. 2. Katarzyna Durakiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87506 z dnia 30 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 248-249)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Chełmie (dalej: „Urząd” lub „US”), ul. Obłowska 20 A, 22-100 Chełm.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Zięba-Bednaruk, Naczelnik Urzędu Skarbowego od dnia 27.07.2009 r. (dalej: „Naczelnik”). (dowód: akta kontroli str. 3)

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 uzasadniają:

- przestrzeganie w procesie typowania podmiotów do kontroli podatkowej Krajowego Planu Dyscypliny Podatkowej oraz wykorzystywanie w tym celu modułu Analiza Grupowa w podsystemie KONTROLA;
- wykonywanie kontroli podatkowej w przypadkach, w których obowiązek jej przeprowadzenia wynika z wytycznych Ministerstwa Finansów i zarządzeń Naczelnika Urzędu;
- realizowanie planów kontroli na poziomie powyżej 75%;
- wprowadzanie deklaracji do systemu POLTAX, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych bez zbędnej zwłoki;
- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych mających na celu zwiększenie efektywności egzekucji administracyjnej i poprawę osiąganych w zakresie egzekucji mierników oceny pracy;
- dokonywanie wydatków budżetowych w sposób celowy oraz zawieranie umów na podstawie zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Nieprawidłowości dotyczyły czterech przypadków przekroczenia planu wydatków w 2013 roku na łączną kwotę 5,8 tys. zł (0,09% wydatków ogółem²) ponad limity ustalone w planie finansowym obowiązującym w datach wykonania wydatków.

Ponadto stwierdzono, że obowiązująca polityka rachunkowości nie zawierała opisu systemu informatycznego poszczególnych programów komputerowych, ich procedur lub funkcji oraz, że do ksiąg rachunkowych wprowadzono daty: dowodu

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

² Ogółem wydatki za III kwartały br. – 6.627,6 tys. zł.

i operacji gospodarczych niezgodne z dowodami źródłowymi. Zgodnie z przyjętymi przez NIK zasadami dokonania oceny skontrolowanej działalności, nieprawidłowości te nie wpłynęły na obniżenie oceny ogólnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność kontrolna i egzekucyjna urzędu skarbowego. Zbadanie zakresu dodatkowych (poza fiskalnych) zadań nałożonych na urzędy skarbowe.

1.1. Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej.

Opis stanu
faktycznego

Typowanie podmiotów do kontroli oraz pozyskiwanie informacji mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego należało, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu - wprowadzonym zarządzeniem Naczelnika US z dnia 13 grudnia 2010 r. - do właściwości wieloosobowego stanowiska pracy analiz i planowania (AP).

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

W badanym okresie plany kontroli tworzone były w oparciu o źródła wewnętrzne (wnioski pochodzące z komórek organizacyjnych urzędu) i zewnętrzne (informacje sygnałowe spoza urzędu). Plany te tworzone były na okresy kwartału bądź krótsze. Plany na okresy krótsze niż kwartał obejmowały podmioty, w stosunku, do których istniała potrzeba szybkiego przeprowadzenia kontroli (np. kontrola zwrotu VAT przed terminem zwrotu). Typowanie podmiotów do kontroli podatkowej zostało uregulowane w Urzędzie w ramach systemu zarządzania jakością procesem KP.01 *Planowanie kontroli podatkowej*³. Od 1 stycznia 2012 r. przy tworzeniu planów kontroli uwzględniane były postanowienia wytycznych do wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA, przekazanych przy piśmie Ministerstwa Finansów z 20.12.2011 r.

(dowód: akta kontroli str.14-58)

Przy typowaniu podmiotów do kontroli Urząd korzystał z modułu Analiza Grupowa, w sposób zgodny z poleceniem Ministerstwa Finansów, zawartym w piśmie z 26 kwietnia 2013 r., dotyczącym typowania podmiotów do kontroli podatkowej i czynności sprawdzających przynajmniej dwa razy w roku, przy wykorzystaniu narzędzia informatycznego moduł Analiza Grupowa w podsystemie KONTROLA.

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

Dokonana przez Izbę Skarbową analiza typowania podmiotów przy użyciu modułu Analiza Grupowa w II półroczu 2012 r. wykazała, że w zakresie wykorzystywania tego modułu Urząd podejmował prawidłowe działania. Z-ca Naczelnika wyjaśnił, że Izba Skarbowa w Lublinie nie dokonywała dotychczas analiz wykorzystywania modułu Analiza Grupowa, obejmujących I półrocze 2012 i I półrocze 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 190-195, 58)

W procesie typowania podmiotów do kontroli Urząd uwzględnił kryteria, określone w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (KPDP). Badanie typowania podmiotów do ujęcia w planie kontroli na I kwartał 2013 r. wykazało, że uwzględniono wszystkie podmioty spełniające istotne przesłanki do przeprowadzenia kontroli. Spośród 48 podmiotów ujętych w planach kontroli na I kwartał 2013 r., 34 zostały wytypowane w ramach obszarów ryzyka opisanych w KPDP.

(dowód: akta kontroli str. 207, 210-264, 277-327)

W planach kontroli na poszczególne okresy 2012 roku ujętych zostało ogółem 258 podmiotów, a w planach sporządzonych na poszczególne okresy 2013 r. (do m-ca

³ Wprowadzonym zarządzeniem Nr 35/2011 Naczelnika US z dnia 30 września 2011 r. w sprawie wdrożenia w Urzędzie Skarbowym w Chelmie systemu zarządzania procesami.

lipca) - 120 podmiotów. Ponadto, 251 kontroli ujęto w rejestrach kontroli (165 w roku 2012 i 86 w I półroczu 2013 r.), które zgodnie z wytycznymi do wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA traktowane były jako robocze rejestry kontroli pozaplanowych.

dowód: akta kontroli str. 57-91)

Badanie planów kontroli oraz ich realizacji za kwiecień i październik 2012 r. oraz marzec 2013 r. wykazało, że:

a) podatników podatku od towarów i usług typowano do kontroli zgodnie z zarządzeniem Naczelnika US w Chelmie nr 15/2011 w sprawie trybu sprawdzania zasadności zwrotów podatku o towarów i usług i ich akceptacji z dnia 29 kwietnia 2011 r. ze zm. oraz wytycznymi Ministerstwa Finansów do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług⁴, dotyczącymi obowiązku przeprowadzenia kontroli podatkowej u podmiotów, wykazujących po raz pierwszy zwrot podatku w wysokości przekraczającej 1.000.000 zł lub w przypadku, gdy suma zwrotów w trakcie roku podatkowego przekroczy tę kwotę.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli (26.08.br.) w przypadku dziewięciu podmiotów spełniających kryteria określone w ww. wytycznych, trzy zostały ujęte w planach kontroli podatkowej, jeden został skierowany do przeprowadzenia kontroli skarbowej, cztery podmioty zostały ujęte w rejestrach kontroli⁵, a jeden podmiot nie był ujęty w planie bądź rejestrze kontroli. Z-ca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że podmiot ten ujęto w planie kontroli w zakresie podatku od towarów i usług za inny okres rozliczeniowy. Kontrolę zasadności zwrotu podatku VAT za okres, w którym suma zwrotów przekroczyła 1 mln zł połączono z kontrolą zaplanowanego okresu rozliczeniowego.

(dowód: akta kontroli str. 57)

Analiza wszystkich wniosków sporządzonych w IV kw. 2012 r. i I kw. 2013 r., dotyczących objęcia kontrolą podmiotów spełniających kryteria, określone zarządzeniem Naczelnika US w Chelmie nr 15/2011⁶ wykazała, że spośród 16 wniosków 13 uwzględniono w rejestrach kontroli pozaplanowych, jeden wniosek w związku ze zmianą właściwości organu podatkowego został skierowany do innego urzędu skarbowego, a dwa zostały ujęte w planach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 206)

b) podatników prowadzących działalność gospodarczą, w stosunku do których prowadzone były sprawy z zakresu opodatkowania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, typowano do kontroli zgodnie z zarządzeniem nr 16/2011 Naczelnika US w Chelmie z dnia 29 kwietnia 2011 roku⁷, przy wykorzystaniu aplikacji „Dochody i Wydatki Podatników”⁸. Stwierdzono, że w sześciu sprawach dotyczących nieujawnionych źródeł przychodów, Urząd ujął je w planie przeprowadzenia kontroli podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 152-188, 206)

Badane plany kontroli podatkowej (na II kwartał 2012, na okres od 1.05.2012 r. do 30.06.2012 r., na okres od 01.08. 2012 r. do 31.10.2012 r., na I kwartał 2013 r, na okres dwóch miesięcy od 01.02.2013 r. do 31.03.2013 r.) Urząd zrealizował na poziomie odpowiednio: 85,4%, 88,2%, 96,8%, 91,7% i 83,3%. W świetle

⁴ Przekazanymi przy piśmie AP4/0683/21/2/ROM/2011/2321 z dnia 17 marca 2011 r.

⁵ O których mowa w pkt. 2 lit. c ww. wytycznych z grudnia 2011 r.

⁶ Których okres prowadzenia działalności był krótszy niż 12 miesięcy i wykazały one po raz pierwszy zwrot w jednorazowej kwocie przekraczającej 10 tys. zł lub 20 tys. zł.

⁷ W sprawie wprowadzenia w Urzędzie Skarbowym w Chelmie instrukcji regulującej zasady, tryb i organizację rozpoznawania spraw z zakresu opodatkowania dochodów pochodzących z nieujawnionych źródeł bądź niemających pokrycia w ujawnionych źródłach.

⁸ Wprowadzonej zarządzeniem nr 16/2011 Naczelnika US w Chelmie z dnia 29.04.2011 r., zmienionej zarządzeniem nr 20/2013 z dnia 1 sierpnia 2013 r.

dokonanych ustaleń oraz złożonych wyjaśnień odstępstwa od planu kontroli należy uznać za uzasadnione, wynikały one głównie z: ustania przyczyn uwzględnionych przy ujmowaniu danego podmiotu w planie kontroli (np. złożenie korekty deklaracji/zeznania) oraz braku możliwości wszczęcia kontroli, m.in. z powodu braku kontaktu z podatnikiem, spowodowanym długotrwałym pobytem za granicą lub zmianą miejsca zamieszkania i jednoczesnym brakiem możliwości ustalenia nowego miejsca pobytu, pomimo korzystania w tym zakresie z pomocy Policji. Przyczyny odstąpienia od przeprowadzenia kontroli zostały w każdym przypadku należycie udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 115-151, 224-225)

W kształtowaniu się mierników, służących monitorowaniu oraz ocenie wykonania zadań w obszarze kontroli podatkowej, wystąpiły następujące tendencje:

- w roku 2012, w porównaniu do roku 2011, nastąpił wzrost wskaźnika KP.EKP⁹ 2,1% (z 42,33 do 43,20). W I półroczu 2013 roku wskaźnik ten wyniósł 52,78 i w porównaniu do analogicznego okresu roku 2012 wzrósł o 34,6%. W latach 2011-2012 w rankingu urzędów skarbowych o średniej wielkości Urząd uzyskał punktację (-1)¹⁰;
- wartość wskaźnika KP.EFO¹¹ osiągnięta w I półroczu 2013 r. (1785,74) była aż o 78,6% wyższa od uzyskanego w I półroczu roku poprzedniego. W latach 2011-2012 dla tego miernika Urząd uzyskał (w rankingu urzędów skarbowych o średniej wielkości) punktację (-1)¹²;
- w roku 2012, w porównaniu do roku 2011, nastąpił wzrost wskaźnika KP.RKD¹³ o 42,9%. W I półroczu 2013 r., w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego, wzrosła o 474%.

Suma uzyskanych w 2012 roku punktów w miernikach KP.EKP i KP.EFO plasowała Urząd na 15 miejscu wśród 22 urzędów skarbowych w województwie. Mimo, że liczba uzyskanych punktów w porównaniu do 2011 r. nie uległa zmianie, to pozycja w rankingu poprawiła się o dwa miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 200-202, 330)

Kwota dodatkowych przypisów, ustalonych w wyniku kontroli podatkowych w 2012 r. wyniosła 1.745.099 zł, w porównaniu do roku 2010 wzrosła o 53,6%, a w stosunku do roku 2011 wzrosła aż o 96,9%. W I półroczu 2013 r. kwota dodatkowych przypisów, w porównaniu do analogicznego okresu w 2012 r., wzrosła o 64,5%.

(dowód: akta kontroli str. 226, 327)

Relacja dodatkowych przypisów, ustalonych w wyniku kontroli podatkowych w roku 2012 r., do kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w dziale KP wyniosła 2,68 i wzrosła, w porównaniu do roku 2010 i 2011, odpowiednio o 60,5% i 92,8%. W tym samym czasie relacja finansowych efektów kontroli do kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w dziale KP w 2012 r. wzrosła, odpowiednio o 178,5% i 58,8%. W I półroczu 2013 r., w porównaniu do analogicznego okresu roku 2012 relacja dodatkowych przypisów ustalonych w wyniku kontroli podatkowych w roku 2012 r., do kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w dziale KP wzrosła o 64,5%, a finansowych efektów kontroli zmniejszyła się o 28,9%. Wpłaty dokonane przez płatników w I półroczu 2013 r. były bowiem ponad trzykrotnie niższe od kwot dokonanych w tym okresie przypisu.

(dowód: akta kontroli str. 226).

⁹ Wskaźnik efektywności kontroli podatkowej. W 2012 roku nastąpiła zmiana metodologii liczenia tego miernika.

¹⁰ Skala punktacji wynosiła od (-5) do (5) punktów.

¹¹ Wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej. W roku 2011 i 2012 i roku nastąpiła zmiana metodologii liczenia tego miernika.

¹² Wartość miernika uzyskana w latach 2011-2012 jest nieporównywalna z uwagi na zmianę w 2012 r. metodologii jego obliczania.

¹³ Wskaźnik różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłatą.

W wyniku przeprowadzonych przez Urząd kontroli podatkowych wydanych zostało w 2012 roku 100 decyzji na wartość 207 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego liczba wydanych decyzji wzrosła o 85,1%, a ich wartość o 31%. W dwóch kwartałach 2013 roku wydano 11 decyzji na kwotę 38 tys. zł. Procentowy udział decyzji uchylonych był niewielki, w 2012 roku wyniósł 2,0%, a w 2010 roku 5,6%. Przypadki uchYLENIA decyzji pokontrolnych nie były skutkiem rażącej niekompetencji lub niedbalstwa pracowników Urzędu. W I półroczu 2013 r. nie uchylono decyzji pokontrolnych. Koszty wadliwych decyzji były w kontrolowanym okresie nieznaczne (0,5 tys. zł w 2012 r. i 3 tys. zł w I pół. 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 329)

W ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym Urząd podejmował działania informacyjne i kontrolne. Karty informacyjne, dotyczące obszarów ryzyka ujętych w KPDP na 2013 r., Urząd udostępnił na tablicy informacyjnej w Sali Obsługi Podatnika oraz na stronie internetowej BIP. Działania kontrolne podejmowano we wszystkich obszarach ujętych w KPDP. Obowiązek analizowania ryzyka zewnętrznego został w regulaminie organizacyjnym urzędu nałożony na Wieloosobowe Stanowisko Pracy, Analiz i Planowania (AP). Analiza wpływających informacji pozwalała na identyfikowanie istniejących obszarów ryzyka oraz ujawnianie nowych, dotychczas nie opisanych. Wnioski komórek organizacyjnych Urzędu o przeprowadzenie kontroli zawierały m.in. wskazanie konkretnego obszaru ryzyka opisanego w KPDP, co służyło szacowaniu skali występowania negatywnych zachowań podatników. W celu ujawniania nieopisanych dotychczas obszarów ryzyka dane dotyczące wielkości obrotów deklarowanych przez podatników (głównie świadczących usługi geodezyjne) konfrontowano z informacjami pozyskiwanymi spoza Urzędu (organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy), a następnie w uzasadnionych przypadkach wszczynano kontrole podatkowe.

(dowód: akta kontroli str.203-205, 224-225)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W planie kontroli bądź w rejestrze kontroli nie ujęto jednego wniosku o przeprowadzenie kontroli w zakresie zasadności zwrotu podatku VAT pomimo, iż wytyczne Ministerstwa Finansów do wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA zakładają, że kontrole mogą być kontrolami pozaplanowymi lecz wówczas należy je ująć w tzw. roboczych rejestrach kontroli pozaplanowych.

Opis stanu
faktycznego

1.2. Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

W kontrolowanym okresie mierniki służące monitorowaniu oraz ocenie wykonania zadań w obszarze egzekucji kształtowały się następująco:

- w roku 2012 r. nastąpił nieznaczny (o 1,9%) wzrost wartości wskaźnika EG.SWE¹⁴ w porównaniu do 2011 r., co świadczy o obniżeniu sprawności wszczynania postępowań egzekucyjnych. Wartość miernika w I półroczu 2013 r. w stosunku do I półroczu 2012 r. zmniejszyła się o 9,5%, a w porównaniu do roku 2012 o 5,5%. Świadczy to o poprawie sprawności wszczynania egzekucji w wyniku usprawnienia, przede wszystkim, etapu sprawdzania formalnej poprawności tytułów wykonawczych i ich rejestrowania w systemie informatycznym;

¹⁴ Wskaźnik braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych.

- w 2012 r. nastąpił spadek wartości wskaźnika EG.ESM¹⁵ o 24,5% w porównaniu do 2011 r. Dalszy spadek wartości miernika wystąpił w I półroczu 2013 r. – o 15,6% w porównaniu do I półrocza 2012 r.;
- wskaźnik EG.RSM¹⁶ w 2012 r. utrzymał się prawie na takim samym poziomie jak w 2011 r., a I półroczu 2013 r. wartość miernika była tylko o 1,6% niższa od osiągniętej w I półroczu 2012 r.;
- w 2012 roku, w porównaniu do 2011 r., nastąpił wzrost wskaźnika EG.OBP¹⁷ o 7,2%, a w I półroczu 2013 r., w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego, wzrost o 21,2%. Świadczy to o zwiększaniu się liczby czynnych tytułów wykonawczych przypadającą na jednego pracownika.

W kontrolowanym okresie jedynie wskaźnik EG.SWE był wykorzystywany do oceny wykonywania zadań w obszarze egzekucji, a uzyskana w 2012 r. przez Urząd liczba punktów (-2) klasyfikowała Urząd na 19 miejscu wśród 20 urzędów skarbowych w województwie, wykonujących zadania z zakresu egzekucji. Uzyskane punkty w 2011 r. (0) plasowały Urząd na 9 miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 331)

Jak podała Komornik Skarbowy, w celu poprawy efektywności egzekucji w Urzędzie Skarbowym w Chelmie wprowadzono następujące rozwiązania:

- powołano w dniu 13 kwietnia 2007 r. Zespół ds. likwidacji zaległości podatkowych, którego zadaniem jest bieżąca analiza zaległości podatkowych oraz ustalanie, czy w toku działań egzekucyjnych wykorzystano wszelkie przewidziane prawem środki egzekucyjne;
- w Dziale Egzekucji Administracyjnej utworzono z dniem 1 lutego 2012 roku stanowisko ds. prowadzenia postępowań z zakresu orzecznictwa egzekucyjnego. Miało one na celu skupienie działań pracowników zajmujących się wykonywaniem egzekucji administracyjnej na poszukiwaniu majątku zobowiązanych i stosowaniu skutecznych środków egzekucyjnych;
- wprowadzono obowiązek sporządzania informacji o źródłach dochodu i składnikach majątkowych zobowiązanych¹⁸ na etapie weryfikacji i rejestracji w podsystemie EGAPOLTAX tytułów wykonawczych, służących ułatwieniu pracy na stanowiskach zajmujących się prowadzeniem egzekucji administracyjnej oraz zapobieganiu przeoczeniu składników majątku zobowiązanego;
- przeprowadzono z dniem 1 sierpnia 2013 roku reorganizację Działu Egzekucji Administracyjnej, polegającą na zwiększeniu liczby pracowników obsługujących rejony egzekucyjne. Utworzono w miejsce ośmiu 10 rejonów egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 208-209)

W 2012 wydajność pracy pracowników zatrudnionych w komórce egzekucyjnej mierzona liczbą załatwionych tytułów wykonawczych wzrosła, w porównaniu do 2010 i 2011 roku, odpowiednio o 3,3% oraz o 7%. W I półroczu 2013 r. uzyskany w tym zakresie wskaźnik był aż o 26,6% wyższy niż w I połowie 2012 r. Kwota wyegzekwowanych zaległości przypadająca na jednego zatrudnionego, w 2012 r. była o 33% mniejsza niż w 2011 r.¹⁹, ale o 21,5% większa niż w 2010 r. W I półroczu 2013 r. kwota wyegzekwowanych zaległości, przypadająca na jednego zatrudnionego, była o 3,9% większa niż w analogicznym okresie 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 333)

¹⁵ Wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych.

¹⁶ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych (SM).

¹⁷ Wskaźnik obciążenia pracą.

¹⁸ Informacje na podstawie danych z systemów informatycznych użytkowanych przez Urząd, sporządzane przez pracowników komórki informatycznej w porozumieniu z pracownikami odpowiedzialnymi za rejestrowanie tytułów wykonawczych.

¹⁹ Spadek wynikał ze znacznych kwot zaległości wyegzekwowanych w 2011 r. od dwóch podmiotów.

Relacja kwoty wyegzekwowanych w danym okresie należności do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym w 2012 r. wyniosła 7,14 i była wyższa od uzyskanej w 2010 r. o 16,5%, ale niższa niż w 2011 r. o 24,8%. Podobnie relacja ta kształtowała się w odniesieniu do kwot wyegzekwowanych należności podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa – w porównaniu do 2010 r. wzrosła o 18,5%, a w porównaniu do 2011 r. zmniejszyła się o 16,2%. W I półroczu 2013 r., w porównaniu do I połowy 2012 r., nastąpiło pogorszenie relacji w zakresie należności podatkowych (spadek o 19,3%), ale korzystnie kształtowała się relacja w zakresie wyegzekwowanych należności ogółem (wzrost o 2,6%).

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 334)

Analizie działań poprzedzających wszczęcie egzekucji poddano 30 zaległości podatkowych figurujących w ewidencji Urzędu wg stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r. w łącznej kwocie 876.674,66 zł²⁰ (2,07% ogólnej kwoty zaległości podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa). Analiza wykazała, że czynności poprzedzające wszczęcie egzekucji były prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²². Urząd niezwłocznie podejmował czynności zmierzające do przypisania należności na kartach kontowych podatników. Najdłuższy okres od wpływu deklaracji do US do dnia jej przypisania wyniósł sześć dni. W przypadku nieuregulowania należności bez zbędnej zwłoki wystawiano upomnienia, a najdłuższy stwierdzony czas pomiędzy przypisaniem należności, a wystawieniem upomnienia wyniósł 18 dni. Tytuły wykonawcze w każdym przypadku zostały wystawione w terminie nie dłuższym niż 30 dni od wpływu potwierdzenia doręczenia upomnienia (w jednym przypadku okres ten wyniósł 30 dni). W kontrolowanym okresie upomnienia i tytuły wykonawcze były wystawiane zgodnie z zasadami, określonymi w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów. Tytułami wykonawczymi obejmowano kwoty zaległości odpowiadające kwotom wynikającym z ewidencji księgowej. W procesie podejmowania działań windykacyjnych przestrzegane były uregulowania wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 212-221, 228, 335-336)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą niekorzystne tendencje odnotowano w zakresie ściągальności zaległości podatkowych. Kwota zaległości wyegzekwowanych w 2012r. w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 18,4%, a w I półroczu 2013 r. w stosunku do I połowy 2012 r. - o 16,8%. Liczba załatwionych w 2012 r. tytułów wykonawczych SM utrzymała się na poziomie roku poprzedniego, ale w I połowie 2013 r. w porównaniu do I półrocza 2012 r. zmniejszyła się o 11,4%.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obciążenie dodatkowymi (pozafiskalnymi) zadaniami.

Urząd wykonywał szereg zadań o charakterze pozafiskalnym. Wykonywanie wszystkich zadań pozafiskalnych – według szacunków przedstawionych przez Urząd - zajęło w okresie od stycznia do września 2013 r. 4.693 roboczodni, co odpowiada 29,3 etatu²³. Do najbardziej pracochłonnych należały zadania

²⁰ Z 15 deklaracji VAT-7, 5 zeznań PIT-36, 5 zeznań PIT-37, 5 zeznań rocznych CIT-8. Zbadano wybrane losowo zaległości w kwotach przekraczających 4 tys. zł, a w przypadku braku w danej kategorii odpowiedniej liczby zaległości powyżej tej kwoty dobrane losowo zaległości o niższych kwotach.

²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.

²² Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

²³ Przy założeniu, że jeden pracownik przepracował 160 dni w tym okresie (I – IX 2013).

dotyczące: prowadzenia postępowań egzekucyjnych na rzecz wierzycieli obcych i państw obcych - 3.189 roboczodni, załatwiania wniosków o zwrot niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (VZM) – 561 roboczodni, wydawania zaświadczeń (bez VAT-25) – 331 roboczodni.

(dowód: akta kontroli str. 313-326)

Szacunkowe koszty wynagrodzeń pracowników wykonujących zadania pozafiskalne wyniosły za III kwartały 2013 r. 908,1 tys. zł, w tym 642,5 tys. zł egzekucyjne zadania pozafiskalne, wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania kontrolne 468,1 tys. zł, a wykonujących zadania związane z poborem podatków 229,6 tys. zł. Procentowy udział w wynagrodzeniach ogółem za III kwartały 2013 r. (wg Rb-70) wyniósł w przypadku zadań: kontrolnych 9,8%; egzekucyjnych związanych z poborem podatku 4,8% egzekucyjnych pozostałych 13,4% oraz pozostałych zadań pozafiskalnych 19%.

(dowód: akta kontroli str. 338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Gospodarowanie środkami budżetowymi na realizację zadań – wykonanie planów finansowych przez urząd skarbowy.

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

W procesie tworzenia projektów planów finansowych na 2012 i 2013 r. udział Urzędu, jako dysponenta III stopnia, ograniczał się do określenia potrzeb w zakresie wydatków bieżących, bez wydatków na wynagrodzenia, które zostały zaplanowane przez Izbę Skarbową w Lublinie (IS). Ustalony przez IS limit wydatków bieżących na 2012 r. wynosił 8.047 tys. zł, a na 2013 r. 8.027 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 99,9% i 100% zgłoszonych przez Urząd potrzeb projekcie planu finansowego. W trakcie roku budżetowego, na podstawie decyzji dyrektora IS, plan wydatków bieżących (bez wynagrodzeń) na 2012 rok został zwiększony do kwoty 8.211 tys. zł, a plan na 2013 rok - do kwoty 8.174,8 tys. zł (według stanu na 30 września 2013 r.), tj. do poziomu proponowanego przez Urząd na etapie opracowywania projektu planu finansowego na dany rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 339)

Plany wydatków na 2012 r. i 2013 r. Urząd sporządził w oparciu o rzetelne analizy wykonania wydatków w latach poprzednich oraz przewidywany wzrost kosztów utrzymania. Zwiększenia planu wydatków Urzędu w trakcie roku budżetowego były celowe i uzasadnione okolicznościami, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Zmiany planów finansowych w trakcie roku budżetowego były dokonywane niezwłocznie po otrzymaniu decyzji Dyrektora IS w Lublinie. Wydatki realizowano w granicach kwot, określonych w planie finansowym (poza uregulowaniem zobowiązań dotyczących egzekucji administracyjnej, które podlegały finansowaniu z rezerw celowych i nastąpiło przed wydaniem decyzji o przyznaniu środków z rezerwy celowej). Plany finansowe Urzędu²⁴ nie obejmowały wydatków majątkowych oraz wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 229-231)

Założenia do planu finansowego na 2012 oraz 2013 rok Ministerstwo Finansów przesłało (za pośrednictwem IS) - odpowiednio: 01.04.2011 r. 15.06.2012 r. Na podstawie projektu planu rzeczowo-finansowego (RZ) Urząd sporządził projekt

²⁴ Sporządzone na podstawie ustawy budżetowej na 2012 r. oraz ustawy budżetowej na 2013 r.

planu w zakresie dochodów i wydatków – na rok 2012 i 2013. Dochody przyjęto na poziomie wykonania roku poprzedniego, a wydatki zwiększono zgodnie z regułą dyscyplinującą wprowadzoną art. 112a-112d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵. W projekcie planu na 2012 rok wydatki, w porównaniu do roku ubiegłego, zwiększono o 3,8%. Plan wydatków rzeczowych w rozdziale 75009 i 75647 zwiększono ogółem o 32,0 tys. zł, głównie w § 4260 i § 4300, w związku z przewidywanym wzrostem cen zakupu energii elektrycznej i ciepłej oraz zakupu usług (sprzątanie obiektu, ochronę i usługi komunalne). W projekcie planu na 2013 rok wydatki, w porównaniu do roku ubiegłego zwiększono o 3,7%. Plan wydatków rzeczowych w rozdziale 75009 zwiększono o 31,0 tys. zł, a zwiększeń dokonano w §§ 4260, 4300 i 4480, w związku przewidywanym wzrostem cen zakupu energii elektrycznej i ciepłej, zakupu usług (sprzątanie obiektu, ochronę i usługi komunalne) i wzrostem stawki podatku od nieruchomości.

W 2012 roku plan finansowy w rozdziale 75009 i 75014 zmieniono na podstawie 20 decyzji Dyrektora IS w Lublinie i 14 decyzji Naczelnika US w Chełmie (przeniesienia wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w obrębie jednego rozdziału). Plan ogółem zwiększono o 1.102,4 tys. zł, do kwoty 9.149,4 tys. zł (o 13,7% w stosunku do planu pierwotnego). Na 30 września 2013 r. plan po zmianach wynosił 9.034,6 tys. zł i był wyższy o 12,6 % w stosunku do planu pierwotnego (8.027,0 tys. zł). Z rezerw celowych przeznaczonych na sfinansowanie wydatków egzekucyjnych w 2012 r. otrzymano 918,5 tys. zł, a do 30 września 2013r. – 844,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 304-306)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Realizacja wydatków budżetowych.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Urzędu w 2012 r. wyniosły 9.106,7 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 76,0 tys. zł, tj. o 0,8%. Do 30 września 2013r. wydatkowano 6.627,6 tys. zł, tj. 73,4% planu po zmianach.

Z rezerw celowych przeznaczonych na sfinansowanie wydatków egzekucyjnych w 2012 r. wykorzystano 895,4 tys. zł (tj. 97,5% kwoty otrzymanej), a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2013 r. - 627,5 tys. zł (74,3%). Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków zarejestrowanych w rozdziale 75014 *Egzekucja administracyjna należności pieniężnych*. Niepełne wykorzystanie środków z rezerwy celowej, otrzymanych w 2012 r. wynikało głównie z mniejszego wykonania wydatków na wynagrodzenia prowizyjne (wykonanie 97,8%) oraz składki na ubezpieczenia społeczne (95,0%) oraz na zakup materiałów i wyposażenia (97,7%). Na cały rok budżetowy 2013 zaplanowano wydatki na działalność egzekucyjną w kwocie 990,9 tys. zł, z tego na trzy kwartały 844,9 tys. zł. Podstawę ustalenia wielkości wydatków w 2013 r. stanowiła analiza wykonania wydatków w roku ubiegłym i wzrost zatrudnienia w dziale egzekucyjnym (o dwa etaty) oraz wydatków obligatoryjnych (tj. odprawa rentowa, nagroda jubileuszowa).

(dowód: akta kontroli str. 306-308)

Urząd przeprowadzał kwartalne analizy wykonania planu wydatków rzeczowych i wynagrodzeń. Określano w nich stopień zagrożenia wykonania planu w poszczególnych paragrafach oraz proponowano sposób przeciwdziałania tym zagrożeniom m.in. poprzez: ograniczenie zakupów do związanych z usuwaniem awarii; ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia, na podróże

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885.

służbowe i szkolenia oraz opłaty pocztowe; dokonanie wyboru tańszego dostawcy energii elektrycznej (oszczędność 1 tys. zł/m-c); zmniejszenie zapotrzebowania na moc zamówioną (oszczędność 0,5 tys. zł/m-c).

(dowód: akta kontroli str. 232-235, 340-344)

NIK stwierdziła dokonanie w czterech przypadkach wydatków na łączną kwotę 5.841,65 zł z przekroczeniem określonego w planie finansowym na 2013 rok limitu wydatków na finansowanie kosztów egzekucyjnych (rozdział 75014). Działalność egzekucyjna finansowana była z rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83, poz. 57), a planowane kwoty wydatków na bieżące funkcjonowanie egzekucji - w podziale na kwartały 2013 roku – określone były decyzjami Ministra Finansów. Decyzją Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2013 r. (pismo Dyrektora IS w Lublinie z dnia 4 marca 2013 r.) planowane wydatki w rozdziale 75014 w § 4170 ustalone zostały w kwocie 20.000 zł. Planowane wydatki zostały przekroczone, w związku z zapłatą zobowiązań wynikających z zawartych umów zlecenia z terminem ich zakończenia do dnia 30.03.2013 r., tj. w dniu: 02.04.2013 r. o 2.828,10 zł; 10.04.2013 r. o 2.985,91 zł; 11.04.2013 r. o 3.135,48 i 29.04.2013 r. o 5.841,65 zł. Działania takie naruszały przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz 162 pkt 3 ustawy finansach publicznych. Zwiększenie wydatków w ww. paragrafie nastąpiło decyzją Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 6 maja 2013 r. Główna Księgowa wyjaśniła, że wydatki na zapłatę umów zleceń zostały zaplanowane na II kwartał 2013 r. Wniosek dot. zwiększenia planu wydatków (uruchomienia rezerwy) o kwotę 20.000 zł został złożony przez Urząd 18 marca 2013 r., a Ministerstwo Finansów dopiero w dniu 30 kwietnia wydało decyzję o uruchomieniu II transzy środków. Urząd powinien dysponować ww. środkami w dniu 1 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 276-303)

Badanie szczegółowe zakupów towarów i usług w 2012 r. na kwotę 690,0 tys. zł oraz w 2013 r. na kwotę 468,7 tys. zł wykazało, że wydatki te służyły realizacji zadań statutowych Urzędu. Podjęte przez Urząd w latach 2012-2013 (III kwartały) działania w celu ograniczenia kosztów działalności bieżącej (w szczególności opłat za energię elektryczną i ciepłą oraz bieżących zakupów), spowodowały utrzymanie wydatków na dotychczasowym poziomie, pomimo zwiększenia cen energii elektrycznej i ciepłej oraz zwiększonego zapotrzebowania wynikającego z doposażenia pracowników w sprzęt komputerowy.

Analiza wydatków Urzędu wykazała, że ogółem wydatki bieżące²⁶ w 2012 r. (1.151,7 tys. zł) były niższe od zrealizowanych w 2011 r. o 199,3 tys. zł (tj. o 14,8%). W 2012 r. jednostka poniosła niższe wydatki na zakup energii (§ 4260) o 7,8 tys. zł, a także w wyniku działań oszczędnościowych obniżono wydatki na: podróże służbowe (§ 4410) o 6,9 tys. zł, opłaty za telefony stacjonarne (§ 4370) o 12,2 tys. zł, szkolenia pracowników (§ 4550) o 1,6 tys. zł).

Na etapie planowania wydatków na 2012 r. i 2013 r. Urząd posiadał informacje o planowanej kwocie wydatków na utrzymanie jednostki budżetowej. Dokonywano szczegółowej analizy potrzeb (zgłaszanych przez kierowników działów), które były poddawane weryfikacji pod względem ich celowości. Wydatki zrealizowane pod koniec 2012 r. oraz w czerwcu 2013 r. były związane przede wszystkim z bieżącą działalnością Urzędu (m.in. ochrona, sprzątanie, energia elektryczna i ciepła, opłaty pocztowe). W badanym okresie nie płacono odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zakupu towarów i usług.

Badanie pięciu postępowań o zamówienie publiczne²⁷, z tego czterech dokonanych w trybie przetargu nieograniczonego i jednego w trybie z wolnej ręki (na łączną kwotę 992,6 tys. zł) wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z ustawą

²⁶ wydatki bieżące z wyłączeniem wynagrodzeń i pochodnych, tj. § 4020, § 4040, § 4110, § 4120, § 4140, § 4440, § 4170

²⁷ Trzy w 2012 r., dwa w 2013 r.

z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸. Na realizację tych umów wydatkowano w 2012 roku 20,9 tys. zł, a do 30.09.2013 roku 378,0 tys. zł. Wydatki w ramach udzielonych zamówień publicznych dokonywane były w granicach zawartych umów oraz służyły realizacji zadań statutowych Urzędu²⁹. Na realizację zadań³⁰ objętych procedurą przetargową oraz trybem z wolnej ręki Urząd posiadał środki w planie finansowym i nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za wykonane prace i usługi.

(dowód: akta kontroli str. 235, 243-257)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono w czterech przypadkach przekroczenie w 2013 r. planu wydatków na łączną kwotę 5,8 tys. zł, co było niezgodne z przepisami art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 162 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Jak wyjaśniła Główna Księgowa A. P. niedokonanie wypłaty wynagrodzeń i pochodnych w terminie zawartym w umowie skutkowałoby powstaniem zobowiązań wymagalnych i zapłatą odsetek.

2.3. Stan zatrudnienia i wykonanie wydatków na wynagrodzenia.

Opis stanu
faktycznego

Wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach na koniec III kwartału 2013 r. w Urzędzie zatrudnionych było 121 osób. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. i 2012 r. zatrudnienie było niższe odpowiednio o dwie i trzy osoby³¹. Fluktuacja pracowników nie przekraczała 5% (w 2012 r. – 0% i za III kwartały 2013 r. – 0,83%). Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły 5.760,5 tys. zł, co stanowiło 100% planowanych wydatków na wynagrodzenia. Za trzy kwartały 2013 r. wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w wysokości 4.089,6 tys. zł, co stanowiło 71,7% planu (po zmianach). Na podstawie ewidencji księgowej na koncie 231 Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń oraz koncie pozabilansowym 980 Plan finansowy wydatków budżetowych ustalono, że planowane wydatki na wynagrodzenia nie zostały przekroczone. Stwierdzono także, że w Urzędzie nie wystąpiły przypadki wypłat odszkodowań zasądzonych przez sąd na rzecz pracowników z tytułu rozwiązania stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str.238 -242, 346)

W 2012 r. zadania w godzinach nadliczbowych realizowane były przez 36 członków korpusu służby cywilnej, którzy wypracowali 325 godzin nadliczbowych. W III kwartałach 2013 r. 24 pracowników służby cywilnej wypracowało 197 godzin nadliczbowych. Godziny nadliczbowe zostały rozliczone w sposób rzetelny oraz w obowiązujących okresach rozliczeniowych wynoszących osiem tygodni (56 dni). W 2012 roku nadgodziny rozliczono (odbiór godzin) średnio w 22 dni, a w 2013 r. (I-IX) - średnio w 11 dni.

(dowód: akta kontroli str.347)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie gospodarowania środkami budżetowymi na realizację zadań oraz wykonania planów finansowych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących czterech przypadków wydatkowania w 2013 roku środków w łącznej kwocie 5.841,65 zł ponad limity ustalone w planie finansowym Urzędu obowiązujące w datach wykonania wydatków.

²⁸ Dz. U z 2013 r., poz. 907 ze zm.

²⁹ Dwa zamówienia na kwotę 251,5 tys. zł dotyczyły dostawy materiałów biurowych i eksploatacyjnych, jedno świadczenia usług pocztowych o wartości 358,7 tys. zł, jedno świadczenia usługi utrzymania czystości w budynkach i na terenie posesji urzędu o wartości 182,4 tys. zł oraz jedno dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej o wartości 200,0 tys. zł.

³⁰ Dotyczących: dostawy materiałów biurowych i eksploatacyjnych (dwa), świadczenia usług pocztowych (jedno), utrzymania czystości w budynkach i na terenie posesji urzędu (jedno) oraz dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej (jedno).

³¹ Limit etatów wynosił w 2011 r. –125 etatów, w 2012 r. – 124 etaty, na koniec września 2013 r. – 124 etaty.

2.4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Przyjęta w jednostce dokumentacja opisująca zasady rachunkowości³² spełniała warunki określone w art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³³ (zwanej dalej „uor”) w zakresie: określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego, sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczących ustalenia zakładowego planu kont, wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe, określenia wersji oprogramowania komputerowego i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

W polityce rachunkowości zapisano, że w Urzędzie wykorzystuje się programy komputerowe (SFINKS, PŁACE, PŁATNIK, MANDATY) i wskazano miejsca (komórki organizacyjne), gdzie znajdowały się instrukcje do ww. programów. W zarządzeniu Nr 55/2010 Naczelnik US nie opisał funkcji poszczególnych programów (modułów), zakresu przetwarzania danych za pomocą tych programów i ich funkcji w systemie przetwarzania danych.

W załączniku Nr 3 do zarządzenia Nr 55/2010 zapisano:

1. „Data dokonania operacji gospodarczej to data zdarzenia gospodarczego czy też dokumentu źródłowego. Data ta nie wymaga w systemie FK żadnej kontroli. W przypadku faktur w ciągu okresu sprawozdawczego data dokonania operacji i data dokumentu źródłowego jest równoznaczna z datą wpływu do Urzędu Skarbowego.”
2. „Data zapisu, operacji gospodarczej, dokumentu źródłowego dowodu księgowego, który wpłynął po okresie sprawozdawczym, a przed zamknięciem ksiąg rachunkowych za dany okres sprawozdawczy (zaliczany do kosztów okresu sprawozdawczego) – to dzień ostatniego dnia miesiąca sprawozdawczego.”

*Zakładowy Plan Kont*³⁴ przewidywał, że ewidencja na kontach: 130 *Rachunek bieżący*, 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* i 998 *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* prowadzona jest ze szczegółowością klasyfikacji budżetowej (rozdział, paragraf). Uwzględniono w nim zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont³⁵, między innymi w zakresie: określenia zasad ewidencji operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym (konta pozabilansowe), wprowadzenia zmian do zasad funkcjonowania konta 720 *Przychody z tytułu dochodów budżetowych* i konta 750 *Przychody finansowe*.

W *Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych*³⁶ ustalono zasady obiegu i zatwierdzania dokumentów księgowych, w tym określono osoby (stanowiska) uprawnione do ewidencjonowania w rejestrze faktur, dokonania adnotacji o realizacji zamówienia oraz przeprowadzenia kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej.

W *Instrukcji* zapisano, że po przeprowadzeniu kontroli merytorycznej dowód zewnętrzny zostaje niezwłocznie przekazany do księgowości. W pozostałych przypadkach nie określono terminowości postępowania z zewnętrznymi i wewnętrznymi dowodami księgowymi. Nie ustanowiono katalogu dokumentów stanowiących podstawę dokonywania zapisów w księgach rachunkowych.

³² Wprowadzona zarządzeniem Nr 55/2010 Naczelnika US z dnia 31 grudnia 2010 r. ze zm.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

³⁴ Załącznik Nr 3 do zarządzenia Nr 55/2010 ze zm.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr z 2013, poz. 289)

³⁶ załącznik Nr 4 do zarządzenia Nr 55/2010.

Naczelnik US wyjaśniła, że opisano znaczenie dokumentów zewnętrznych obcych, zewnętrznych własnych i dokumentów wewnętrznych, a w Urzędzie przyjęto i stosowano zasadę niezwłocznego przekazywania dokumentów.

Badanie próby dowodów³⁷ wykazało, że dokumenty były przekazywane bez opóźnień między pracownikami biorącymi udział w procesie obiegu i zatwierdzania dowodów księgowych.

W ramach systemu kontroli w Urzędzie ustanowione zostały skuteczne mechanizmy kontrolne do zapobiegania lub wykrywania błędów operacyjnych. Naczelnik US wprowadził procedury wspomagające prowadzenie kontroli w jednostce:

- w zarządzeniu Nr 19/2011 z 8 czerwca 2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji „Udzielanie zamówień publicznych przez Urząd Skarbowy w Chełmie” określono m.in. zasady zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro,
- w zarządzeniu Nr 44/2011 z 2 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad kontroli zarządczej w US w Chełmie” oraz „Systemu zarządzania ryzykiem w US w Chełmie” określono szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 425-426, 440-465, 467-469)

W jednostce od 2011 r. funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Naczelnika US, system księgowości komputerowej SFINKS firmy PC-BEST s.c. (aktualna wersja 8.25 zainstalowana w 2013 r.). System ten spełniał wymogi określone w uor, tj. zapewniał: ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor), kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 3 i 4 pkt 3 uor), trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 uor). Numer zapisu w dzienniku nadawany był w trakcie zatwierdzania zapisu, a data zatwierdzenia zapisu nadawana była automatycznie bez możliwości modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 350-354, 466)

Przegląd analityczny ksiąg rachunkowych przeprowadzono przy wykorzystaniu programu komputerowego „Pomocnik kontrolera 5.3”, po uzyskaniu z ksiąg rachunkowych danych w postaci elektronicznej w dwóch zbiorach, tj. zbioru zapisów roku 2012 r. oraz zbioru zapisów stycznia-września 2013 r. W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych (selekcji) ustalono, że:

- dokumenty były zaliczane do właściwych okresów sprawozdawczych. Ewidencjonowanie dowodów z datą dokonania operacji gospodarczej rozumianą jako „data wpływu” lub „data ostatniego dnia miesiąca” nie skutkowało ujmowaniem dowodów do miesiąca innego niż wskazywała na to faktyczna data operacji³⁸;
- system przewidywał ewidencjonowanie dat wymaganych uor;
- nie wystąpiły braki w ciągłości zapisów w dzienniku;
- operacje związane z zakupem zapisywano na kontach rozrachunkowych;
- dowody księgowe ewidencjonowano terminowo.

Badanie ksiąg rachunkowych za 2012 r. wykazało, że sprawozdania budżetowe (Rb-23, Rb-27, Rb-28) za styczeń-maj 2012 r. zostały sporządzone na podstawie zapisów księgowych, które nie zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 uor. Sprawozdania za ww. okresy

³⁷ 378 dowodów księgowych objętych kontrolą z wykorzystaniem programu komputerowego „Pomocnik kontrolera 5.3”.

³⁸ Potwierdziło to badanie próby dowodów księgowych wylosowanych z zastosowaniem „Pomocnika kontrolera”.

sporządzono od jednego dnia do siedmiu dni przed zatwierdzeniem zapisów księgowych³⁹.

Sprawozdania budżetowe za czerwiec-grudzień 2012 r. oraz za styczeń-wrzesień 2013 r. zostały sporządzane na podstawie zapisów księgowych spełniających wymogi określone w art. 23 ust. 1 uor.

Przegląd ksiąg rachunkowych (analiza) w zakresie weryfikacji planu i wykonania wydatków potwierdził prawidłowość realizacji wydatków w 2012 r. W 2013 r. analiza ta wykazała, że nastąpiło przekroczenie planu wydatków w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* (rozdz. 75014) w okresie od 2 do 29 kwietnia 2013 r. na kwotę od 2,8 tys. zł do 5,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 359-373, 405-414)

Badanie próby dowodów księgowych przeprowadzono z wykorzystaniem programu komputerowego „Pomocnik kontrolera 5.3”. Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami (lub dokumentami równoważnymi) i stanowiących podstawę płatności od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. oraz od 1 stycznia do 30 września 2013 r.. Ze zbioru wyeliminowano zapisy dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości) oraz transakcje o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł). Ryzyko statystyczne badania przyjęto na poziomie wysokim 5%. Próg istotności ogólnej ustalono jako odsetek wartości populacji podlegającej ocenie, który wynosi dla wartości nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą – 2,25% populacji objętej oceną oraz na sprawozdania roczne - 1,50% populacji objętej oceną. Ze zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną⁴⁰.

Za 2012 r. badaniem objęto próbę 273 zapisów (235 dokumentów) na kwotę 865,5 tys. zł, w tym 13 zapisów/faktur na kwotę 10,0 tys. zł dobranych celowo na podstawie wyników przeglądu analitycznego. Za trzy kwartały 2013 r. badaniu poddano próbę (losową) 156 dokumentów na kwotę 572,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 374-375, 415-417)

W wyniku przeprowadzonego badania zgodności (poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych) stwierdzono, że:

- dowody księgowe były poprawne w zakresie: określenia rodzaju dowodu, jego numeru identyfikacyjnego i daty sporządzenia, określenia stron i opisu operacji oraz jej wartości,
- kontrola bieżąca była kompletna w zakresie akceptacji merytorycznej oraz formalno-rachunkowej, osoby biorące w niej udział posiadały odpowiednie upoważnienia,
- na dokumentach wskazywano miesiąc oraz sposób ujęcia dowodu w księgach, ze wskazaniem właściwych kont syntetycznych i analitycznych,
- dowody były zatwierdzane do ujęcia w księgach przez głównego księgowego,
- zapisy dowodów w księgach były poprawne w zakresie danych identyfikacyjnych dowodu, opisu operacji.

Badanie wiarygodności (poprawności zapisów mających wpływ na sprawozdawczość bieżącą i roczną jednostki) wykazało, że:

- zapisów księgowych dokonywano na podstawie informacji zawartych w dowodach księgowych,

³⁹ Sprawozdania za styczeń sporządzono 6, 7, 8 lutego 2012 r., a zapisy zatwierdzono 13 lutego 2012 r., sprawozdania za luty sporządzono 6 i 8 marca 2012 r., a zapisy zatwierdzono 12 marca 2012 r., sprawozdania za marzec sporządzono 4, 6, 10 kwietnia 2012 r., a zapisy zatwierdzono 11 kwietnia 2012 r., sprawozdania za kwiecień sporządzono 7 i 9 maja 2012 r., a zapisy zatwierdzono 11 maja 2012 r. oraz sprawozdania za maj sporządzono 5 i 8 czerwca 2012 r., a zapisy zatwierdzono 12 czerwca 2012 r.

⁴⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

- wartości zaksięgowane na poszczególnych stronach kont wynikały z dowodów księgowych,
- dokumenty ewidencjonowano zgodnie ze wskazaniem miesiąca, określonym na dowodach księgowych,
- prawidłowo wskazano wartość transakcji, okres księgowania,
- operacje ujęto na właściwych kontach syntetycznych i analitycznych.

W trakcie badania dokumentów księgowych i zapisów w ewidencji stwierdzono błąd systematyczny, polegający na wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych daty dokonania operacji gospodarczej/daty dowodu księgowego, które były datą wpływu lub datą ostatniego dnia miesiąca (zgodnie z zasadą przyjętą w polityce rachunkowości). Nie miało to wpływu na sprawozdania miesięczne jednostki. W 2012 r. błąd ten wystąpił w 71 przypadkach na kwotę 338,1 tys. zł a w 2013 r. (do września) - w 43 przypadkach na kwotę 169,0 tys. zł. Wartość tych błędów wyłączono z ekstrapolacji wyników metodami statystycznymi na całą populację.

(dowód: akta kontroli str. 384-385, 394-395, 424-426)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W polityce rachunkowości (w zarządzeniu Nr 55/2010 ze zm.) nie ujęto opisu poszczególnych programów komputerowych (SFINKS, PŁACE, PŁATNIK, MANDATY), ich procedur lub funkcji, tj. danych wymaganych art. 10 ust.1 pkt.3 lit. c uor.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, instrukcje użytkowania programów traktowane były jako opisy systemów informatycznych.

Według art. 10 ust. 2 uor, kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą zasady rachunkowości, w tym zawierającą elementy określone w art. 10 ust.1 pkt 3 lit. c uor.

(dowód: akta kontroli str. 440-465, 475-476)

2. Przyjęcie w polityce rachunkowości definicji daty dokonania operacji i daty dokumentu źródłowego rozumianej jako „data wpływu” lub „data ostatniego dnia miesiąca”. Skutkowało to wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych dat dowodu i dat operacji gospodarczych niezgodnych z dokumentami źródłowymi, co naruszało zasadę rzetelności ksiąg rachunkowych wynikającą z art. 24 ust. 2 uor w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 uor. Było to również niezgodne z *Podręcznikiem programu komputerowego „SFINKS” System Finansowo – Ekonomiczny wersja dla budżetu* (str. 27), według którego data operacji to data zdarzenia gospodarczego lub dokumentu źródłowego.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że ustawa o rachunkowości nie podaje definicji „daty dokonania operacji gospodarczej” i przyjęto, że ta data to data wpływu dokumentu do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 394-395, 424, 435-465, 475-476)

3. Sprawozdania budżetowe (Rb-23, Rb-27, Rb-28) za styczeń-maj 2012 r. zostały sporządzone na podstawie zapisów księgowych, które nie były ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 uor.

Główny Księgowy A. P. wyjaśniła, że księgi rachunkowe danego miesiąca zamykano do 15 dnia następnego miesiąca, tj. po sprawdzeniu i zatwierdzeniu sprawozdania przez Izbę Skarbową.

(dowód: akta kontroli str. 396, 472-473)

2.5. Wydanie opinii o prawidłowości i rzetelności sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto sprawozdania za rok 2012 i trzy kwartały 2013 r., tj. roczne i kwartalne sprawozdania: o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), kwartalne sprawozdanie o stanie należności (Rb-N), kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z). Zostały one sporządzone na obowiązujących formularzach sprawozdawczych i w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴¹ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴². Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie wystąpiły wydatki z budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA.

(dowód: akta kontroli str. 258-275, 309-310)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność ksiąg rachunkowych oraz roczne i kwartalne sprawozdania budżetowe. Zgodnie z przyjętymi przez NIK zasadami dokonywania ocen opisane wyżej nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny.

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 Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym.
2. Ujęcie w polityce rachunkowości opisu poszczególnych programów komputerowych wykorzystywanych w US oraz ich procedur lub funkcji.
3. Rejestrowanie w systemie SFINKS daty dokonania operacji gospodarczej/daty dokumentu, która odpowiada dacie rzeczywistej (wynikającej z dokumentów) i wprowadzenie w tym zakresie zmian do polityki rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

⁴¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴² Dz. U. Nr 43, poz. 247.

⁴³ 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym 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.

Lublin, dnia grudnia 2013 r.

Kontrolerzy
Roman Pajer
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
podpis

Katarzyna Durakiewicz
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis