



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.027.01.2019

Piotr Krzystek
Prezydent Miasta Szczecin
Urząd Miasta Szczecin
Plac Armii Krajowej 1
70-456 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/109 – Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin ¹ , Plac Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin ² od 4 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń w VAT. 2. Wypełnianie obowiązków podatników VAT przez jednostkę samorządu terytorialnego. 3. Podejmowanie działań przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu realizacji uprawnień podatnika VAT.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kozłowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/189/2019 z 5 listopada 2019 r. 2. Małgorzata Wejwer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/197/2019 z 22 listopada 2019 r. (akta kontroli str. 1-2, 35-38, 572-573)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą rzetelnie zaplanowano oraz skutecznie zrealizowano działania służące przygotowaniu Gminy Miasto Szczecin⁵ do centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług⁶.

Od 1 stycznia 2017 r. centralizacją rozliczeń w podatku VAT objęto wszystkie jednostki organizacyjne Miasta. Uregulowania wewnętrzne w zakresie centralizacji podatku VAT odpowiadały wymogom określonym w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷ oraz ustawie z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego⁸.

Stan zatrudnienia oraz sposób organizacji pracy w Urzędzie umożliwiały realizację zadań związanych z centralizacją rozliczeń podatku VAT. Nabory pracowników do wykonywania zadań związanych z tym procesem przeprowadzono zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹ oraz procedurami wewnętrznymi. Urzędnicy, którzy wykonywali zadania związane ze scentralizowanym rozliczeniem podatku VAT, posiadali wykształcenie wyższe oraz doświadczenie zawodowe w tym zakresie. Zapewniono im także możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

W ramach współpracy z Krajową Administracją Skarbową¹⁰ występowano do organów skarbowych o interpretację przepisów prawa podatkowego. Przeprowadzono systematyczne czynności sprawdzające oraz kontrole wewnętrzne w zakresie przestrzegania wewnętrznych regulacji dotyczących rozliczeń podatku VAT przez jednostki organizacyjne Miasta. Stwierdzone stany nieprawidłowe korygowano.

Ewidencja podatku VAT prowadzona była w sposób umożliwiający prawidłowe sporządzanie deklaracji dla podatku od towarów i usług¹¹, które składano w terminach wynikających z ustawy o VAT. Zgodnie z tą ustawą regulowano zobowiązania wynikające z deklaracji VAT-7, składano zbiorcze informacje podsumowujące w obrocie krajowym oraz pliki JPK_VAT.

Poprawnie sporządzano sprawozdania budżetowe w zakresie dotyczącym dochodów opodatkowanych podatkiem VAT oraz wydatków, wykazując w nich odpowiednio dochody w kwotach netto oraz wydatki w kwotach brutto.

W sposób prawidłowy stosowano obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego oraz korygowano deklaracje VAT-7 w odniesieniu do wydatków związanych z nieruchomością, w stosunku do której nastąpiła zmiana stopnia jej wykorzystania do celów działalności gospodarczej. Stosownie do art. 111 ustawy o VAT, w związku z przyjmowaniem wpłat w formie gotówkowej od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, jednostki organizacyjne Miasta ewidencjonowały obrót gotówkowy przy zastosowaniu kas rejestrujących. Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Miasto.

⁶ Dalej: podatek VAT.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.; dalej: ustawa o VAT.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 280; dalej: ustawa o centralizacji VAT.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282; dalej: ustawa o pracownikach samorządowych.

¹⁰ Dalej: KAS.

¹¹ Tj. deklaracja VAT-7.

podatkowa¹² Szefowi KAS przekazywano informacje o schematach podatkowych w VAT.

Natomiast z opóźnieniem od 65 do 332 dni w odniesieniu do terminu określonego w art. 100 ust. 3 ustawy o VAT, przesłano do Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego w Szczecinie¹³ informacje o dokonanych transakcjach zagranicznych (VAT-UE) za luty oraz lipiec 2018 r. W związku z uchybieniem ustawowego terminu podatnik wyraził tzw. czynny żal. Również z naruszeniem terminów wynikających z ustawy o centralizacji VAT, poinformowano podmioty, z którymi zawarta została umowa o dofinansowanie, o niedokonaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Ponadto, po upływie terminu określonego w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników¹⁴ przekazano do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego informacje o zmianie danych w zakresie 13 jednostek oświatowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie zadań związanych z centralizacją rozliczeń VAT

Opis stanu faktycznego

1.1 W 2015 r. podjęto działania służące przygotowaniu wdrożenia centralizacji rozliczeń podatku VAT, w tym m.in.: wybrano kancelarię doradztwa podatkowego¹⁶. W ramach zawartej umowy¹⁷: zorganizowano spotkanie szkoleniowe z głównymi księgowymi jednostek budżetowych Miasta; przeprowadzono w tych jednostkach badanie ankietowe dotyczące: podmiotowości podatkowej, dokonywanej sprzedaży, zakupów oraz stosowania kas rejestrujących; a także przygotowano raport z analizy wypełnionych ankiet oraz szczegółowy harmonogram procesu centralizacji rozliczeń podatku VAT. Ponadto, Wykonawca sporządził plan prac związanych z centralizacją rozliczeń VAT oraz zarekomendował konieczność przeprowadzenia działań w zakresie zmian:

- 1) organizacyjnych, w tym: szkolenie kadr, wdrożenie instrukcji podatkowych ograniczających decyzyjność merytoryczną jednostek organizacyjnych Miasta w zakresie podatku VAT oraz procedur weryfikujących i nadzorczych, bieżącą obsługę merytoryczną odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości, zwiększenie zasobów kadrowych oraz wyrejestrowanie jednostek będących dotychczas podatnikami VAT¹⁸;
- 2) administracyjnych, poprzez modyfikację: dotychczasowego sposobu obiegu dokumentów podatkowych¹⁹, wystawiania i przyjmowania faktur VAT²⁰,

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa.

¹³ Dalej: Zachodniopomorski Urząd Skarbowy.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 63, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach ewidencji i identyfikacji.

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ W trybie zapytania ofertowego, na podstawie uregulowań wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych.

¹⁷ Umowa zawarta 26 listopada 2015 r. z podmiotem zewnętrznym z siedzibą w Warszawie, dalej: Wykonawca.

¹⁸ Założenia co do sposobu i terminu przeprowadzenia centralizacji rozliczeń VAT oparte zostały według stanu prawnego na 20 stycznia 2016 r., przy uwzględnieniu projektu z 14 stycznia 2016 r. ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotów środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zmianie ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ W tym zmierzające do generowania jednej zbiorczej deklaracji VAT Miasta, jako podatnika.

²⁰ W tym: wprowadzenie jednolitej numeracji faktur oraz wskazanie Miasta, jako nabywcy na fakturach dotyczących zakupu i jako sprzedawcy na fakturach sprzedaży.

ujednoczenia planów kont w jednostkach organizacyjnych, treści umów o pracę, kart pracowniczych, umów cywilnoprawnych, a także potwierdzenie konsekwencji centralizacji w rozliczeniach umów cywilnoprawnych²¹;

- 3) finansowych, polegających m.in. na: ustaleniu nowego modelu przepływu środków pieniężnych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi a Miastem jako podatnikiem, obowiązku zapłaty podatku należnego od osiągniętego przez jednostki organizacyjne²² wpływu opodatkowanego podatkiem VAT, wprowadzeniu wskaźników związanych z odliczaniem VAT²³;
- 4) technicznych, w tym: dostosowanie lub nabycie systemów finansowo-księgowych oraz kas rejestrujących w jednostkach organizacyjnych, pozwalających na rozliczenie podatku VAT w modelu centralnym.

(akta kontroli str. 3, 6, 574-631)

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła, że ww. działania zostały podjęte i zrealizowane przez Miasto.

(akta kontroli str. 318-310, 1338)

W celu wprowadzenia od 1 stycznia 2017 r. centralnego rozliczania podatku VAT, zarządzeniem nr 196/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. centralnego rozliczenia podatku od towarów i usług w Gminie Miasto Szczecin²⁴, wyznaczono osoby do koordynacji prac niezbędnych do opracowania i wdrożenia jednolitych zasad w zakresie rozliczania podatku VAT. Zadania w ramach zespołu wykonywały dwie grupy robocze²⁵, w tym dla oświatowych jednostek budżetowych²⁶ oraz dla pozostałych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 3, 6, 632-639)

1.2 Struktura organizacyjna Miasta odpowiadała zadaniom wskazanym w ustawie o centralizacji VAT oraz ustawie o VAT. Zadania dotyczące centralnego rozliczania podatku VAT zostały przypisane²⁷ od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r. dwóm komórkom organizacyjnym Urzędu, tj. Wydziałowi Oświaty²⁸ i Wydziałowi Księgowości²⁹. Od 1 kwietnia 2018 r. zadania te realizował Wydział Księgowości³⁰.

²¹ Tj. w zakresie składek ZUS oraz zaliczek na PIT.

²² W tym również przez jednostki dotychczas korzystające ze zwolnienia (podmiotowego).

²³ Tj. wskaźnik struktury sprzedaży oraz przewspółczynnik.

²⁴ Dalej: zarządzenie w sprawie powołania zespołu ds. centralnego rozliczenia podatku VAT.

²⁵ Do grup należeli pracownicy Wydziału Księgowości Urzędu oraz przedstawiciele jednostek budżetowych Miasta.

²⁶ Według stanu na 1 stycznia 2017 r. 88% (tj. 161 ze 183) jednostek budżetowych stanowiły jednostki oświatowe, tj. szkoły, przedszkola, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki kształcenia i doskonalenia zawodowego, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

²⁷ Na podstawie zarządzenia nr 505/16 Prezydenta Miasta Szczecin z 30 grudnia 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin oraz zarządzenia nr 67/18 Prezydenta Miasta Szczecin z 9 lutego 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin.

²⁸ W okresie wdrożenia centralizacji rozliczeń w podatku VAT, 88% jednostek budżetowych Miasta (tj. 161 ze 183) stanowiły jednostki oświatowe; do kompetencji Wydziału Oświaty w zakresie rozliczania podatku VAT tych jednostek należały w szczególności: konsolidacja danych pochodzących z rejestrów jednostkowych, ewidencja deklaracji jednostkowych, księgowanie wpłat i zwrotów zgodnie z wyciągiem bankowym dotyczących podatku VAT, sporządzanie cząstkowej deklaracji VAT oraz jej przekazywanie do Wydziału Księgowości Urzędu.

²⁹ Zadania te dotyczyły m.in.: rozliczania podatku VAT Miasta, aktualizacji we właściwym urzędzie skarbowym danych ewidencyjnych podatnika, koordynowania i monitorowania spraw związanych z rozliczaniem podatku VAT oraz uzyskaniem opinii prawnych, jak również interpretacji indywidualnych.

³⁰ W tym na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Szczecin: nr 131/18 z 28 marca 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin oraz nr 145/19 z 9 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin (ze zm. wprowadzonymi zarządzeniami nr: 259/19 z 28 czerwca 2019 r. oraz 474/19 z 12 listopada 2019 r.).

Procedury wewnętrzne regulujące obowiązki jednostek organizacyjnych w zakresie centralizacji rozliczeń w podatku VAT były aktualne³¹ oraz dostosowane do zadań określonych w ww. ustawach.

(akta kontroli str. 3, 6, 207-209, 632-639)

1.3 W okresie objętym kontrolą, zarządzeniem nr 439/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług Gminy Miasto Szczecin³², wskazano wewnętrzne zasady rozliczania podatku VAT, w tym m.in. komórki organizacyjne oraz osoby odpowiedzialne za rozliczenia tego podatku, a także terminy składania deklaracji oraz stawki podatku VAT. Określono również procedurę obiegu dokumentów podatkowych w jednostkach organizacyjnych Miasta w celu przygotowania i złożenia skonsolidowanej deklaracji VAT, obieg dokumentów związanych ze składaniem korekt jednostkowych rejestrów i deklaracji VAT oraz instrukcję rozliczania podatku VAT.

Zasady związane ze scentralizowanym rozliczaniem podatku VAT podlegały aktualizacjom³³, w tym w zakresie np.: wykazu jednostek organizacyjnych Miasta podlegających centralizacji VAT oraz wprowadzenia w tych jednostkach czynności sprawdzających.

(akta kontroli str. 3, 1702-1798, 1980-1985)

1.4. Określone przez Miasto wewnętrzne zasady prowadzenia dokumentacji związanej ze scentralizowanym rozliczaniem podatku VAT były przestrzegane w zakresie: przekazywania rozliczeń częściowych z jednostek organizacyjnych Miasta (za wyjątkiem 10 przypadków opóźnienia od jednego do czterech dni³⁴), przekazywania środków finansowych na zapłatę podatku VAT w wymaganych terminach (za wyjątkiem 17 przypadków opóźnienia od jednego do 13 dni³⁵), stosowania ustanowionych wzorów dokumentów i formularzy, zawarcia w fakturach wymaganych elementów, obiegu dokumentów z ustalonymi zasadami. Pomimo przekazywania przez jednostki organizacyjne Miasta z opóźnieniem rozliczeń częściowych i środków finansowych na zapłatę podatku VAT, nie stwierdzono przypadków nieterminowego składania deklaracji podatkowych dla podatku VAT oraz nieterminowego regulowania zobowiązań podatkowych przez Miasto do Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli str. 6, 236-239, 2203-2208)

1.5 W związku z podjęciem przez Miasto z dniem 1 stycznia 2017 r. rozliczania podatku VAT wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT, informację w tym zakresie złożono 30 grudnia 2016 r.³⁶ Naczelnikowi Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 wskazanej ustawy, do informacji załączono wykaz 180 jednostek organizacyjnych wraz z podaniem ich nazwy, adresu siedziby oraz numeru identyfikacji podatkowej.

³¹ Według stanu na 30 grudnia 2019 r.

³² Dalej: zarządzenie w sprawie centralizacji rozliczeń podatku VAT.

³³ W tym do listopada 2019 r. zarządzeniami Prezydenta Miasta Szczecin zmieniającymi zarządzenie w sprawie centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług Gminy Miasto Szczecin nr: 493/16 z 28 grudnia 2016 r., 315/17 z 5 lipca 2017 r., 418/17 z 19 września 2017 r., 564/17 z 29 grudnia 2017 r., 355/18 z 7 sierpnia 2018 r. oraz 344/19 z 9 sierpnia 2019 r.

³⁴ Opóźnienia stwierdzone przez pracowników Referatu ds. rozliczeń podatku VAT podczas czynności sprawdzających.

³⁵ Opóźnienia stwierdzone przez pracowników Referatu ds. rozliczeń podatku VAT podczas czynności sprawdzających.

³⁶ Tj. przed dniem podjęcia tego rozliczenia.

W latach 2017-2019 (do 25 września) zlikwidowano Miejską Izbę Wyrzeźwien i powołano Szczecińskie Centrum Profilaktyki Uzależnień³⁷. Ponadto, ze względu na reformę oświaty przekształceniu uległy 22 jednostki oświatowe³⁸, a 12 jednostek oświatowych zlikwidowano³⁹. Według stanu na 25 września 2019 r. dane niezbędne do sporządzenia skonsolidowanej deklaracji VAT generowano przez 168 podległych Prezydentowi jednostek budżetowych, w tym: 149 oświatowych, 12 wykonujących usługi publiczne i inne zadania oraz siedem działających w obszarze pomocy społecznej.

W procesie centralizacji podatku VAT uwzględnione zostały wszystkie jednostki organizacyjne Miasta, co było zgodne z art. 2 pkt 1 ustawy o centralizacji VAT.

(akta kontroli str. 6, 70-77, 79-123, 1529-1534)

1.6 W okresie objętym kontrolą, dane objęte informacją o centralizacji podatku VAT⁴⁰ aktualizowano poprzez złożenie do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego zgłoszenia aktualizacyjnego NIP-2, w tym:

- 7 września 2017 r. wykaz jednostek budżetowych scentralizowanego podatnika podatku VAT⁴¹ zmodyfikowano w zakresie 42 jednostek oświatowych⁴², z powodu wprowadzonych reformą oświaty zmian 1 września 2017 r.;
- 5 stycznia 2018 r. w zakresie wykreślenia z wykazu jednostek budżetowych Miejskiej Izby Wyrzeźwien oraz zgłoszenia utworzonego od 1 stycznia 2018 r. Szczecińskiego Centrum Profilaktyki Uzależnień;
- 13 września 2019 r. wykaz jednostek budżetowych zmodyfikowano w zakresie 13 jednostek oświatowych⁴³ w wyniku zmian, które nastąpiły 31 sierpnia i 1 września 2019 r. z powodu reformy oświaty.

Z opóźnieniem czterech dni przekazano do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego informacje o zmianie danych 13 jednostek oświatowych⁴⁴, tj. niezgodne z art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji, w związku z art. 193 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe⁴⁵ oraz § 3 uchwały nr VI/176/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie wyłączenia X Liceum Ogólnokształcącego z Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 3 w Szczecinie i jego likwidacji oraz rozwiązania Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 3 w Szczecinie⁴⁶.

(akta kontroli str. 6, 112-123, 204-206, 244-308, 316-317, 788-795, 1335, 1425-1427)

1.7 W latach 2016-2019 (do 30 września) zadania merytoryczne związane z rozliczaniem podatku VAT w Urzędzie wykonywało łącznie ośmiu pracowników⁴⁷, w tym: jeden w 2016 r., pięciu w 2017 r., siedmiu w 2018 r.⁴⁸ oraz sześciu w 2019 r. Zatrudnienie osób zajmujących się tym zadaniem systematycznie wzrastało, w tym z jednej do pięciu osób w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego oraz z pięciu do sześciu osób w latach 2018-2019 w porównaniu do 2017 r. Powyższe

³⁷ Uchwała nr XXXIV/935/17 Rady Miasta Szczecin z dnia 17 października 2017 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Szczecińskie Centrum Profilaktyki Uzależnień” w Szczecinie (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 15 listopada 2017 r., poz. 4623).

³⁸ W tym: cztery gimnazja i 18 zespołów szkół w szkoły podstawowe, licea i technika.

³⁹ W tym: 10 gimnazjów i dwa zespoły szkół.

⁴⁰ Dotyczy zgłoszenia wymaganego art. 5 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT, w związku z podjęciem przez Miasto rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi.

⁴¹ Dalej: wykaz jednostek budżetowych.

⁴² W tym: w związku z ich wykreślaniem, utworzeniem lub przekształceniem w inną formę organizacyjną.

⁴³ W tym: w związku z ich wykreślaniem, utworzeniem lub przekształceniem w inną formę organizacyjną.

⁴⁴ W wyniku zmian które nastąpiły z powodu reformy oświaty.

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.; dalej: ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.

⁴⁶ Dalej: uchwała Rady Miasta nr VI/176/19.

⁴⁷ Dane nie obejmują zatrudnienia Skarbnika Miasta oraz Dyrektora Wydziału Księgowości.

⁴⁸ Łącznie z pracownikiem zatrudnionym na zastępstwo oraz pracownikiem zastępowanym.

uzasadnione było przypisaniem Referatowi ds. rozliczeń podatku VAT nowych zadań związanych z procesem centralizacji podatku VAT. Planowany na 31 grudnia lat 2017-2018 oraz 30 września 2019 r. limit etatowy pracowników zajmujących się scentralizowanym podatkiem VAT był zgodny ze stanem zatrudnienia. W okresie wcześniejszym, tj. na 31 grudnia 2016 r. przewidywano zatrudnienie czterech osób, w tym od 1 grudnia 2016 r. trzech osób z Wydziału Księgowości oraz od 16 grudnia 2016 r. jednej osoby z Wydziału Oświaty. Zgodnie z tym planem pełną obsadę stanowisk⁴⁹ zapewniono od stycznia 2017 r.

W celu realizacji zarządzenia w sprawie powołania zespołu ds. centralnego rozliczenia podatku VAT zawarto 18 umów cywilnoprawnych z osobami niebędącymi pracownikami Urzędu⁵⁰, w tym: na opracowanie instrukcji podatkowych określających zasady rozliczania i dokumentowania podatku VAT jednostek budżetowych oraz procedur obiegu dokumentów w zakresie przygotowania scentralizowanych rejestrów i deklaracji podatku VAT Miasta, a także testowanie umożliwiającego centralizację podatku VAT programu Rozrachunki⁵¹. Zawarcie umów uzasadniono posiadaniem przez wskazane osoby praktycznej wiedzy o funkcjonowaniu poszczególnych jednostek organizacyjnych z zakresu rozliczenia podatku VAT. Z tytułu realizacji umów wydatkowano ogółem 20 tys. zł⁵².

(akta kontroli str. 6-8, 39-43, 49-58, 231-235, 311-314, 365-383, 632-639)

1.8 W okresie objętym kontrolą wszyscy pracownicy Urzędu, którzy wykonywali zadania związane ze scentralizowanym rozliczeniem podatku VAT⁵³, posiadali wykształcenie wyższe⁵⁴ oraz doświadczenie zawodowe w zakresie rozliczania podatku VAT⁵⁵. Ponadto, studia podyplomowe w dziedzinie rachunkowości ukończyła jedna osoba i jedna osoba posiadała kwalifikacje doradcy podatkowego⁵⁶. Wszystkim pracownikom zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych z zakresu podatku VAT poprzez m.in. organizację szkoleń indywidualnych, w tym: pięciu w 2016 r., ośmiu w 2017 r., 10 w 2018 r. oraz siedmiu w 2019 r.⁵⁷ Szkolenia dotyczyły m.in.: zmian stanu prawnego w zakresie podatku VAT, zasad deklarowania, ewidencjonowania oraz rozliczania tego podatku. Ponadto, umożliwiono tym urzędnikom udział w szkoleniach grupowych.

Analiza kwalifikacji trzech pracowników zatrudnionych w Referacie ds. rozliczeń podatku VAT⁵⁸ wykazała, że były one adekwatne do wymagań wskazanych w opisach stanowisk i zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵⁹. Zakresy obowiązków tych osób były aktualne i odpowiadały zadaniom określonym w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

W kontrolowanym okresie obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w tym m.in.: głównego księgowego Urzędu, wynikające z ustawy z dnia 29 września 1994 r.

⁴⁹ Tj. czterech pracowników.

⁵⁰ Umowy na okres od 12 do 22 grudnia 2016 r. zawarto z pracownikami budżetowych jednostek organizacyjnych Miasta, którzy stanowili skład zespołu ds. centralnego rozliczenia podatku VAT.

⁵¹ W tym: instalacja i konfiguracja programu, wprowadzenie dokumentów zakupu i sprzedaży do bazy testowej, przygotowanie i przesłanie do Urzędu deklaracji jednostkowych VAT-7 oraz danych w formacie JPK_VAT.

⁵² Dane według stanu na 27 listopada 2019 r.

⁵³ Ogółem osiem osób, w tym: jedna w 2016 r., pięć w 2017 r., siedem w 2018 r. – łącznie z pracownikiem zatrudnionym na zastępstwo i pracownikiem zastępowanym oraz sześć w 2019 r.

⁵⁴ W tym o kierunku umożliwiającym wykonywanie zadań na stanowisku.

⁵⁵ Od jednego roku do 19 lat.

⁵⁶ Wpis na krajową listę doradców podatkowych z 29 marca 2019 r.

⁵⁷ Dane według stanu na 30 września 2019 r.

⁵⁸ W tym: Podinspektora ds. rozliczeń podatku VAT w Wydziale Księgowości, Inspektora ds. koordynowania centralnego rozliczania podatku VAT oraz Inspektora ds. rozliczeń podatku VAT.

⁵⁹ Dz. U. poz. 936, ze zm.; wcześniej (tj. do 18 maja 2018 r.) obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786, ze zm.).

o rachunkowości⁶⁰, pozyskiwanie przychodów i kontrolę wydatków w budżecie Miasta oraz obsługę finansowo-księgową jednostek Miasta i Urzędu powierzono Skarbnikowi⁶¹, a w przypadku jego nieobecności Dyrektorowi Wydziału Księgowości. Osoby te zostały także umocowane do m.in.: podpisywania w imieniu Miasta (jako podatnika) wszelkich pism kierowanych do organów podatkowych, w tym wszelkich deklaracji podatkowych związanych z rozliczeniem podatku VAT i ich korekt oraz wniosków o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Do podpisywania deklaracji dla podatku VAT, składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej w imieniu Miasta⁶² umocowano pięciu pracowników Urzędu⁶³. Do podpisywania deklaracji dla podatku VAT, składanej w postaci papierowej⁶⁴ pełnomocnictwo posiadało również pięć osób⁶⁵. Do przekazywania zawiadomień i informacji o schematach podatkowych⁶⁶ upoważniono trzy osoby⁶⁷ oraz cztery osoby⁶⁸ do podpisywania protokołów z czynności odczytania zawartości pamięci fiskalnej kas rejestrujących w jednostkach budżetowych Miasta.

(akta kontroli str. 4, 6-8, 41-46, 214-215, 406-460, 632-639, 1164-1165, 1948-1949, 2019-2020)

1.9 W 2016 r.⁶⁹ obowiązki związane z centralizacją podatku VAT wykonywał pracownik Urzędu, któremu w związku z rozszerzeniem zakresu czynności przyznano dodatek specjalny. Spośród pięciu osób, zajmujących się w 2017 r.⁷⁰ centralizacją VAT, dwie były pracownikami Urzędu⁷¹, natomiast trzy zatrudniono w wyniku naboru zewnętrznego⁷². W 2018 r. zatrudniono dwie osoby po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru zewnętrznego⁷³. Dwoch pracowników wykonywało swoje obowiązki na podstawie umowy na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością innego pracownika samorządowego⁷⁴. W 2019 r. (do 30 września) nie organizowano naboru pracowników do wykonywania zadań związanych z centralizacją rozliczeń w podatku VAT.

Objęte analizą dwa otwarte i konkurencyjne nabory oraz jeden przeprowadzony w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego,

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

⁶¹ W tym: zarządzeniem w sprawie podziału zadań i kompetencji oraz powierzenia prowadzenia określonych spraw Gminy Miasto Szczecin w imieniu Prezydenta Miasta Szczecin: nr 58/16 z 16 lutego 2016 r. (ze zm. wprowadzonymi zarządzeniami: nr 87/16 z 10 marca 2016 r. oraz nr 252/16 z 24 czerwca 2016 r.), nr 410/16 z 31 października 2016 r. (ze zm. wprowadzonymi zarządzeniami nr 489/16 z 28 grudnia 2016 r.), nr 80/17 z 27 lutego 2017 r., nr 517/18 z 3 grudnia 2018 r. oraz nr 18/19 z 16 stycznia 2019 r.

⁶² UPL-1.

⁶³ W tym: od 23 sierpnia 2016 r. – Dyrektor Wydziału Księgowości, Kierownik Referatu ds. rozliczeń podatku VAT oraz Kierownik Referatu ewidencji należności budżetowych., od 10 września 2016 r. – Skarbnik oraz od 5 czerwca 2019 r. – Zastępca Dyrektora Wydziału Księgowości.

⁶⁴ UPL-1P.

⁶⁵ Tj. od 17 października 2016 r. Skarbnik oraz od 28 października 2016 r. czterech Zastępców Prezydenta (w dwóch przypadkach pełnomocnictwo odwołano 5 czerwca 2019 r.).

⁶⁶ W tym: MDR, MDR-1, MDR-2 oraz MDR-4.

⁶⁷ W tym od 17 czerwca 2019 r.: Skarbnika, Dyrektora Wydziału Księgowości oraz jego zastępcę.

⁶⁸ W tym od 6 kwietnia 2017 r. pracowników Referatu ds. rozliczeń podatku VAT (kierownika, dwóch głównych specjalistów oraz podinspektora).

⁶⁹ Według stanu na 31 grudnia.

⁷⁰ Według stanu na 31 grudnia.

⁷¹ W tym w ramach: awansu wewnętrznego na podstawie art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych (jeden pracownik) oraz zamiany zakresu czynności (jeden pracownik).

⁷² Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

⁷³ W tym jedna z tych osób była pracownikiem Urzędu zatrudnionym na podstawie umowy na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością innego pracownika samorządowego.

⁷⁴ W tym jeden z pracowników w okresie świadczenia pracy na zastępstwo przystąpił (z wynikiem pozytywnym) do otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowisko urzędnicze.

zorganizowano prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych oraz regulacjami wewnętrznymi⁷⁵.

(akta kontroli str. 6, 8, 47-48, 217-229, 461-466)

1.10 W kontrolowanym okresie w związku z procesem centralizacji podatku VAT wydatkowano łącznie 2 380,6 tys. zł, w tym: 721,2 tys. zł w 2016 r., 531 tys. zł w 2017 r., 657,8 tys. zł w 2018 r. oraz 470,6 tys. zł w 2019 r. Wydatki stałe z tego tytułu wynosiły 1 840,7 tys. zł i dotyczyły m.in. wynagrodzeń pracowników⁷⁶, kosztów utrzymania oprogramowania informatycznego⁷⁷, opinii prawnych⁷⁸, mediów⁷⁹, okresowych przeglądów kas rejestrujących⁸⁰ oraz kosztów związanych z weryfikacją plików JPK_VAT⁸¹. Jednorazowe koszty w łącznej wysokości 539,9 tys. zł poniesiono m.in. na: usługi doradczo-konsultingowe i analityczne⁸², sprzęt informatyczny⁸³, meble i sprzęt biurowy⁸⁴, szkolenia dla pracowników Urzędu⁸⁵, szkolenia dla pracowników jednostek organizacyjnych⁸⁶, publikacje fachowe⁸⁷, zakup kas rejestrujących i drukarek fiskalnych⁸⁸ oraz wprowadzenie nowej matrycy stawek⁸⁹.

W porównaniu do okresu sprzed centralizacji VAT, tj. w 2015 r. poniesione ogółem wydatki z tytułu analogicznych grup kosztów wynosiły 365 tys. zł, w tym stałe w wysokości 208,3 tys. zł oraz jednorazowe w kwocie 156,7 tys. zł.

W procesie przygotowywania jednostki samorządu terytorialnego do centralizacji podatku VAT w 2015 r. korzystano z usług doradczo-analitycznych, w tym na podstawie umowy z podmiotem zewnętrznym. Zgodnie z zawartym na okres od 26 listopada 2015 r. do 27 marca 2017 r. kontraktem, Wykonawca zobowiązany był m.in. do analizy specyfiki działalności jednostki samorządu terytorialnego, opracowania planu i harmonogramu działań niezbędnych do wdrożenia nowego modelu rozliczeń podatku VAT, przedstawienia pisemnego raportu, szkoleń i konsultacji, a także opracowanie procedur obiegu dokumentów oraz instrukcji podatkowych.

Ponadto, w celu realizacji obowiązku⁹⁰ przekazywania do organów administracji skarbowej schematów podatkowych (tzw. „MDR”), z kancelarią radcy prawnego zawarto umowę na okres od 5 marca 2019 r. do 25 kwietnia 2019 r., obejmującą m.in.: przygotowanie procedury wewnętrznej oraz bieżące identyfikowanie i raportowanie schematów, przeprowadzenie warsztatów w zakresie związanych z MDR przepisów prawnych oraz praktycznego ich wykorzystania, raport o rolach

⁷⁵ Tj. zarządzeniem nr 320/13 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia procedury naboru na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze oraz wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Szczecin po zmianie wprowadzonej zarządzeniem nr 24/14 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 17 stycznia 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia procedury naboru na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze oraz wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Szczecin.

⁷⁶ W tym: 200,5 tys. zł w 2016 r., 270,8 tys. zł w 2017 r., 332,4 tys. zł w 2018 r. oraz 304,1 tys. zł w 2019 r.

⁷⁷ W tym: 435,4 tys. zł w 2016 r., 28,9 tys. zł w 2017 r., 60,5 tys. zł w 2018 r. oraz 28,7 tys. zł w 2019 r.

⁷⁸ W tym: po 43,2 tys. zł w latach 2016-2017, 50,5 tys. zł w 2018 r. oraz 13 tys. zł w 2019 r.

⁷⁹ W tym: 0,04 tys. zł w 2016 r., 0,2 tys. zł w latach 2017-2018 r. oraz 0,1 tys. zł w 2019 r.

⁸⁰ 9,1 tys. zł w 2019 r.

⁸¹ W tym: 6,5 tys. zł w 2017 r., 10,1 tys. zł w 2018 r. oraz 12,4 tys. zł w 2019 r.

⁸² W tym: 48,7 tys. zł w 2019 r.

⁸³ W tym: 8,1 tys. zł w 2016 r., 11,5 tys. zł w 2017 r., oraz 6,2 tys. zł w 2018 r.

⁸⁴ W tym: 5,6 tys. zł w 2017 r., 10,6 tys. zł w 2018 r. oraz 0,04 tys. zł w 2019 r.

⁸⁵ W tym: 2,3 tys. zł w 2016 r., 3,6 tys. zł w 2017 r., 4,4 tys. zł w 2018 r. oraz 2,6 tys. zł w 2019 r.

⁸⁶ W tym: 31,5 tys. zł w 2016 r., 46,2 tys. zł w 2017 r., 33,7 tys. zł w 2018 r. oraz 11,8 tys. zł w 2019 r.

⁸⁷ W tym: 0,1 tys. zł w 2016 r. oraz 0,2 tys. zł w 2017 r.

⁸⁸ W tym: 114,4 tys. zł w 2017 r. oraz 149,2 tys. zł w 2018 r.

⁸⁹ 39,9 tys. zł w 2019 r.

⁹⁰ Obowiązek wynikający z wejściem w życie od 1 stycznia 2019 r. ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2193, ze zm.).

podmiotów, transakcjach i terminach raportowania schematów podatkowych oraz wsparcie merytoryczne w procesie wdrażania procedur wewnętrznych.

Poniesione przez jednostki organizacyjne Miasta wydatki związane z rozliczeniem podatku VAT w 2018 r. wynosiły ogółem 2 152,9 tys. zł⁹¹ i były o 86,7% wyższe w stosunku do wydatków z 2015 r.⁹², tj. przed centralizacją podatku VAT.

(akta kontroli str. 8, 124, 126, 128-143, 175-176)

1.11 W latach 2015-2019 (do 30 września) w związku z procesem centralizacji podatku VAT, na podstawie wewnętrznych regulacji przeprowadzono łącznie 30 postępowań⁹³ o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej nieprzekraczającej 30 tys. euro. Zawarte w ich wyniku umowy na łączną kwotę 917 715,31 zł obejmowały m.in.: przygotowanie modelu rozliczania podatku VAT, dostawę i wdrożenie systemu do centralizacji VAT, udostępnienie rozwiązania informatycznego umożliwiającego weryfikację plików JPK_VAT, wprowadzenie matrycy stawek podatku VAT wraz z przypisaniem im kodów w bazie towarowej urzędów fiskalnych, dostawę publikacji związanych z podatkiem VAT, zakup drukarek i kas rejestrujących, organizację szkoleń oraz obsługę prawną procedury wdrożenia systemu raportowania schematów podatkowych.

W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę i wdrożenie systemu do centralizacji podatku VAT oraz udostępnienie rozwiązania informatycznego umożliwiającego weryfikację plików JPK_VAT, wykonawców wybrano zgodnie z zasadami określonymi zarządzeniem nr 303/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie Miasta Szczecin i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej Urzędu Miasta Szczecin⁹⁴. Przed zawarciem umowy dokonano analizy rynku oraz sporządzono z tego tytułu notatkę służbową.

(akta kontroli str. 6, 8, 59-67, 181, 355, 2215-2221)

1.12 Zawarte umowy o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę i wdrożenie systemu do centralizacji VAT⁹⁵ oraz udostępnienie rozwiązania informatycznego umożliwiającego weryfikację plików JPK_VAT⁹⁶ gwarantowały zabezpieczenie interesów zamawiającego, w tym w szczególności: zobowiązywały wykonawcę do realizacji przedmiotu zamówienia z zachowaniem najwyższej staranności, określały warunki wypowiedzenia postanowień kontraktu, wskazywały terminy usunięcia błędów przez wykonawcę oraz określały wysokość kar umownych w przypadku zwłoki w realizacji świadczenia. Wykonawcy rzetelnie wykonywali zobowiązania wynikające z umów, a zamawiający sprawował właściwy nadzór nad realizacją wskazanych zamówień. Z tytułu realizacji tych umów poniesiono wydatki w wysokości ogółem 134 614,89 zł brutto⁹⁷, w tym: 117 239,91 zł brutto na dostawę i wdrożenie systemu do centralizacji VAT oraz 17 374,98 zł z tytułu dostępu do rozwiązania informatycznego umożliwiającego weryfikację plików JPK_VAT.

⁹¹ W tym z tytułu: wynagrodzenia pracowników – 1 906 tys. zł, zakupu sprzętu informatycznego – 16,8 tys. zł, oprogramowania informatycznego wraz z aktualizacją – 31,9 tys. zł, zakupu mebli i sprzętu biurowego – 23,4 tys. zł, szkoleń dla pracowników – 3,4 tys. zł, publikacji fachowych – 16,3 tys. zł, opłat za media – 148,6 tys. zł oraz materiałów biurowych – 6,6 tys. zł.

⁹² Poniesione w 2015 r. wydatki wyniosły 1 153,1 tys. zł.

⁹³ W tym: dwa w 2015 r., cztery w 2016 r., dziewięć w 2017 r., 10 w 2018 r. oraz pięć w 2019 r.

⁹⁴ Dalej: Regulamin udzielania zamówień.

⁹⁵ Umowa zawarta 26 września 2016 r. z terminem obowiązywania do 24 lutego 2017 r.

⁹⁶ Umowa zawarta 30 sierpnia 2018 r. z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2019 r.

⁹⁷ Według stanu na 29 listopada 2019 r.

Umowa na udostępnienie rozwiązania informatycznego umożliwiającego weryfikację plików JPK_VAT została zmieniona aneksem⁹⁸, którym przedłużono termin jej obowiązywania do 16 miesięcy⁹⁹.

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła m.in., że: próg 30.000 euro w zamówieniach publicznych zapewnia zamawiającemu odpowiedni poziom elastyczności, dzięki czemu zamówienia o niskiej wartości mogą być udzielane według zasad przewidzianych w regulaminie wewnętrznym. (...) Regulamin wskazuje (...) że, przed zawarciem umowy zamawiający powinien dokonać analizy rynku i sporządzić z tego tytułu notatkę służbową. W związku z powyższym dokonano analizy rynku w celu wybrania wykonawcy (...). Przeprowadzono jednocześnie oceny skutków, kosztów i korzyści dotyczących podpisania aneksu (...). Dynamika zmian w zakresie nowej struktury pliku JPK, oceniana w połowie 2019 r. wskazywała, że nowa struktura jednolitego pliku kontrolnego ma zastąpić od stycznia 2020 r. składany plik JPK_VAT. Ostatecznie Ministerstwo Finansów przesunęło ten termin na 1 kwietnia 2020 r. (dla samorządów od 1 lipca 2020 r.). Ponadto, z ekonomicznego punktu widzenia koszt nabycia innej aplikacji na okres tylko czterech miesięcy byłby niewspółmiernie wysoki w stosunku do kosztu, jaki ponieśliśmy nabywając licencję na okres 16 miesięcy. Firmy oferujące tego typu usługi kalkulują cenę nabycia z uwzględnieniem długości trwania umowy. Im dłuższy jest ten czas tym koszt miesięczny dostępu do usługi jest niższy. Podobnie z organizacyjnego punktu widzenia dotychczasowa aplikacja pozwoliła nam na jednolitą ocenę poprawności wszystkich plików JPK za cały 2019 r. Dotychczasowa weryfikacja i walidacja plików za pomocą zakupionego oprogramowania, pokazuje że JPK Gminy Miasto Szczecin są poprawne, co znajduje potwierdzenie w braku w 2019 r. wezwań do ich skorygowania przez organy podatkowe. Poza tym (...) regulamin nie określał zasad zmiany umowy w zamówieniach publicznych do 30.000 euro. Tym samym zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 1 oraz pkt 2 zamawiający wybrał wykonawcę i sporządził notatkę służbową. Następnie po zawarciu umowy na podstawie § 6 ust. 3 umowy z 30.08.2018 r., w której wskazano, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego – zamawiający wydłużył termin kontraktu. W § 6 ust. 4 umowy dopuszczono możliwość zmiany i modyfikacji umowy w formie pisemnej. Zgodnie z art. 353 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (...) zamawiający dokonał zmiany umowy w granicach swobody kontraktowej. Wprowadzenie aneksu nie spowodowało przekroczenia progu 30.000 euro. W 2020 r. Gmina Miasto Szczecin nie dokonała przedłużenia umowy i tym samym umowa z 31.08.2018 r. wygasła.

(akta kontroli str. 59-67, 182, 309-310, 315, 326-354, 356-364, 2209-2221)

1.13 W latach 2016-2019 (do 30 września) w zakresie centralizacji podatku VAT zorganizowano 32 szkolenia indywidualne¹⁰⁰ dla 13 pracowników Urzędu¹⁰¹ oraz 11 szkoleń grupowych¹⁰² dla 2 355 pracowników jednostek organizacyjnych Miasta i pracowników Urzędu. Wskazane szkolenia dotyczyły m.in.: zmian stanu prawnego w zakresie podatku VAT, organizacji procesu centralizacji VAT, praktycznej obsługi systemu informatycznego dotyczącego rozliczeń VAT, raportowania schematów podatkowych, zasad deklarowania, ewidencjonowania i rozliczania podatku

⁹⁸ Z 30 sierpnia 2019 r.

⁹⁹ W umowie postanowiono, że w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego (§ 6 ust. 3) oraz wszelkie zmiany i jej modyfikacje wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności (§ 6 ust. 4).

¹⁰⁰ W tym: sześć w 2016 r., osiem w 2017 r., 11 w 2018 r. oraz siedem w 2019 r.

¹⁰¹ W tym: dziewięciu osób z Wydziału Księgowości, dwóch osób z Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego oraz jednej osoby z Wydziałów: Oświaty oraz Zasobu i Obrotu Nieruchomościami.

¹⁰² W tym: trzy w 2016 r., po dwa w latach 2017-2018 oraz cztery w 2019 r.

naliczonego, jednolitego pliku kontrolnego oraz odpowiedzialności karno-skarbowej za rozliczenia podatkowe.

(akta kontroli str. 4, 384-398, 1948-1949, 2019)

1.14 W latach 2016-2019 (do 30 września) w ramach współpracy z KAS siedemnastokrotnie występowano do organów skarbowych o interpretację przepisów prawa podatkowego w zakresie m.in.: obowiązku uwzględnienia w centralizacji podatku VAT jednostek organizacyjnych Miasta, braku obowiązku opodatkowania usługi bezpłatnych przewozów środkami lokalnego transportu zbiorowego oraz czynności wyłączenia nieruchomości gruntowych w przypadku zrzeczenia się odszkodowania, zwolnienia z opodatkowania importu usług organizacji zagranicznych praktyk zawodowych dla uczniów, wyłączenia z opodatkowania opłat za pobyt dzieci w pieczy zastępczej, sposobu opodatkowania: kosztów mediów w przypadku najemców lokali mieszkalnych, czynności przekształcenia prawa współużytkowania wieczystego gruntów w prawo własności na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi najemców lokali, opłat za media bezumownych użytkowników lokali, czynności wydania nauczycielom legitymacji służbowych oraz pobytu i wyżywienia w przedszkolach. W związku z wymienionymi wnioskami organy administracji skarbowej uznały stanowisko Miasta za: prawidłowe w 10 przypadkach, nieprawidłowe w pięciu przypadkach oraz w części prawidłowe i w części nieprawidłowe w dwóch przypadkach. Ponadto, prowadzono korespondencję dotyczącą jednostek budżetowych Miasta objętych centralizacją VAT, w tym w zakresie wykreślenia tych jednostek z rejestru podatników lub danych o ich rachunkach bankowych.

(akta kontroli str. 4, 144-147, 487-488)

1.15 W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące centralizacji rozliczeń VAT, nie były przedmiotem audytów¹⁰³ oraz kontroli zewnętrznych w Urzędzie.

W latach 2018-2019 (do 30 września) w zakresie centralizacji rozliczeń podatku VAT, pracownicy Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadzili łącznie 21 kontroli, w tym: przedszkoli, szkół, poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz placówki artystycznej. Wskazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności braku przestrzegania wewnętrznych regulacji w zakresie centralizacji rozliczeń podatku VAT¹⁰⁴. Kierownicy podległych jednostek na bieżąco podejmowali działania służące realizacji wniosków pokontrolnych¹⁰⁵.

Ponadto, pracownicy Referatu ds. rozliczeń podatku VAT Wydziału Księgowości przeprowadzili czynności sprawdzające¹⁰⁶ w 65 podległych jednostkach organizacyjnych¹⁰⁷. W ich wyniku wykazano m.in.: nieprawidłowe wystawianie dokumentów sprzedaży, niezgodność danych pomiędzy dokumentami sprzedaży,

¹⁰³ W latach 2016-2019 (do 5 grudnia) zagadnienia dotyczące centralizacji podatku VAT nie zostały objęte planami audytu wewnętrznego ze względu na konieczność zbadania podstawowych obszarów działalności Miasta, tj. o wyższym poziomie ryzyka oraz z powodu ograniczonych zasobów kadrowych. Analiza ryzyka do planu audytu wewnętrznego na 2019 r. uwzględniała centralizację podatku VAT w obszarze „Podatki i opłaty lokalne”.

¹⁰⁴ W tym, np.: nieprawidłowego oznaczenia faktur, braku wskazywania na fakturach sprzedaży podstawy prawnej do zastosowania zwolnienia od podatku VAT, nieprowadzenia rejestrów zakupów lub rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w jednostkowych deklaracjach VAT-7, a rejestrami zakupów.

¹⁰⁵ Według stanu na 5 grudnia 2019 r. w przypadku czterech kontroli przeprowadzonych w 2019 r. nie minął termin na poinformowanie o realizacji wniosków pokontrolnych.

¹⁰⁶ Obejmujące m.in.: prawidłowość i rzetelność wystawiania dokumentów księgowych dla potrzeb podatku VAT, prowadzenia rejestrów sprzedaży i rejestrów zakupu przy pomocy udostępnionej przez Miasto aplikacji, deklaracje jednostkowe, odliczenia podatku naliczonego, zgodność z obowiązującym prawem w zakresie prowadzonej polityki i praktyki rozliczeń podatku VAT, wyznaczanie oraz stosowanie wskaźnika struktury sprzedaży oraz przewspółczynnika, terminowość i prawidłowości dokonywania wynikających z jednostkowych deklaracji rozliczeń finansowych z Miastem.

¹⁰⁷ W tym w: 17 w 2017 r., 27 w 2018 r. oraz 21 w 2019 r. (do 14 listopada).

a umowami zawartymi z kontrahentami, odliczanie podatku VAT od zakupów niezwiązanych z prowadzoną sprzedażą, niestosowanie regulacji wewnętrznych odnośnie terminów składania jednostkowych deklaracji VAT-7 oraz regulowania zobowiązań podatkowych, a także ustalanie błędnych wartości wskaźników struktury sprzedaży oraz prewspółczynników. Kierownicy podległych jednostek realizowali zalecenia zawarte w raportach z czynności sprawdzających¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 4, 194-195, 467-486, 1961-1980, 1983-1984, 1987-2016, 2025-2083)

1.16 W kontrolowanym okresie¹⁰⁹ do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski oraz petycje dotyczące centralizacji rozliczeń podatku VAT, w tym dotyczące jednostek organizacyjnych Miasta.

(akta kontroli str. 4, 6, 68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dniu 13 września 2019 r., zamiast w terminie do 9 września 2019 r. (z 4-dniowym opóźnieniem), przekazano Naczelnikowi Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego dane aktualizacyjne 13 jednostek oświatowych, w tym: Liceum Ogólnokształcącego nr: V, IX, XIV, XVIII, Technikum Ekonomicznego, Szkoły Podstawowej nr 55, Zespołu Szkół nr 3 i 5, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr: 1, 2, 3, 5 oraz 6. Takie działanie było niezgodne z przepisami art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji, w związku z art. 193 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe oraz § 3 uchwały Rady Miasta Szczecin nr VI/176/19.

Przepisy art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji stanowią, że podatnicy podatku od towarów i usług mają obowiązek aktualizowania danych objętych zgłoszeniem identyfikacyjnym przez dokonanie zgłoszenia aktualizacyjnego do naczelnika urzędu skarbowego, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych. Natomiast stosownie do art. 193 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, z dniem 1 września 2019 r. zespół publicznych szkół, w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowe gimnazjum i liceum ogólnokształcące, staje się czteroletnim liceum ogólnokształcącym oraz zespół publicznych szkół, w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowe gimnazjum i technikum, staje się pięcioletnim technikum.

Zmiany związane z wykreśleniem, utworzeniem lub przekształceniem w inną formę organizacyjną w przypadku Liceum Ogólnokształcącego nr: V, IX, XIV, XVIII, Technikum Ekonomicznego, Zespołu Szkół nr 3 i 5, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr: 1, 2, 5 oraz 6 nastąpiły 1 września 2019 r. na podstawie art. 193 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe. Rozwiązanie Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 3 i utworzenie w jego miejsce samodzielnej jednostki budżetowej, tj. Szkoły Podstawowej nr 55 nastąpiło z dniem 31 sierpnia 2019 r., na mocy uchwały Rady Miasta nr VI/176/19.

Ponadto, zgodnie z § 3 uchwały nr VI/176/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 23 kwietnia 2019 r. w sprawie wyłączenia X Liceum Ogólnokształcącego z Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 3 w Szczecinie i jego likwidacji oraz rozwiązania Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 3 w Szczecinie z dniem 31 sierpnia 2019 r., rozwiązuje się Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 3 w Szczecinie z siedzibą przy ul. Orawskiej 1, 70–131 Szczecin, zwany dalej „zespołem szkół”. Szkoła

¹⁰⁸ Według stanu na 14 listopada 2019 r. w dwóch przypadkach nie minął termin na poinformowanie o realizacji wniosków pokontrolnych.

¹⁰⁹ Stan na 14 listopada 2019 r.

Podstawowa nr 55 w Szczecinie, wchodząca dotychczas w skład zespołu szkół, staje się samodzielną jednostką budżetową.

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła m.in.: 1 września 2019 r. rozwiązano jednostki budżetowe, w których miejsce utworzono nowe oraz dokonano przekształcenia (...). W związku z ww. zmianami nastąpiła konieczność otwarcia nowych rachunków bankowych przez nowo utworzone i powstałe w ramach przekształcenia jednostki budżetowe. Otwarcia nowych rachunków bankowych mogły dokonać wyłącznie funkcjonujące jednostki budżetowe (kierownicy jednostek). Cały proces otwierania rachunków bankowych oraz przygotowania kompletnego zgłoszenia aktualizacyjnego NIP-2 (w tym uzyskanie podpisu Prezydenta) trwało do 13 września 2019 r. Odłożenie w czasie złożenia zgłoszenia aktualizacyjnego NIP-2 miało na celu złożenie rzetelnego i kompletnego dokumentu.

(akta kontroli str. 6, 112-123, 275-308, 316-317, 788-795, 1335, 1425-1427)

OCENA CZĄSTKOWA

Zaplanowane działania w zakresie przygotowania Miasta do procesu centralizacji rozliczeń podatku VAT zrealizowano prawidłowo, w tym m.in.: opracowano wewnętrzne zasady prowadzenia rozliczeń tego podatku, dostosowano strukturę organizacyjną do realizacji zadań związanych z procesem centralizacji oraz zapewniono pracownikom jednostek organizacyjnych Miasta adekwatne do potrzeb szkolenia.

Struktura organizacyjna, sposób organizacji pracy oraz stan zatrudnienia pracowników umożliwiały rzetelną i pełną realizację zadań związanych z centralizacją rozliczeń VAT. Zgodnie z przepisami prawa, w tym uregulowaniami wewnętrznymi wybierano wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych związanych z centralizacją rozliczeń w podatku VAT oraz przeprowadzano nabory pracowników do wykonywania zadań związanych z tym procesem. W ramach współpracy z KAS występowano do organów skarbowych o interpretację przepisów prawa podatkowego. Przestrzeganie wewnętrznych regulacji przez jednostki organizacyjne Miasta podlegało systematycznym czynnościom sprawdzającym oraz kontroli wewnętrznej, a stwierdzone w ich toku stany nieprawidłowe korygowano. Centralizacją rozliczeń w podatku VAT objęto wszystkie jednostki organizacyjne Miasta.

Pomimo powyższego, po upływie terminu określonego w art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji (opóźnienie – cztery dni), przekazano do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego informację o zmianie danych, które nastąpiły 31 sierpnia i 1 września 2019 r. w zakresie 13 jednostek oświatowych.

OBSZAR

2. Wypełnianie obowiązków podatników VAT przez jednostkę samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2016-2019 (do 30 września) wykazywana w deklaracjach VAT-7 kwota do zapłaty była równa faktycznie wpłaconej przez Miasto i wynosiła łącznie 12 174,4 tys. zł, w tym: 4 651,7 tys. zł w 2016 r., 626,9 tys. zł w 2017 r., 6 432,5 tys. zł w 2018 r. oraz 463,3 tys. zł w 2019 r. Żądana przez Miasto wysokość zwrotu podatku VAT¹¹⁰ była równa kwocie zwróconej przez urząd skarbowy i wynosiła 29 459,9 tys. zł, w tym: 500 tys. zł w 2016 r., 6 069 tys. zł w 2017 r., 15 805,8 tys. zł w 2018 r. oraz 7 085,1 tys. zł w 2019 r.

Ponadto, struktura sprzedaży była zmienna, w tym podatek VAT wynosił od 1 404,3 tys. zł za wrzesień 2018 r. do 6 629,6 zł za maj 2018 r. Dyrektor Wydziału Księgowości, wyjaśniła że: miesięczna struktura sprzedaży

¹¹⁰ W terminie do 60 dni.

w poszczególnych miesiącach lat 2017 – 2019 jest zmienna z uwagi na specyfikę działalności jednostki samorządu terytorialnego i występujące nieokresowe czynności - głównie aporty rzeczowe do spółek i sprzedaż nieruchomości.

W badanych latach wobec Miasta w zakresie podatku VAT nie prowadzono kontroli, postępowań podatkowych i nie toczyły się sprawy przed sądem administracyjnym.

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła, że do 31 października 2019 r. Gmina-Miasto i jej jednostki budżetowe korzystały z mechanizmu podzielonej płatności na zasadzie dobrowolności. Od 1 listopada 2019 r. we wszystkich jednostkach wprowadzono obowiązek płatności na rzecz innych podatników VAT za zakupione towary i usługi udokumentowane fakturami, z wykazaniem podatkiem VAT, komunikatorem przelewu z zastosowaniem mechanizmu podzielonej płatności, bez względu na przedmiot i wartość transakcji.

(akta kontroli str. 4, 8, 124, 127, 198, 236-239, 318, 1338)

2.2 Deklaracje Miasta dla podatku VAT za lata 2017-2019 (do września) składano za okresy miesięczne do 25-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy, w tym na wzorze określonym rozporządzeniem w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług¹¹¹. W tym okresie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej przekazano do urzędu skarbowego ogółem 33 deklaracje¹¹², co było zgodne z art. 99 ust. 1, w związku z ust. 11b ustawy o VAT. Ponadto, na podstawie art. 103 ust. 1 tej ustawy, wynikające z deklaracji zobowiązania regulowano terminowo¹¹³. Z inicjatywy podatnika złożono 88 korekt deklaracji VAT-7¹¹⁴. Analiza 25 korekt deklaracji wykazała, że składano je z powodu m.in.: zmian dokonywanych przez podległe jednostki organizacyjne w ich deklaracjach, ponownego przeliczenia przewspółczynnika, obniżenia kwoty podatku należnego na zasadzie wynikającej z art. 86 ust. 13 ustawy o VAT oraz uzyskania interpretacji indywidualnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej¹¹⁵. Wskazane korekty skutkowały powstaniem zobowiązania do zapłaty w łącznej wysokości 69,4 tys. zł z powodu zmniejszenia kwoty do zwrotu, zwiększeniem o 198,9 tys. zł ogółem kwoty do zapłaty oraz stwierdzeniem nadpłaty podatku w łącznej wysokości 1 229 tys. zł i zaliczeniem jej części na poczet zaległości podatkowych lub jej zwrotem na rachunek Miasta.

(akta kontroli str. 6-7, 236-239)

2.3 Zbiorcze informacje o dokonanych dostawach towarów oraz świadczonych usługach w obrocie krajowym¹¹⁶ Miasta za lata 2017-2019 (do września) składano za okresy rozliczeniowe, w których powstał obowiązek podatkowy, w terminach złożenia deklaracji VAT-7 na wzorze¹¹⁷, określonym rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie wzoru informacji podsumowującej w obrocie krajowym¹¹⁸. W tych latach, za pomocą środków komunikacji elektronicznej przekazano do urzędu skarbowego ogółem 33 informacje podsumowujące w obrocie krajowym, co było zgodne z art. 101a¹¹⁹ ustawy o VAT. W kontrolowanym okresie z inicjatywy podatnika złożono osiem

¹¹¹ Od 1 stycznia 2017 r. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 2273) oraz od 1 lipca 2018 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wzorów deklaracji dla podatku od towarów i usług (Dz. U. poz. 856, ze zm.) – akt ten zostały uchylony z dniem 1 listopada 2019 r.

¹¹² Dane dotyczą pierwotnych deklaracji (bez korekt).

¹¹³ Tj. do 25-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy.

¹¹⁴ W tym do 14 listopada 2019 r.: 59 za 2017 r., 25 za 2018 r. oraz cztery za 2019 r.

¹¹⁵ W zakresie zwolnienia z opodatkowania VAT dla importu usług w zakresie organizacji praktyk zawodowych dla uczniów.

¹¹⁶ Dalej: informacje podsumowujące w obrocie krajowym.

¹¹⁷ VAT-27(2).

¹¹⁸ Dz. U. poz. 2269 – akt ten został uchylony z dniem 1 listopada 2019 r.

¹¹⁹ Art. 101a został uchylony z dniem 1 listopada 2019 r.

korekt tych informacji¹²⁰. Składane informacje były zgodne z danymi wykazywanymi w deklaracjach VAT-7¹²¹.

(akta kontroli str. 6-7, 240-241)

W kontrolowanym okresie za pomocą środków komunikacji elektronicznej przekazano do urzędu skarbowego ogółem 12 zbiorczych informacji o dokonanych transakcjach zagranicznych¹²² Miasta za lata 2017-2019 (do września) na wzorze¹²³, określonym rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie informacji podsumowującej o dokonanych wewnątrzwspólnotowych transakcjach¹²⁴. Składane informacje były zgodne z danymi wykazywanymi w deklaracjach VAT-7¹²⁵. Z inicjatywy podatnika złożono dwie korekty¹²⁶. Na podstawie art. 100 ust. 3 ustawy o VAT, 83% (tj. 10) informacji o dokonanych transakcjach zagranicznych złożono za okresy miesięczne, w których powstał obowiązek podatkowy, do 25-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu dokonania transakcji. W dwóch przypadkach¹²⁷ informacje o dokonanych transakcjach zagranicznych złożono po tym terminie, co było niezgodne ze wskazanym przepisem.

(akta kontroli str. 6-7, 242-243, 316, 361, 402-405, 1333-1334, 1342-1347)

2.4 Zgodnie z zasadami prowadzenia dokumentacji związanej ze scentralizowanym rozliczaniem podatku VAT¹²⁸, prowadzona ewidencja VAT zawierała dane niezbędne do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowej, w tym obejmowała rejestry (sprzedaży i zakupu): jednostkowe¹²⁹, częściowe¹³⁰ oraz zbiorcze¹³¹. Jednostki organizacyjne Miasta przekazywały do Wydziału Księgowości Urzędu wygenerowane przez siebie jednostkowe rejestry oraz jednostkowe deklaracje VAT. Dane pochodzące ze wskazanych dokumentów podlegały scaleniu¹³² w jeden rejestr częściowy dla jednostek oświatowych i dla pozostałych jednostek, a następnie wraz z rejestrami Urzędu konsolidowane w rejestr zbiorczy. Deklaracja VAT-7 Miasta za dany miesiąc, sporządzana była na podstawie zbiorczego rejestru zakupu i zbiorczego rejestru sprzedaży, a następnie przesyłana do Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego.

(akta kontroli str. 6-7, 1666, 1673, 1702-1798)

Dane ujęte w deklaracjach VAT-7 (po korektach)¹³³ za lata: 2017-2019 (kwiecień i maj), 2017-2018 (październik) oraz czerwiec 2019 r. były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji VAT.

(akta kontroli str. 1548-1673)

2.5 W latach 2017-2019 (do 30 września) pliki JPK_VAT przysyłały uprawnione osoby, a dane z nich wynikające były zgodne z wykazanymi w deklaracjach VAT-7

¹²⁰ W tym do 14 listopada 2019 r.: dwie za 2017 r. oraz sześć za 2018 r.

¹²¹ W tym złożonymi w celu korekty.

¹²² Dalej: informacje podsumowujące w obrocie zagranicznym.

¹²³ VAT-UE(4).

¹²⁴ Dz. U. poz. 2268.

¹²⁵ W tym złożonych w celu korekty.

¹²⁶ Po jednej w latach 2017-2018.

¹²⁷ W tym: za luty oraz lipiec 2018 r.

¹²⁸ Określonymi zarządzeniem w sprawie centralizacji rozliczeń podatku VAT (ze zm. wprowadzonymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Szczecin zmieniającymi zarządzenie w sprawie centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług Gminy Miasto Szczecin nr: 493/16 z 28 grudnia 2016 r., 315/17 z 5 lipca 2017 r., 418/17 z 19 września 2017 r., 564/17 z 29 grudnia 2017 r., 355/18 z 7 sierpnia 2018 r. oraz 344/19 z 9 sierpnia 2019 r.).

¹²⁹ Tj. składane przez wszystkie jednostki organizacyjne podlegające centralizacji.

¹³⁰ W tym: jednostek oświatowych i pozostałych jednostek budżetowych.

¹³¹ Tj. zawierające dane ze wszystkich jednostek organizacyjnych podlegających centralizacji.

¹³² Przy zastosowaniu programu komputerowego do konsolidacji danych jednostkowych pn. PROGMAN Kontrola Budżetu Premium.

¹³³ Dobrane losowo.

(po uwzględnieniu ich korekt)¹³⁴. Na podstawie art. 82 § 1b ordynacji podatkowej pliki JPK_VAT za okres od kwietnia 2017 r. do września 2019 r. składano w terminie do 25-go dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu. Pliki JPK_VAT za okres od stycznia do marca 2017 r. przekazano 15 maja 2017 r. Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła m.in., że (...) *Gmina Miasto Szczecin wystąpiła do Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego z wnioskiem (...) o odroczenie terminu do złożenia informacji o ewidencji VAT w postaci pliku JPK. Decyzją (...) z 17 lutego 2017 r. Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego (...) odroczył do (...) 15 maja 2017 r. termin przekazania informacji o prowadzonej ewidencji (...).*

Za grudzień 2018 r. rozliczono fakturę od kontrahenta niezarejestrowanego jako podatnika VAT o wartości zakupu 532,52 zł (kwota VAT 122,48 zł). Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła m.in., że: *Ministerstwo Finansów 22 lutego 2019 r. przysłało (...) powiadomienie o nieaktywnym kontrahencie na dzień wystawienia faktury (...) za telefon komórkowy. Jednostka Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie¹³⁵ ujął w rejestrze zakupu za grudzień 2018 fakturę i odliczył VAT. Po przeprowadzonej analizie okazało się, że kontrahent - os. fizyczna, przekształciła się w spółkę z o.o. od (...) 22 listopada 2018 r. W związku z powyższym w grudniu kontrahent źle wystawił fakturę z danymi już nieaktywnymi. Dopiero w marcu 2019 r. kontrahent doręczył ZDiTM korektę faktury (...) i nową fakturę z nowymi danymi spółki (...). W związku z powyższym dokonano korekty deklaracji za grudzień 2018 r. poprzez usunięcie faktury od nieczynnego już podatnika (...), a dopiero w deklaracji bieżącej za marzec 2019 r. z datą wpływu nowej faktury, ujęta została faktura od spółki (...) z o.o.*

(akta kontroli str. 6 -7, 178-180, 317-318, 543-544, 546-571, 1249-1251, 1335-1337, 1348-1377)

2.6 Od 1 stycznia 2017 r., w związku z przyjmowaniem wpłat w formie gotówkowej od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, stosownie do art. 111 ustawy o VAT, jednostki organizacyjne Miasta ewidencjonowały obrót gotówkowy przy zastosowaniu kas rejestrujących. W latach 2017-2019 (do 30 listopada) Miasto zafiskalizowało w 79 jednostkach organizacyjnych 165 kas rejestrujących¹³⁶. Pozostałe jednostki organizacyjne Miasta, objęte centralizacją podatku VAT, nie dokonywały sprzedaży gotówkowej usług i towarów osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej oraz rolnikom ryczałtowym i w związku z tym nie posiadały kas rejestrujących.

Na podstawie wygenerowanych w latach 2017-2019 (do 31 października) raportów miesięcznych¹³⁷ z pięciu jednostek organizacyjnych Miasta z siedmiu kas rejestrujących stwierdzono, że na czterech raportach, zafiskalizowanych w okresie objętym kontrolą, umieszczona była nazwa i numer NIP scentralizowanego podatnika VAT, tj. Miasta. Na pozostałych trzech raportach, zafiskalizowanych przed centralizacją rozliczeń VAT, znajdowały się nazwa i numer NIP jednostki organizacyjnej Miasta. Wszystkie kasy rejestrujące zafiskalizowane przed centralizacją rozliczeń VAT były wykorzystywane do 31 grudnia 2018 r., co było zgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o centralizacji VAT. Od 1 stycznia 2019 r. na wszystkich raportach z kas rejestrujących znajdowały się dane Miasta i dodatkowo jej właściwej jednostki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 4, 1674-1701, 1886-1888, 1931-1934)

¹³⁴ Różnice pomiędzy deklaracjami VAT-7, a plikami JPK-VAT w zakresie podatku należnego i naliczonego nie przekraczały 1,63 zł i wynikały z zaokrągleń kwot wykazywanych w deklaracjach VAT-7.

¹³⁵ Dalej: ZDiTM.

¹³⁶ Z tego: 64 w 2017 r., 89 w 2018 r. oraz 12 w 2019 r.

¹³⁷ Tj. wybranych losowo.

2.7 Miasto, jako czynny podatnik VAT, rozliczało podatek VAT od wykonywanych czynności, w tym dostaw oraz usług. Czynności te, w zależności od ich charakteru: nie zostały opodatkowane podatkiem VAT¹³⁸, zostały zwolnione z tego podatku¹³⁹, zostały opodatkowane stawką podstawową 23%¹⁴⁰ lub stawką obniżoną 5%¹⁴¹ i 8%¹⁴². Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie podlegało opodatkowaniu VAT z mocy prawa lub stosowano stawkę VAT w wysokości 22% i 23%. Również czynność zajęcia pasa drogowego nie podlegała opodatkowaniu VAT lub stosowano stawkę VAT 23%.

(akta kontroli str. 6-8, 124, 216)

W zakresie stosowania różnych stawek podatku VAT dla tego samego rodzaju czynności Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła: *opłata za zajęcie pasa drogowego, pobierana przez Gminę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotami, podlega opodatkowaniu jako odpłatne świadczenie usług według podstawowej stawki podatku w wysokości 23%. Natomiast gdy Prezydent Miasta działa jako strona stosunku administracyjno-prawnego o władczych uprawnieniach w stosunku do podmiotu, któremu udziela zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ustalając jednocześnie opłatę za zajęcie pasa drogowego, to taka decyzja administracyjna nie podlega opodatkowaniu. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, ponieważ czynność przekształcenia prawa wieczystego użytkowania gruntu w prawo własności nie będzie stanowiła dla celów VAT ponownej dostawy tej samej nieruchomości. Dostawa jest czynnością jednokrotną i miała miejsce w momencie ustanowienia tego prawa. Nie oznacza to jednak, że sama opłata za przekształcenie w każdym przypadku nie podlega opodatkowaniu VAT. Opłata ta bowiem w istocie rzeczy stanowi pozostałą do zapłaty część wynagrodzenia należnego Gminie tytułem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i powinna być opodatkowana tak jak opodatkowane były opłaty „zwykłe”. Kwota należna z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności powinna być opodatkowana według stawki obowiązującej w dniu dostawy, tj. jeżeli ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2010 r. – według stawki 22%, a jeśli po 1 stycznia 2011 r. – według stawki 23%. Tym samym, opłaty związane z przekształceniem prawa wieczystego użytkowania gruntu ustanowionego przed dniem 1 maja 2004 r. nie będą podlegały opodatkowaniu, jako opłaty dotyczące dostawy dokonanej w okresie, gdy grunty nie były towarami w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług z 1993 r.*

(akta kontroli str. 319, 1340-1341)

W wyniku analizy zastosowanych stawek podatku VAT od sprzedaży, stwierdzono że w deklaracjach VAT-7 z lat 2017-2019 (do 30 września)¹⁴³ oraz w zbiorczej ewidencji sprzedaży¹⁴⁴, podatek należny ujęto od wszystkich podlegających

¹³⁸ W tym rekompensata dla spółki komunalnej zajmującej się transportem publicznym.

¹³⁹ W tym: usługi stołówkowe dla uczniów i pracowników pedagogicznych, usługi wychowawcze przedszkoli i żłobków, usługi pomocy społecznej, sprzedaż duplikatów legitymacji, świadectw oraz najem nieruchomości na cele mieszkalne.

¹⁴⁰ W tym: najem nieruchomości na cele użytkowe, centralne ogrzewanie, złomowanie pojazdów, korzystanie z szaletu miejskiego, sprzedaż drewna, wjazd na cmentarz, sprzedaż makulatury, sprzedaż kawy i herbaty, sprzedaż usług motoryzacyjnych, slipowanie jachtów, najem powierzchni reklamowej oraz usługi ksero.

¹⁴¹ W tym sprzedaż: książek, artykułów garmażeryjnych, warzyw, kwiatów oraz sadzonek.

¹⁴² W tym: dostawę wody, odprowadzenie ścieków, usługi obiektów sportowych (tj.: wejście na basen, kąpielisko), usługi stołówkowe dla pracowników administracji, obsługi i innych osób, krótkoterminowe zakwaterowanie, usługi gastronomiczne i cateringowe oraz sprzedaż biletów komunikacji miejskiej.

¹⁴³ Deklaracje VAT-7 dobrano w sposób celowy, tj. z najwyższą wartością podatku należnego od dostawy towarów oraz świadczenia usług opodatkowanych stawką 5% i 8%, w tym za: maj oraz kwiecień w latach 2017-2019, październik w latach 2017-2018 oraz czerwiec 2019 r.

¹⁴⁴ W tym jednostki organizacyjne Miasta w zakresie stawki 5% VAT: Zakład Usług Komunalnych (kwiecień w latach 2017-2018, październik 2018 r. oraz czerwiec 2019 r.), Szkolne Schronisko Młodzieżowe "Cuma"

centralizacji rozliczeń VAT jednostek organizacyjnych Miasta, prawidłowo określono moment powstania obowiązku podatkowego, zastosowano właściwe stawki 5% lub 8% podatku od sprzedaży oraz nie wykazano do opodatkowania czynności świadczonych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Miasta.

(akta kontroli str. 1855-1930, 1935-1938)

2.8 Na podstawie zarządzenia nr 168/19 Prezydenta Miasta Szczecin z 30 kwietnia 2019 r. w sprawie Procedury wewnętrznej raportowania schematów podatkowych dla Gminy Miasto Szczecin, Szefowi KAS przekazywano¹⁴⁵ informacje o schematach podatkowych w VAT na formularzu:

- MDR-1¹⁴⁶ (Miasto jako promotor) o planowanym wykorzystaniu schematu podatkowego z efektem oszczędności podatkowej, w tym: 27 czerwca 2019 r. w zakresie oddania w dzierżawę¹⁴⁷, wytworzonego w ramach przeprowadzonej inwestycji majątku Miasta¹⁴⁸, a także 25 października 2019 r. odnośnie łączenia spółek komunalnych¹⁴⁹ po podjęciu uchwał Rady Miasta Szczecin¹⁵⁰; obu schematom nie został nadany Numer Schematu Podatkowego¹⁵¹;
- MDR-3¹⁵², w tym od sierpnia do listopada 2019 r. siedem informacji w zakresie rozwiązań, z których podatnik już skorzystał¹⁵³;
- MDR-4¹⁵⁴, w tym 25 lipca oraz 25 października 2019 r. dwie informacje kwartalne o danych identyfikacyjnych podmiotów, którym udostępniono schemat podatkowy standaryzowany w zakresie połączenia spółek komunalnych.

(akta kontroli str. 4-5, 7, 1799-1854, 2214)

2.9 W latach 2017-2019 (do 30 września) w sposób prawidłowy sporządzano sprawozdania budżetowe w zakresie dotyczącym dochodów opodatkowanych podatkiem VAT, tj. sprawozdania Rb-27S i Rb-34S, wykazując w nich dochody w kwotach netto (bez podatku VAT) oraz wydatków, tj. sprawozdania Rb-28S, wykazując w nich wydatki w kwotach brutto.

(akta kontroli str. 6-7, 178-180, 491-545, 1940-1947, 1950-1956)

(kwiecień 2017 r. oraz 2019 r., maj w latach 2017-2018 oraz czerwiec 2019 r.), Zespół Szkół nr 6 (maj w latach 2017- 2019), Centrum Edukacji Ogrodniczej (październik w latach 2017-2018), Centrum Żeglarskie (październik 2017 r., kwiecień w latach 2018-2019 oraz maj 2019 r.) oraz stawki 8% VAT: Centrum Mistrzostwa Sportowego oraz I Liceum Ogólnokształcące (kwiecień 2017 r.), Dom Pomocy Społecznej „Dom Kombatanta” oraz II Liceum Ogólnokształcące (maj 2017 r.), Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna nr 1 oraz Przedszkole Publiczne nr 18 (październik 2017 r.), Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy nr 2 oraz Szkoła Podstawowa nr 42 (kwiecień 2018 r.), Bursa Szkolna Integracyjna oraz Zachodniopomorskie Centrum Edukacji Morskiej i Politechnicznej (maj 2018 r.), IV Liceum Ogólnokształcące oraz Liceum Ogólnokształcące z Oddziałami Integracyjnymi (październik 2018 r.), Zespół Żłobków Miejskich oraz Zespół Szkół Samochodowych (kwiecień 2019 r.), Przedszkole Publiczne nr 48 oraz Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 7 (maj 2019 r.), Zespół Szkół Elektryczno-Elektronicznych (czerwiec 2019 r.) oraz Szkoła Podstawowa nr 9 (czerwiec 2019 r.).

¹⁴⁵ Za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

¹⁴⁶ Struktury danych przygotowane na podstawie art. 86b § 1 i art. 86d § 4 ustawy ordynacja podatkowa.

¹⁴⁷ W tym także: odpłatnego udostępnienia w formie najmu lub umowy o podobnym charakterze spółkom komunalnym, instytucjom kultury, samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, stowarzyszeniom, fundacjom oraz osobom prawnym i osobom fizycznym działającym w obrocie gospodarczym.

¹⁴⁸ Zgodnie z informacją – przekazanie majątku Miasta w dzierżawę skutkuje lepszym jego wykorzystaniem przez podmioty specjalizujące się w danej dziedzinie gospodarczej przy uwzględnieniu obowiązujących regulacji prawnych określających sposób i formę angażowania majątku Miasta.

¹⁴⁹ Tj. ze 100% udziałem Miasta.

¹⁵⁰ W tym uchwały nr: VIII/237/19 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na połączenie spółek poprzez przejęcie spółki Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Prawobrzeże” Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie przez spółkę Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie oraz VIII/236/19 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na połączenie spółek poprzez przejęcie spółki Inwestycje Miejskie Stadion Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie przez spółkę Szczecińskie Inwestycje Miejskie Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie.

¹⁵¹ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

¹⁵² Struktury danych przygotowane na podstawie art. 86j § 1 ustawy ordynacja podatkowa.

¹⁵³ Tj. MDR-1 przekazanego 27 czerwca 2019 r.

¹⁵⁴ Struktury danych przygotowane na podstawie art. 86f § 4 ustawy ordynacja podatkowa.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Informacje podsumowujące o transakcjach zagranicznych (VAT-UE) za luty oraz lipiec 2018 r. złożono odpowiednio 30 maja 2018 r. oraz 25 lipca 2019 r., zamiast odpowiednio do 26 marca i 27 sierpnia 2018 r. (opóźnienie wyniosło odpowiednio 65 i 332 dni), co stanowiło naruszenie art. 100 ust. 3 ustawy o VAT. Przepisy te stanowią m.in., że informacje podsumowujące składa się w terminie do 25-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy z tytułu dokonania transakcji. W związku z uchybieniem ustawowego terminu podatnik wyraził tzw. czynny żal.

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła m.in.: *informacja podsumowująca VAT-UE za luty 2018 r. została złożona (...) 30 maja 2018 r. z powodu problemów technicznych systemu do centralizacji rejestrów VAT (...). Po weryfikacji błędu jednostka (...), która pierwotnie nie złożyła informacji VAT-UE do swojej deklaracji jednostkowej, została o tym poinformowana i (...) otrzymaliśmy od niej deklarację jednostkową (...). Niezwłocznie również została sporządzona informacja VAT-UE i przekazana do Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego wraz z czynnym żalem. Transakcja była prawidłowo wykazana w deklaracji VAT-7 w poz. 23 i 24 za (...) luty 2018 r. Informacja VAT-UE za lipiec 2018 r. została złożona 25 lipca 2019 r. ze względu na niewykazanie wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów w pierwotnej deklaracji przez jednostkę we właściwej pozycji deklaracji. Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów jednostka wykazała przez pomyłkę w pozycji 19 i 20 deklaracji VAT dla dostawy towarów i świadczenia usług opodatkowanych stawką 23%.*

(akta kontroli str. 6-7, 242-243, 316, 361, 402-405, 1333-1334, 1342-1347)

OCENA CZĄSTKOWA

Deklaracje dla podatku VAT Miasto składało w terminach wynikających z ustawy o VAT, a zobowiązania z nich wynikające regulowano do 25-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy. Również w wymaganych terminach złożenia deklaracji VAT-7 składano zbiorcze informacje podsumowujące w obrocie krajowym. Informacje o dokonanych transakcjach zagranicznych (VAT-UE) za luty oraz lipiec 2018 r. przesłano do Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego z opóźnieniem odpowiednio 65 oraz 332 dni, co było niezgodne z przepisami art. 100 ust. 3 ustawy o VAT. W związku z uchybieniem ustawowego terminu podatnik wyraził tzw. czynny żal.

Ewidencja VAT prowadzona była w sposób umożliwiający prawidłowe sporządzanie deklaracji podatkowych. Ponadto, pliki JPK_VAT przysyłały uprawnione osoby, a dane z nich wynikające były zgodne z wykazanymi w deklaracjach VAT-7 (po uwzględnieniu ich korekt). Wskazane pliki składano w terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami lub za zgodą Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego z odroczeniem. Poprawnie sporządzano także sprawozdania budżetowe w zakresie dotyczącym dochodów opodatkowanych podatkiem VAT oraz wydatków, wykazując w nich odpowiednio: dochody w kwotach netto oraz wydatki w kwotach brutto.

3. Podejmowanie działań przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu realizacji uprawnień podatnika VAT

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą łączna kwota podatku naliczonego do odliczenia wynosiła 94 229,7 tys. zł¹⁵⁵, w tym od nabycia środków trwałych odliczono podatek w wysokości 29 309,9 tys. zł¹⁵⁶ oraz od pozostałych nabyć w kwocie 59 807,7 tys. zł¹⁵⁷.

Ponadto, struktura zakupów była zmienna, w tym kwota podatku naliczonego wyniosła od 1 702,9 zł za sierpień 2018 r. do 7 807,5 tys. zł za grudzień 2018 r. Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła, że: *Miesięczna struktura zakupów w poszczególnych miesiącach lat 2017 – 2019 jest zmienna z uwagi na występujące nieokresowe czynności nabycia towarów i usług związanych z realizacją różnych inwestycji w zakresie budowy torowisk czy zakupu taboru autobusowego.*

(akta kontroli str. 8, 78, 124, 236-239, 318, 1338)

3.2 W okresie objętym kontrolą nie dokonywano odliczeń podatku od nabycia usług noclegowych i gastronomicznych, tj. od których nie przysługuje prawo do odliczenia podatku VAT¹⁵⁸.

(akta kontroli str. 640-787, 796-1163, 1166-1248, 1252-1316, 1331-1332, 1429-1528)

3.3 Zakres prawa do odliczenia podatku VAT¹⁵⁹ określono w Instrukcji rozliczania podatku od towarów i usług w jednostkach budżetowych Gminy Miasto Szczecin oraz wydziałach i biurach Urzędu Miasta Szczecin¹⁶⁰. Wskazany sposób obliczania proporcji – tzw. przewspółczynnika¹⁶¹ był zgodny z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników¹⁶². Ponadto, jednostki organizacyjne Miasta, dokonujące zakupu towarów i usług wykorzystywanych do wykonywania czynności, w związku z którymi przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego, jak i czynności, w związku z którymi takie prawo nie przysługiwało, określały współczynnik struktury sprzedaży¹⁶³. Jednostki organizacyjne Miasta ustalały w danym roku podatkowym wstępną kwotę podatku naliczonego podlegającego odliczeniu przy zastosowaniu przewspółczynnika oraz współczynnika struktury sprzedaży z roku poprzedniego. Na podstawie art. 90c ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o VAT, po zakończeniu roku podatkowego, określano ostateczną proporcję, a w deklaracji VAT-7 za styczeń roku następnego podatnik dokonywał sumarycznej korekty w tym zakresie. Miasto dokonywało korekt podatku odliczonego w deklaracji

¹⁵⁵ W tym: 3 695,9 tys. zł za 2016 r., 28 865,2 tys. zł za 2017 r., 36 963,2 tys. zł za 2018 r. oraz 24 705,4 tys. zł za 2019 r. (do 30 września).

¹⁵⁶ W tym 3 024,7 tys. zł w 2016 r., 3 787,1 tys. zł w 2017 r., 15 985,6 tys. zł w 2018 r. oraz 6 512,5 zł za 2019 r. (do 30 września).

¹⁵⁷ W tym: 671,24 tys. zł w 2016 r., 21 002,2 tys. zł w 2017 r., 20 527,13 tys. zł w 2018 r. oraz 17 607,1 tys. zł w 2019 r. (do 30 września).

¹⁵⁸ Analizą objęto rejestry zakupu pięciu jednostek budżetowych Miasta za: styczeń, luty, wrzesień oraz październik 2017 r., luty, kwiecień, wrzesień oraz grudzień 2018 r., a także styczeń, maj, czerwiec i lipiec 2019 r.

¹⁵⁹ W przypadku wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej, jak i do celów innych niż działalność gospodarcza (z wyjątkiem celów osobistych).

¹⁶⁰ Załącznik nr 2 do zarządzenia w sprawie centralizacji rozliczeń podatku VAT.

¹⁶¹ Wysokość przewspółczynnika sprzedaży obliczano jako roczny udział czynności opodatkowanych i zwolnionych z opodatkowania w ogólnej sprzedaży, czyli sumie sprzedaży opodatkowanej i zwolnionej z opodatkowania i niepodlegającej opodatkowaniu. Wartość procentową wyliczonego wskaźnika zaokrąglano do pełnej liczby całkowitej w górę.

¹⁶² Dz. U. poz. 2193.

¹⁶³ Wysokość wskaźnika struktury sprzedaży obliczano jako roczny udział czynności opodatkowanych w ogólnej sprzedaży podlegającej opodatkowaniu, czyli sumie sprzedaży opodatkowanej i zwolnionej z opodatkowania. Wartość procentową wyliczonego wskaźnika zaokrąglano do pełnej liczby całkowitej w górę.

VAT-7 w kwotach: 450,5 tys. zł za 2017 r., 586,3 tys. zł za 2018 r. i 0,2 tys. zł w 2019 r. z 12 jednostek oświatowych zlikwidowanych¹⁶⁴.

(akta kontroli str. 5-6, 1753-1754, 2186-2202)

Czynności sprawdzające przeprowadzone przez pracowników Referatu ds. rozliczeń podatku VAT w okresie od 7 maja 2018 r. do 23 października 2019 r. wykazały w siedmiu jednostkach organizacyjnych Miasta błędne ustalanie wskaźnika struktury sprzedaży i prewspółczynnika¹⁶⁵. Jednostki organizacyjne Miasta, w których nieprawidłowo ustalono wskaźnik struktury sprzedaży i prewspółczynnik, dokonały korekt jednostkowych deklaracji VAT-7 oraz korekt podatku naliczonego do odliczenia.

(akta kontroli str. 2034-2083)

Badanie podejmowanych działań przez sześć jednostek organizacyjnych Miasta¹⁶⁶ w zakresie wyliczenia przyjętych – wstępnych i ostatecznych (rzeczywistych), będących podstawą korekty rocznej – prewspółczynnika i wskaźników struktury sprzedaży na 2018 r. nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2084-2185)

3.4 W kontrolowanym okresie podatnik dokonywał korekt podatku naliczonego VAT w związku z wydatkami związanymi z przebudową basenu¹⁶⁷. Deklaracje podatkowe za lata 2017-2018 w zakresie wydatków związanych z basenem pływackim wykorzystywanym od 1 stycznia 2017 r. do czynności mieszanych, skorygowano o łączną wartość 383,7 tys. zł¹⁶⁸, na podstawie współczynnika¹⁶⁹ i prewspółczynnika¹⁷⁰ jednostki organizacyjnej Miasta – odpowiedzialnej za zarządzanie nieruchomością¹⁷¹. W okresie poprzednim, tj. w latach 2011-2016 nieruchomość wykorzystywano wyłącznie do celów działalności opodatkowanej i z tytułu nabycia towarów i usług związanych z przebudową tego basenu na krytą pływalnię, podatnik skorygował podatek naliczony¹⁷² o kwotę 8 284,5 tys. zł, w tym w wysokości 1/10 wartości podatku naliczonego rocznie. Ponadto, za wrzesień 2011 r. dokonano jednorazowej korekty deklaracji w wysokości 259,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 6, 177, 1317-1330, 1939, 1957-1960, 1986)

3.5 W związku z nabyciem w 2017 r. oraz 2019 r. samochodów służbowych przez jednostki organizacyjne Miasta, w tym Zakład Usług Komunalnych¹⁷³ oraz Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie¹⁷⁴ od podatku odliczono łącznie 12,6 tys. zł¹⁷⁵.

Od zakupionego samochodu służbowego przez ZUK odliczono podatek na podstawie art. 86a ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT w wysokości 10,2 tys. zł. W przypadku

¹⁶⁴ 10 Gimnazjów (nr 1, 2, 5, 7, 10, 12, 21, 27, 29, 34), Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 5, Zespół Szkół nr 14.

¹⁶⁵ Jednostki organizacyjne Miasta w czterech przypadkach zaniżyły poziom odliczenia VAT i zawyżyły wysokość zobowiązania podatkowego o 1%, 1% i 15% (na podstawie błędnego prewspółczynnika) i 7% (na podstawie błędnego wskaźnika struktury sprzedaży) oraz w sześciu przypadkach zawyżyły poziom odliczenia VAT i zaniżyły wysokość zobowiązania podatkowego o 13% i 82% (na podstawie błędnego prewspółczynnika) i 1%, 1%, 3%, 4% (na podstawie błędnego wskaźnika struktury sprzedaży).

¹⁶⁶ Wybranych losowo, tj.: Miejska Jednostkę Obsługi Gospodarczej w Urzędzie, Centrum Opieki nad Dzieckiem, Przedszkole Publiczne nr 9, Pałac Młodzieży Pomorskie Centrum Edukacji, Zespół Szkół Łączności, Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 7.

¹⁶⁷ Powstała w wyniku inwestycji pn. Budowa krytego 50-metrowego basenu pływackiego przy ul. Niedziałkowskiego w Szczecinie nieruchomość została oddana do użytkowania w 2010 r.

¹⁶⁸ W tym: za 2017 r. odliczono od podatku 166,3 tys. zł (deklaracja za styczeń 2018 r.) oraz za 2018 r. odliczono od podatku 217,4 tys. zł (deklaracja za styczeń 2019 r.).

¹⁶⁹ Tj. 97% za lata 2017-2018.

¹⁷⁰ Tj. 13% w 2017 r. i 17% w 2018 r.

¹⁷¹ Tj. Miejski Ośrodek Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji w Szczecinie.

¹⁷² Na podstawie interpretacji indywidualnej Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 25 lipca 2012 r. (ITPP1/4441-30/12/TS).

¹⁷³ Dalej: ZUK.

¹⁷⁴ Dalej: MOPR.

¹⁷⁵ Wartość po zaokrągleniu do tys. zł.

dwóch¹⁷⁶ samochodów nabytych przez MOPR odliczono podatek w łącznej wysokości 2,4 tys. zł na podstawie art. 86 ust. 2a ustawy o VAT, tj. z zastosowaniem przewspółczynnika.

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła, że: *różne metody odliczenia podatku naliczonego od nabycia samochodów służbowych (...) wynikają z wykorzystania ich do różnych rodzajów działalności oraz prowadzenia, bądź nieprowadzenia ewidencji przebiegu pojazdu. Samochody (...) są użytkowane przez MOPR Sekcja Obsługi Komunikacji Osób Niepełnosprawnych. Dorosłe osoby niepełnosprawne przewożone są odpłatnie. Do przewozów bezpłatnych uprawniona jest młodzież niepełnosprawna oraz ich opiekunowie dowożeni do placówek oświatowych. Dlatego do odliczenia podatku VAT jednostka zastosowała odpowiednie przewspółczynniki. Ponadto (...) kierowcy prowadzą ewidencje przebiegu pojazdów, co pozwoliło zastosować przy odliczeniu art. 86a ust. 4 ustawy o VAT (...) i przewspółczynniki odnieść do całej, a nie 50% kwoty podatku wynikającego z otrzymanej faktury. Natomiast przy nabyciu przez ZUK samochodu (...) odliczenia VAT dokonano zgodnie z art. 86a ustawy o VAT – 50 % kwoty podatku naliczonego wynikającego z faktury. Samochód wykorzystywany jest do zadania: utrzymanie ekoportów, gdzie działalność związana jest z wykonywaniem wyłącznie czynności opodatkowanych. Dla przedmiotowego pojazdu nie jest prowadzona ewidencja przebiegu pojazdu.*

(akta kontroli str. 8, 124, 490, 1535-1547, 1948-1949, 2017-2018, 2021-2024)

3.6 W latach 2017-2019 (do 30 września) nie korygowano deklaracji VAT-7 związanych z kwalifikowalnością podatku VAT w projektach unijnych. W dniu 29 listopada 2016 r., tj. terminie wynikającym z art. 17 ust. 3 ustawy o centralizacji podatku VAT, poinformowano naczelnika urzędu skarbowego właściwego w zakresie rozliczania podatku o niedokonaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu¹⁷⁷.

O niedokonaniu obniżenia kwoty podatku należnego ze wskazanego tytułu z opóźnieniem od ośmiu do 11 dni poinformowano podmioty¹⁷⁸, z którymi zawarta została umowa o dofinansowanie, co było niezgodne z art. 17 ust. 3 ustawy o centralizacji podatku VAT.

(akta kontroli str. 7, 148-174, 183-191, 236-239, 316, 320-325, 1334-1335, 1424, 1426, 1428)

3.7 W okresie objętym kontrolą nie składano do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego pisemnej informacji wskazującej na związek korekt deklaracji podatkowych z wyrokiem TSUE¹⁷⁹ oraz wskazującej, czy obejmują one kwoty podatku naliczonego z tytułu nabycia towarów i usług, finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, tj. stanowiącej załącznik nr 2 do ustawy o centralizacji VAT.

(akta kontroli str. 5, 200, 230)

¹⁷⁶ W tym po jednym w 2017 r. oraz 2019 r.

¹⁷⁷ Według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ustawy o centralizacji VAT złożono informacje dotyczące 74 umów o dofinansowanie, ze środków przekazanych przez Zachodniopomorski Urząd Marszałkowski (49 umów), Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie (21 umów), Centrum Unijnych Projektów Transportowych – (trzy umowy) oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (jedna umowa).

¹⁷⁸ W tym: Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁷⁹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Z opóźnieniem od ośmiu do 11 dni poinformowano podmioty¹⁸⁰, z którymi zawarta została umowa o dofinansowanie, o niedokonaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Podmioty te zostały poinformowane⁹¹⁸¹ oraz 12¹⁸² grudnia 2016 r., zamiast w terminie do 1 grudnia 2016 r., tj. do dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o centralizacji VAT¹⁸³. Powyższe było niezgodne z art. 17 ust. 3, w związku z art. 25 tej ustawy.

Na podstawie wskazanego przepisu jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana złożyć do podmiotu, z którym zawarta została umowa o dofinansowanie, w terminie do dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, informację o nie dokonaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z tytułu nabycia towarów i usług finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację wskazanych projektów.

Dyrektor Wydziału Księgowości wyjaśniła m.in., że opóźnienie (...) wynikało z błędu technicznego polegającego na przekazaniu do podpisu Prezydentowi (...) wyłącznie po jednym egzemplarzu informacji dotyczącej każdego projektu, który to egzemplarz został następnie terminowo złożony do Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego (...). Po wykryciu powyższej omyłki niezwłocznie skierowano do podpisu Prezydenta (...) drugi egzemplarz informacji dotyczącej każdego projektu, a następnie przekazano do właściwych podmiotów z którymi zostały zawarte umowy o dofinansowanie poszczególnych projektów (...). Dodatkowym powodem opóźnienia był fakt nieobecności Prezydenta (...), informacje podpisywał z upoważnienia (...) Zastępca Prezydenta (...).

(akta kontroli str. 7, 148-174, 183-191, 236-239, 316, 320-325, 1334-1335, 1424, 1426, 1428)

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, stosowano obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w tym nie odliczano podatku VAT od nabycia usług noclegowych i gastronomicznych. W sposób prawidłowy korygowano deklaracje VAT-7 w odniesieniu do wydatków związanych z basenem pływackim, w przypadku zmiany stopnia jego wykorzystania do celów działalności gospodarczej.

Pomimo powyższego, w terminach niezgodnych z ustawą o centralizacji VAT poinformowano podmioty, z którymi zawarta została umowa o dofinansowanie, o niedokonaniu obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego finansowaną ze środków przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

¹⁸⁰ W tym: Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁸¹ W tym: Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie oraz Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.

¹⁸² W tym: Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁸³ Ustawa o centralizacji VAT na podstawie art. 25 tego aktu obowiązuje od 1 października 2016 r.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski Zapewnienie terminowego przekazywania właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego informacji podsumowujących o transakcjach zagranicznych (VAT-UE) oraz informacji o zmianie danych podlegających centralizacji VAT jednostek organizacyjnych Miasta.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, 14 lutego 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Kontrolerzy
Katarzyna Kozłowska
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Małgorzata Wejwer
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis