



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4110-01-04/2013
R/13/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/13/002 – Realizacja dochodów z tytułu opłaty skarbowej w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie	
Kontroler	Iwona Gołębiowska - specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 85843 z dnia 19.04.2013 r.	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin ¹ Plac Armii Krajowej 1, Szczecin (70-456)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek Prezydent Miasta Szczecin	(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami² działalność Gminy Miasta Szczecin³ w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłaty skarbowej w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości były istotne w ujęciu wartościowym, miały wpływ na roczną sprawozdawczość budżetową oraz spowodowały uszczuplenie dochodów Gminy w badanym okresie i dlatego 2 spośród 5 badanych obszarów oceniono negatywnie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia wydawanie zasadnych i zgodnych z przepisami decyzji o stwierdzeniu zwrotu lub nadpłaty opłaty skarbowe oraz prawidłowe i rzetelne prowadzenie postępowania podatkowego w sprawach dotyczących ulg w spłacie tych należności. Prawidłowy był pobór opłat skarbowych od realizowanych przez Gminę czynności urzędowych, wydawanych zaświadczeń i zezwoleń. Wyjątek stanowiło niepobranie w 1 przypadku (z 72 zbadanych) należnej opłaty skarbowej za pełnomocnictwo w wysokości 17 zł. Poboru zaległej opłaty dokonano w trakcie kontroli NIK.

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości (w negatywnie ocenionych obszarach) dotyczyły:

1) nieprowadzenia windykacji i egzekucji zaległych opłat skarbowych wynoszących 130.892 zł, o których organ podatkowy Gminy został poinformowany w latach 2011 – 2012 (pierwsze czynności windykacyjne dotyczące zaległości w kwocie ogółem 13.140 zł powstałej w tym okresie podjęto w trakcie kontroli NIK),

2) prowadzenia nierzetelnej ewidencji księgowej bieżących i zaległych należności, tj.:

- niezgodnych ze sobą zapisów na koncie 221 (strona Ma) i 130 (strona Wn) odnoszących się do wpływów z tytułu opłaty skarbowej (w obydwu okresach sprawozdawczych); różnica między kontami wyniosła w 2011 r. 2.077.187,00 zł, w 2012 r. 2.094.786,14 zł,

- wykazania w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S za rok 2012 stanu należności pozostałych do zapłaty niezgodnych z saldem konta 221; różnica wyniosła 16.355 zł,

¹ dalej „Urząd”

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ dalej „Gminy”

- nieujęcia w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S za rok 2011 i 2012 w kolumnie 5 wartości sald początkowych (bilansów otwarcia) konta 221 wynoszących w 2011 r. 7.315,92 zł, w 2012 r. 25.491,00 zł,

- ewidencjonowania wpływów z innych tytułów niż opłata skarbową na rachunku bieżącym opłaty skarbowej (na koncie 130); w 2011 r. zwroty mylnych wpłat z różnych tytułów zaksięgowane na koncie opłaty skarbowej wyniosły 422.738,53 zł, w 2012 r. 499.259,19 zł,

- nieujęcia w sprawozdaniu Rb-27S za rok 2012 w kolumnie 14 (umorzenia zaległości podatkowych) w rozdziale 75618 § 0410 kwoty 17 zł; wykazano kwotę 1.315 zł zamiast 1.332 zł.

Uwagi NIK dotyczą:

1) nieprzywołania w 6 decyzjach (z 20 zbadanych) w sprawie zwrotu opłaty skarbowej pełnej podstawy prawnej,

2) braku zgodności między zaewidencjonowanymi w systemie Aplikacja Produkcyjna nieuiszczonymi należnościami z tytułu opłaty skarbowej zgłoszonymi przez organy administracji publicznej i sądy z należnościami wynikającymi bezpośrednio z tych zgłoszeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Pobór opłaty skarbowej

Opis stanu faktycznego

Wysokość dochodów z opłaty skarbowej uzyskanych przez Gminę wyniosła:

- w 2011 r. – 7.193.030,18 zł, co stanowiło 2,1% dochodów wykonanych ogółem (335.175.877,28 zł),
- w 2012 r. – 6.864.937,43 zł, co stanowiło 1,9% dochodów wykonanych ogółem (355.708.228,96 zł). (dowód: akta kontroli str. 142-144,175-179)

Prawidłowość poboru opłat skarbowych - w łącznej kwocie 9.488 zł⁴ - zweryfikowano na podstawie wybranych do analizy 72 spraw realizowanych w Gminie, w tym:

1) zbadane czynności urzędowe (28) stanowiły:

- wypisy i wyrysy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzje o warunkach zabudowy (8) - czynności te realizował Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu⁵; opłaty skarbowe pobierano na podstawie części I ust. 51 pkt 1a,1b i 2a załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej⁶,
- potwierdzenia dokonania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów (2) i do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców (18) - czynności te realizowało Biuro Obsługi Interesantów Urzędu⁷; opłaty skarbowe pobierano na podstawie części I ust. 36 pkt 1 i ust. 37 pkt 1 załącznika do ustawy,

2) zbadane zaświadczenia (24) stanowiły:

- zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości (10) wydawane Wydział Księgowości Urzędu⁸, zaświadczenia o spełnianiu przez lokal użytkowy wymagań samodzielnego lokalu w rozumieniu art.2, ust.2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁹ (4) wydawane przez WUAIb, zaświadczenia o dokonanych w księgach urzędu stanu cywilnego wpisach lub ich braku (10) wydawane przez Urząd Stanu Cywilnego w Szczecinie; opłaty skarbowe pobierano odpowiednio na podstawie części II ust. 1 pkt 4, ust. 8 i ust. 21 załącznika do ustawy.

3) zbadane zezwolenia (20) stanowiły:

- decyzje w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę / rozbudowę / przebudowę lub roboty budowlane wydawane przez WUAIb; opłaty skarbowe pobierano na podstawie części III ust. 9 pkt 1 lit a, c, g i pkt 2 oraz ust. 44 pkt 2 załącznika do ustawy.

⁴ w tym 272 zł za pełnomocnictwa

⁵ dalej „WUAIb”

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1282 j.t. ze zm., dalej „ustawy”

⁷ dalej „BOI”

⁸ dalej „WKS”

⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 80 poz.903 ze zm.

Spośród 72 spraw 15 nie podlegało opłacie skarbowej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy¹⁰. W pozostałych 57 sprawach stawki opłaty skarbowej ustalono (obliczono) prawidłowo, a należne opłaty skarbowe zostały uiszczone. Dokonywano także poprawnych adnotacji urzędowych o uiszczeniu opłaty skarbowej, zgodnie z wymogami określonymi w art. 8 ust. 3 ustawy oraz § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹¹. Opłaty skarbowe od pełnomocnictw w przypadku 16 spraw zostały prawidłowo ustalone i uiszczone, a pełnomocnictwa opatrzone poprawnymi adnotacjami urzędowymi. W przypadku 1 sprawy nie pobrano opłaty od pełnomocnictwa (17 zł) w toku jej załatwiania. (dowód: akta kontroli str. 40-73,278-284)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dokumentacji sprawy znak: BOI-XII-MG/5534/15/11 z 21.01.2011 r. (dotyczącej zaświadczenia o zmianie zakresu wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców) brakowało pełnomocnictwa i dowodu pobrania opłaty skarbowej mimo, że na zaświadczeniu widniała adnotacja, iż wydano je na podstawie pełnomocnictwa. Niepobranie przez Urząd opłaty skarbowej stanowiło naruszenie przepisu art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Zastępca Dyrektora BOI Piotr Gonerko wyjaśnił, że „(...) sprawdzenie akt potwierdziło, że pełnomocnictwo w nich się znajduje. Stwierdzono jednak, że pełnomocnik jest konkubentem, a nie małżonkiem strony postępowania i nie przysługuje mu zwolnienie z opłaty skarbowej. Został wezwany do uzupełnienia opłaty od pełnomocnictwa.”

Opłatę skarbową w kwocie 17 zł uiszczono w toku kontroli NIK (przelew z dnia 14.05.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 41-43,47-49,74)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy dotyczącą poboru opłat skarbowych, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

2. Egzekwowanie zaległych należności z tytułu opłaty skarbowej

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 11 ustawy w 2011 r. do Urzędu wpłynęły łącznie 173 informacje od 14 organów administracji rządowej, samorządowej i sądów¹² i z 3 wydziałów Urzędu o przypadkach nieuiszczenia należnych opłat skarbowych. W 2012 r. wpłynęło 216 takich informacji od 19 jednostek (w tym z 4 wydziałów Urzędu).

Na dzień 31 grudnia 2011 r. łączna kwota zaległych opłat skarbowych, o których organ podatkowy został poinformowany wynosiła 67.232 zł (3.592 tytuły należności), a na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosiła 63.660 zł (3.489 tytułów należności). Łącznie kwota zaległych należności wyniosła 130.892 zł.

W odniesieniu do ww. zaległości organ podatkowy nie prowadził w kontrolowanym okresie czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.

Komórką organizacyjną Urzędu odpowiedzialną za prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty skarbowej oraz prowadzenie weryfikacji we współpracy z WKs przekazanych do organu podatkowego

¹⁰ sprawy budownictwa mieszkaniowego dotyczące: wypisu i wrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (1), decyzji o warunkach zabudowy (4) i decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę (10)

¹¹ Dz. U. Nr 187, poz. 1330, dalej „rozporządzenia”

¹² tj. od Komendy Wojewódzkiej Policji, Izby Celnej w Szczecinie, Izby Skarbowej w Szczecinie, Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, Drugiego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, Zachodniopomorskiego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, wydziałów Urzędu Miasta Szczecin (Wydział Podatków i Opłat Lokalnych, Biuro Obsługi Interesantów, Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej, Urząd Stanu Cywilnego), Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, Granicznego Inspektoratu Weterynarii, Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie, Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Sądu Okręgowego w Szczecinie, Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum, Sądu Rejonowego Szczecin Prawobrzeże i Zachód, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

wykazów osób i podmiotów, które nie uregulowały należnej opłaty skarbowej, był Wydział Podatków i Opłat Lokalnych Urzędu¹³.

W latach 2011 - 2012 zaległości z tytułu opłaty skarbowej zgłoszone na podstawie art. 11 ustawy były ewidencjonowane w systemie informatycznym Aplikacja Produkcyjna¹⁴ stanowiącym moduł Zintegrowanego Systemu Informatycznego Finansowo - Księgowego (ZSIFK), służącym do ewidencji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych, w tym z tytułu opłaty skarbowej. (dowód: akta kontroli str. 75-92)

W trakcie kontroli NIK wszczęto procedurę windykacyjną wobec 6 podmiotów (i 4 podmiotów solidarnie zobowiązanych) z tytułu zaległości na łączną kwotę 13.633 zł, w tym: wobec 5 podmiotów w odniesieniu do kwoty zaległości wynoszących 493 zł (powstałych w 2008 r. i 2009 r.) i wobec 1 podmiotu na kwotę 13.140 zł (należności z 2011 r.).

Kierownik Referatu Orzecznictwa i Kontroli Podatkowej w WPiOL¹⁵ Iwona Frydrychowicz wyjaśniła, że w przygotowaniu są wezwania do 64 dłużników na łączną kwotę 15.929 zł, z tytułu „ (...) zaległości za 2008 r. sporządzone na podstawie wszystkich informacji przesłanych w 2008 r. do tutejszego organu przez Granicznego Lekarza Weterynarii w trybie art. 11 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (...) w 2012 r. zweryfikowano wszystkie informacje przekazane przez Granicznego Lekarza Weterynarii w Szczecinie w latach 2008 – 2012, tj. ustalono podmioty powtarzające się i powiązane, uzupełniono brakujące dane. Przygotowane w ten sposób zestawienia, stanowią pełną bazę do prowadzenia czynności windykacyjnych za lata 2008-2012 w stosunku do dłużników ujętych w ww. informacjach.”

W latach 2011 - 2012 Graniczny Lekarz Weterynarii zgłosił zaległości z tytułu opłaty skarbowej na łączną kwotę 31.569 zł za 1.857 pełnomocnictw.

(dowód: akta kontroli str. 82-89,122-125)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że WPiOL nie egzekwował zaległych należności z tytułu opłaty skarbowej (na łączną kwotę 130.892 zł), o których został poinformowany w latach 2011 – 2012. Pierwsze czynności windykacyjne dotyczące zaległości tego okresu podjęto w toku kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 75-81, 292)

W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶). Egzekucji administracyjnej podlegają podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁷ (art. 2 § 1 pkt 1 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych (§2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸).

Kierownik Referatu w WPiOL Iwona Frydrychowicz - nadzorująca sprawy dotyczące opłaty skarbowej oraz odpowiedzialna za nadzór nad prawidłowością postępowania podatkowego w tym zakresie - wyjaśniła, że: „(...) na niepodejmowanie w kontrolowanym okresie czynności windykacyjnych z tytułu opłaty skarbowej, wpływ miało kilka przyczyn. I tak:

1. Od 2007 r. nastąpił znaczny wzrost liczby składanych wniosków w sprawie zwrotu i stwierdzenia nadpłaty opłaty skarbowej, a także wpływających do organu podatkowego informacji o osobach i podmiotach.

2. Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2007 r. nowa ustawa o opłacie skarbowej, wyeliminowała możliwość jej wnoszenia przy użyciu znaków opłaty skarbowej. W związku z tą zmianą, duża część podatników pozostała z nieważnymi znaczkami, których nie tylko nie mogli wykorzystać, ale także ich oddać. Kwestia ta, została uregulowana dopiero ustawą z dnia 13.06.2007 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 128, poz. 883; weszła w życie 25 lipca

¹³ na podstawie zarządzenia Nr 195/11 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 27 kwietnia 2011 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin i późniejszych zarządzeń Prezydenta Miasta; dalej „WPiOL”

¹⁴ AX2009 2010-07-25 Microsoft Dynamics AX

¹⁵ dalej „Kierownik Referatu w WPiOL”

¹⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 j.t. ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 j.t. ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

2007 r.), zgodnie z którą, do dnia 31 grudnia 2008 r. zapłata opłaty skarbowej mogła być dokonywana także nabytymi i niewykorzystanymi przed dniem 1 stycznia 2007 r. znakami opłaty skarbowej o odpowiedniej wartości. Stanowisko opłaty skarbowej, było do końca 2008 r. wręcz obłożone przez podatników. Najpierw tych, którzy domagali się zwrotu pieniędzy za niewykorzystane znaki tej opłaty, a po wejściu w życie ww. zmiany, kolejnym problemem dla podatników, który wymagał stałego udzielania informacji – a tym samym powodował oderwanie się od wykonywania zadań bieżących - stał się sposób regulowania opłaty. Głównie dotyczyło to sytuacji, w której podatnik nie dysponował znaczkami skarbowymi umożliwiającymi pełne uregulowanie opłaty skarbowej (np. w sytuacji, gdzie opłata skarbową wynosiła 21 zł, a podatnik dysponował jedynie znaczkami o wartości 5 zł).

3. Ze względu na przeciążenie stanowiska pracy, od lipca 2007 r. realizacja zadań z zakresu opłaty skarbowej została wzmocniona nowym, drugim etatem. Obsada etatowa jest aktualna do dnia dzisiejszego.

4. Od stycznia 2008 r. do listopada 2009 r. jeden z pracowników etatowych został oddelegowany do obsługi sekretariatu Skarbnika Miasta. Tym samym, w ww. okresie obsługa opłaty skarbowej realizowana była ponownie przez jedną osobę.

5. We wrześniu 2007 r. rozpoczęto prace nad nowym systemem finansowo-księgowym (ZSIFK), a w sierpniu 2010 r. nastąpił start produkcyjny kompleksowej obsługi opłaty skarbowej w nowym systemie. Ze względu na to, że nie można było przenieść danych dłużników z prowadzonej na bieżąco ich ewidencji w programie Excel do nowego systemu, nastąpiła konieczność ponownego wprowadzenia tych danych do ZSIFK. Od uruchomienia systemu tj. od sierpnia 2010 r. do końca stycznia 2012 r. wprowadzono wszystkie listy dłużników za lata 2008 – 2011. Powyższe czynności, zostały zrealizowane dzięki oddelegowaniu do wprowadzania danych dwóch pracowników referatu. Wymienione wyżej zdarzenia spowodowały, że w pierwszej kolejności były załatwiane postępowania (wnioski) inicjowane przez podatników. Listy dłużników, były sprawdzane i weryfikowane. Zaległości za rok 2007 oraz częściowo za 2008 były wpłacane po przeprowadzonych z zobowiązanymi rozmowach telefonicznych. Zakończenie wprowadzania danych dłużników do ZSIFK, stanowiło bazę, która pozwoliła na kompleksowe opracowanie w 2012 r. wszystkich podmiotów wykazanych w informacjach przekazanych przez Granicznego Lekarza Weterynarii w Szczecinie, w stosunku do których mogą zostać wszczęte procedury windykacyjne. Zweryfikowano w 2012 r. wszystkie przekazane w latach 2008 - 2011 informacje, ustalono podmioty powtarzające się i podmioty powiązane, uzupełniono brakujące dane. Ze względu na wątpliwości dotyczące zasadności poboru opłaty skarbowej w niniejszej sprawie, telefonicznie dokonano w 2012 r. wyjaśnień z Głównym Lekarzem Weterynarii, i ustalono że:

- sprawy załatwiane przez podatników zamieszczonych w przesłanych nam informacjach dotyczą weterynaryjnej kontroli importowanych ryb,
- podane w informacjach o nieuiszczeniu opłaty numery spraw, to numery kontenerów, których zawartość poddawana jest badaniom weterynaryjnym,
- podmioty, które są wykazywane w informacjach, do sierpnia 2008 r. regulowały opłatę, a odmowa jej regulowania wynika z uzyskania przez zobowiązanych informacji, że nie muszą wносить opłaty wielokrotnie.

W 2011 r., gdy wprowadzano ponownie dane do nowego systemu ZSIFK oraz w 2012 r., gdy opracowano materiały pozwalające na wszczęcie postępowań windykacyjnych w stosunku do podmiotów wykazanych przez Granicznego Lekarza Weterynarii w Szczecinie, wykonywano także bieżące zadania w zakresie opłaty skarbowej, tj. załatwiano wnioski o udzielenie ulg, dokonywano zwrotów i stwierdzano nadpłatę opłaty skarbowej, udzielano informacji i wyjaśnień, sprawdzano i uzupełniano informacje zawarte w przesyłanych do organu listach osób i podmiotów, które nie uregulowały opłaty skarbowej, a także na bieżąco wprowadzano te dane do ewidencji dłużników.”
(dowód: akta kontroli str.118-121)

Zgłoszone w kontrolowanym okresie przez organy administracji i sądy należności z tytułu opłaty skarbowej wyniosły ogółem 130.892 zł, w tym: za pełnomocnictwa - 112.584 zł (86,0% wszystkich zgłoszonych należności), należności z opłat skarbowych o stawce jednostkowej do 100 zł - 12.864 zł (9,8%), natomiast należności o stawce powyżej 100 zł wyniosły 5.444 zł (4,2%) i były należne od 27 podatników¹⁹.
(dowód: akta kontroli str. 82-92)

¹⁹ za 2 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (stawka 107 zł) – łącznie 214 zł, za 21 potwierdzeń przyjęcia zgłoszenia rejestracyjnego w podatku VAT jako podatnika czynnego lub zwolnionego (stawka 170 zł) – łącznie 3.570

W sprawie przyczyn niepodejmowania na bieżąco czynności windykacyjnych zaległości od ww. 27 podatników Kierownik Referatu Iwona Frydrychowicz wyjaśniła, że „ (...) w 2011 r. do końca stycznia 2012 r. czterech pracowników referatu, tj. dwóch pracowników obsługujących opłatę skarbową oraz dwóch wykonujących zadania z zakresu kontroli podatkowej wprowadziło do nowego systemu finansowo-księgowego ZSIFK dane osób, które nie uregulowały należnej opłaty skarbowej z przekazanych do tutejszego organu informacji w latach 2008 - 2011. W 2012 r. pracownikom kontroli podatkowej powierzyłam zadanie weryfikacji, uzupełnienia danych, a następnie kompleksowego opracowania osób i podmiotów, które nie uregulowały opłaty skarbowej, wykazanych we wszystkich informacjach przekazanych nam przez Głównego Lekarza Weterynarii w latach 2008 - 2012. Przygotowane zestawienia zawierają np. zestawienie dłużników, którzy powtarzają się na kilku listach w danym roku i są powiązani z tym samym podmiotem. Celem tych działań było umożliwienie podjęcia czynności windykacyjnych w 2013 r. w sposób pełny, tzn. obejmujący zaległości tych samych podmiotów powiązanych ze wszystkich przesłanych informacji w danym roku jednocześnie, co zmniejszy koszty prowadzonego postępowania ale też i jego czasochłonność. Zamiast bowiem dochodzić należności z każdej informacji oddzielnie – czyli wszczynać np. 12 postępowań - możemy obecnie dochodzić jej jednocześnie ze wszystkich informacji przesłanych np. za 2008 r. poprzez wszczęcie jednego postępowania obejmującego dany rok podatkowy. Brak danych w systemie uniemożliwiłby nam taki sposób windykacji. Powyższe czynności były wykonane przy jednoczesnym prowadzeniu bieżącej obsługi opłaty skarbowej (...). Podjęcie windykacji wymaga najpierw weryfikacji przesłanych nam informacji. Weryfikacja taka obejmuje sprawdzenie danych osobowych i adresowych, a także ustalenie, czy zgłoszona, jako nieuregulowana wysokość opłaty, jest prawidłowa i czy faktycznie jest ona należna. Ponadto, mimo informowania podmiotów, które przesyłają nam informacje o nieuregulowaniu opłaty o formie ich sporządzania, nadal zdarza się, że nie są w nich w pełni ujmowane wymagane dane. Informacje takie, wymagają zatem podjęcia współpracy z podmiotami je sporządzającymi. Przy tak znacznym obciążeniu stanowiska opłaty skarbowej, zasadnym było przede wszystkim załatwianie wniosków, które wpłynęły do organu zarówno w sprawie udzielenia ulgi podatkowej jak i dokonania zwrotu i stwierdzenia nadpłaty. Inicjowanie kolejnych postępowań poprzez wszczęcie ich z urzędu, spowodowałoby niemożliwe do udźwignięcia przez pracowników, wykonanie kolejnych zadań. Ponadto w pierwszej kolejności należało dokonać - i dokonano - przygotowań do windykacji zaległości za 2008 rok, aby nie dopuścić do ich przedawnienia.”

(dowód: akta kontroli str.127,134-136)

W sprawie działań podjętych dla zwiększenia stanu etatowego lub czasowego wzmocnienia stanowisk pracy do obsługi należności z tytułu opłaty skarbowej, wyjaśnienie złożyła Dyrektor WPiOL Dorota Brzozowska: „Wydział Podatków i Opłat Lokalnych wielokrotnie występował w latach 2007 – 2011 z wnioskami o zwiększenie limitu etatów w wydziale. W wyniku wielokrotnych rozmów z przełożonymi i wiedzy zarówno o stanie budżetu miasta jak i dążeniu kierownictwa urzędu do ograniczenia zatrudnienia w Urzędzie Miasta, jako dyrektor wydziału byłam zmuszona dokonywać każdorazowo wyboru, który odcinek pracy musi ulec wzmocnieniu. Tak więc kierowane przeze mnie wnioski uzasadnione były potrzebami wynikającymi z konieczności obsługi bieżącej podatników jak i obowiązkiem realizacji dochodów gminy z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, które stanowią największą część własnych dochodów podatkowych miasta. Z konieczności więc dokonywałam wyboru najbardziej niewralgicznych miejsc pracy w wydziale wnioskując o zasilenie etatowe w referatach wymiaru podatków – nieruchomości i transportowego, tymczasowo pomijając opłatę skarbową. Kierownik referatu, w którym jednym z zadań jest opłata skarbową, kilkakrotnie informował mnie o niemożności pełnej realizacji zadań z tego tytułu, a wzmocnienie obsługi dokonywane było czasowymi przesunięciami w ramach referatu, np. osobom realizującym zadania w zakresie kontroli podatkowej powierzano wykonywanie czynności z zakresu opłaty skarbowej, zmniejszając tym samym liczbę wykonywanych kontroli podatkowych. W 2011 r. zgłoszona została potrzeba zasilenia etatowego wydziału bez wskazania konkretnego stanowiska, a zawarta została w Raporcie w sprawie planowanego auditu ISO (kopia w załączeniu). Jednocześnie wskazuję, że obecnie tutaj Wydział otrzymał do realizacji nowe zadanie – wymiar opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi i także w tej sytuacji

zapadła decyzja o zasileniu nowo powstałego referatu etatami z przesunięć wewnątrz urzędu. Jest to niejako potwierdzenie dotychczasowego podejścia do niezwiększania ilości osób zatrudnionych.” (dowód: akta kontroli str. 126,129-132)

W toku kontroli ustalono, że brak wszczynania postępowań w sprawie określenia wysokości opłaty skarbowej mimo napływania informacji o jej nieuiszczeniu, skutkowało nieujęciem w ewidencji księgowej kwot nieuregulowanej opłaty skarbowej. W konsekwencji kwot tych nie można było wykazać - jako należności Gminy – w sprawozdaniach budżetowych odpowiednio za rok 2011 i 2012²⁰. (dowód: akta kontroli str. 82-92)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹ do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Mimo, iż zaległości powstały w latach 2011 - 2012, wierzyciel nie podjął w tych okresach sprawozdawczych czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Kierownik Referatu Iwona Frydrychowicz wyjaśniła, że „Wydział Podatków i Opłat Lokalnych może dokonywać przypisu należności, o których mowa wyżej w kartotece podatkowej, po wydaniu decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Dokonanie przypisów, tylko na podstawie informacji o nieuiszczeniu opłaty skarbowej spowoduje uwidocznienie go w systemie dla Wydziału Księgowości. Nieuregulowanie tej opłaty we wskazanej w tak dokonanym przypisie dacie terminu płatności, skutkować będzie wysłaniem przez Wydział Księgowości upomnień, a następnie wystawieniem tytułów wykonawczych, których podstawą wystawienia jest wydana decyzja określająca. Tym samym, dokonywanie przypisów należności przez Wydział Podatków i Opłat Lokalnych w kartotece podatkowej bez wydania decyzji określającej nie jest możliwe. Dodatkowo należy wskazać, że przed wydaniem ww. decyzji konieczne jest zweryfikowanie wszystkich danych zawartych w informacjach zgłaszanych w trybie art. 11 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (...). Weryfikacja taka obejmuje nie tylko sprawdzenie danych osobowych i adresowych ale także ustalenie, czy zgłoszona jako nieuregulowana wysokość opłaty jest prawidłowa i czy faktycznie jest ona należna.” (dowód: akta kontroli str. 128,133)

Skutkiem zaniechania prowadzenia windykacji i egzekucji zaległych opłat skarbowych, o których organ podatkowy został poinformowany w latach 2011 – 2012, było uszczuplenie dochodów Gminy w ww. okresie o 130.892 zł.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy w zakresie egzekwowania zaległych za lata 2011 - 2012 należności z tytułu opłaty skarbowej.

3. Dokonywanie zwrotu opłaty skarbowej

Opis stanu faktycznego

W 2011 r. liczba decyzji wydanych na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1-2 ustawy, dotyczących zwrotu opłaty skarbowej wyniosła 179, a w 2012 r. - 160. Kwota dokonanych zwrotów opłaty skarbowej wyniosła odpowiednio 43.494,50 zł i 35.090,00 zł. Natomiast liczba decyzji wydanych na podstawie art. 72 §1 pkt 1 i art. 73 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa dotyczących zwrotu nadpłaty opłaty skarbowej wyniosła w 2011 r. - 312, a w 2012 r. - 332. Kwota zwróconych nadpłat wyniosła odpowiednio 41.286,22 zł i 43.206,41 zł.

Analiza prawidłowości dokonywania zwrotu opłat skarbowych w latach 2011 - 2012 przeprowadzona na podstawie wybranych do badania 20 decyzji²² na łączną kwotę 13.744,50 zł wykazała, że:

- postępowania podatkowe prowadzono prawidłowo i rzetelnie z uwzględnieniem przepisów dotyczących pisemności, jawności i terminowości postępowania - określonych w art. 126, art. 129, art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa;
- wszystkie decyzje podatkowe wydała osoba upoważniona, tj. Kierownik Referatu w WPiOL Iwona Frydrychowicz;

²⁰ dokonywanie przypisu w ewidencji księgowej zaległych należności z tytułu opłaty skarbowej odbywa się w momencie wydania decyzji określającej jej wysokość

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 j.t. ze zm.

²² dotyczących zwrotu opłat skarbowych na podstawie art. 9 ustawy o opłacie skarbowej (nie badano decyzji w sprawie nadpłaty opłaty skarbowej)

- wszystkie decyzje były zasadne i zgodne z przepisami art. 9 ust. 1 i 2 ustawy oraz § 6 ust. 3 rozporządzenia, mimo iż w podstawie prawnej 6 decyzji nie przywołano § 6 ust. 3 rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 95-99)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W podstawie prawnej 6 decyzji (z 20 zbadanych) nie przywołano § 6 ust. 3 rozporządzenia. Kierownik Referatu Iwona Frydrychowicz wyjaśniła, że nieumieszczenie ww. przepisu było „(...) najprawdopodobniej wynikiem przeoczenia. W uzasadnieniach trzech decyzji ci sami pracownicy przytoczyli bowiem w pełnym brzmieniu treść ww. § 6. Ponadto w sprawdzonych przeze mnie w sposób losowy ośmiu decyzjach z lat 2011 - 2012 w sprawie zwrotu opłaty skarbowej (niewytypowanych do kontroli), pracownicy prawidłowo zawarli ww. przepis zarówno w podstawie prawnej decyzji jak i jej uzasadnieniu.”

(dowód: akta kontroli str. 100)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie dokonywania zwrotów opłaty skarbowej.

4. Udzielanie ulg w zakresie opłaty skarbowej

Opis stanu
faktycznego

Kwota udzielonych przez organ podatkowy Gminy indywidualnych ulg w opłatach skarbowych w 2011 r. wyniosła 6.257 zł, a w 2012 r. – 1.502 zł. Przyznane ulgi dotyczyły:

- 1) umorzenia opłat skarbowych w drodze 47 decyzji na łączną kwotę 6.932 zł (26 decyzji na łączną kwotę 5.600 zł w 2011 r. i 21 decyzji na łączną kwotę 1.332 zł w 2012 r.) wydanych na podstawie art. 67a § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa;
- 2) rozłożenia na 5 rat należności w kwocie 640 zł w drodze 1 decyzji wydanej na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa (stan zadłużenia na 31.12.2011 r. – 0 zł);
- 3) odroczenia terminu zapłaty opłat skarbowych w drodze 2 decyzji na łączną kwotę 170 zł (1 w 2011 r. na kwotę 17 zł, 1 w 2012 r. na kwotę 170 zł) wydanych na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa (stan zadłużenia na 31.12.2011 r. – 0 zł, na 31.12.2012 r. – 170 zł²³).

Badanie 20 decyzji (17 w sprawie umorzenia należności, 1 w sprawie rozłożenia na raty i 2 w sprawie odroczenia terminu zapłaty) wykazało, że zawierały one uzasadnienie prawne i faktyczne. W uzasadnieniu 16 decyzji z 2011 r. i 2012 r. powodem udzielenia ulg w spłacie należności był ważny interes podatnika, a w 4 decyzjach z 2011 r. - podjętych na wniosek białoruskich działaczy opozycyjnych - również ważny interes publiczny. W aktach zbadanych spraw znajdowały się wnioski zobowiązanych, „ścieżki postępowania podatkowego w sprawie wniosku o ulgę” wypełnione na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów: oświadczenia o stanie majątkowym, sytuacji materialnej i ciężarach finansowych, kserokopii rachunków, decyzji MOPR²⁴ o przyznaniu pomocy społecznej, kart wizyt w PUP²⁵ i odcinków rent lub emerytur osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe i innych dowodów. W zbadanym zakresie postępowania podatkowe przeprowadzono rzetelnie.

We wszystkich 20 zbadanych sprawach przestrzegano zasad postępowania podatkowego dotyczących m.in. pisemności i jawności postępowania, terminowości - określonych w art. 126, art. 129, art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Zbadane decyzje zawierały ich ustawowe elementy zgodnie z art. 210 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa oraz zostały podpisane przez osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta, tj. przez Dyrektora WPIOL Dorotę Brzozowską, Zastępcę Dyrektora WPIOL Marcina Śniadego i Kierownika Referatu Orzecznictwa i Kontroli Podatkowej w WPIOL Iwonę Frydrychowicz²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 101-104, 114-117, 143, 177, 301-305)

²³ według sprawozdania rocznego Rb27S za 2011 r. z 01.02.2012 r. sprawozdania rocznego Rb-27S za 2012 r. korekta z dnia 12.03.2013 r.

²⁴ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie

²⁵ Powiatowy Urząd Pracy

²⁶ na podstawie upoważnień Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 11 marca 2010 r.: znak: WO-I/KD/0113-3/35/10, znak: WO-I/KD/0113-3/54/10 i znak: WO-I/KD/0113-3/38/10

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w obszarze udzielania ulg z tytułu opłaty skarbowej.

5. Ujmowanie w księgach zaległości z tytułu opłaty skarbowej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 - 2012 kwoty zaległych opłat skarbowych nie były ujmowane w ewidencji księgowej Urzędu w formie przypisu na koncie 221. Przypis należności księgowany był automatycznie na koncie 221 w dacie zaksięgowania wpływu środków na koncie 130, natomiast zaległości zgłoszone przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz sądy w trybie art. 11 ustawy nie były przypisywane jako należności pozostałe do zapłaty. Ustalono, iż dokonywanie przypisu w ewidencji księgowej zaległych należności z tytułu opłaty skarbowej odbywało się w momencie wydania decyzji określającej jej wysokość. Z uwagi na to, że w odniesieniu do zaległości z lat 2011 – 2012 nie wszczęto postępowań podatkowych i decyzji takich nie wydano – nie dokonano również przypisów zaległych należności z tego tytułu.
(dowód: akta kontroli str. 17-26, 32-41, 56)

Ewidencja księgowa opłaty skarbowej prowadzona była w Wydziale Księgowości Urzędu.

Badanie analitycznej ewidencji księgowej opłaty skarbowej prowadzonej w latach 2011 - 2012 oraz stosownych sprawozdań budżetowych wykazało, że:

- zapisy na koncie 221²⁷ (strona Ma) i 130²⁸ (strona Wn) odnoszące się do wpływów z tytułu opłaty skarbowej nie były ze sobą zgodne (w obydwu okresach sprawozdawczych); różnica między kontami wyniosła w 2011 r. 2.077.187,00 zł, w 2012 r. 2.094.786,14 zł,
- wykazany w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S za rok 2012 stan należności pozostałych do zapłaty nie był zgodny z saldem konta 221²⁹; różnica wyniosła 16.355 zł,
- w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S za rok 2011 i 2012 w kolumnie 5 w kwocie należności nie ujęto sald początkowych (bilansów otwarcia) konta 221³⁰ wynoszących w 2011 r. 7.315,92 zł, w 2012 r. 25.491,00 zł,
- na rachunku bieżącym opłaty skarbowej, tj. na koncie 130³¹, ewidencjonowano wpływy z innych tytułów niż opłata skarbową; w 2011 r. zwroty mylnych wpłat z różnych tytułów zaksięgowane na tym koncie wyniosły 422.738,53 zł, w 2012 r. 499.259,19 zł,
- w sprawozdaniu Rb-27S za rok 2012 w kolumnie 14 (umorzenia zaległości podatkowych) w rozdziale 75618 § 0410 nie ujęto kwoty 17 zł (wykazano kwotę 1.315 zł zamiast 1.332 zł).

(dowód: akta kontroli str. 95, 109-113, 137-172, 177, 180-201, 230-233)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W księgach rachunkowych Urzędu za 2011 r. na koncie 221-10-^{*}-756-75618-0410³² (strona Ma) zaewidencjonowano łącznie 9.270.233,18 zł dochodów z opłaty skarbowej, w tym m.in. 8.141.236,96 zł na koncie 221-10-1001-756-75618-0410-OS³³ i 1.013.120,00 zł na koncie 221-10-1002-756-75618-0410-OS³⁴. Natomiast wpływy z tytułu opłaty skarbowej ujęte na koncie 130 wyniosły łącznie 7.193.030,18 zł / 7.244.145,83 zł (strona Wn konta 130-10-100-756-75618-0410³⁵) pomniejszone o zwroty opłaty skarbowej w kwocie 51.099,65 zł (saldo Ma konta 130-10-000-756-75618-0410³⁶). Różnica między kontami 130 (strona Wn)

²⁷ 221-10-^{*}-756-75618-0410, 221-10-1001-756-75618-0410-OS

²⁸ 130-10-100-756-75618-0410

²⁹ 221-10-^{*}-756-75618-0410

³⁰ 221-10^{*} (BO)

³¹ 130-10-100

³² należności z tytułu opłaty skarbowej

³³ indywidualne wpłaty należności z tytułu opłaty skarbowej

³⁴ wpłaty Inkasenta należności z tytułu opłaty skarbowej

³⁵ rachunek bieżący opłaty skarbowej

³⁶ rachunek bieżący organu podatkowego

i 221 (strona Ma) wyniosła 2.077.187,00 zł. W księgach rachunkowych za 2012 r. różnica ta wyniosła 2.094.786,14 zł. (dowód: akta kontroli str.137,145-147,180-182)

Zgodnie rozporządzeniem Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) ³⁷ konto 221 - "Należności z tytułu dochodów budżetowych" służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Na stronie Wn konta 221 ujmuje się przypis (zwiększenia) należności, odsetki za zwłokę i zwroty nadpłat, na stronie Ma - wpłaty należności i odpisy (zmniejszenia) należności.

W sprawie niezgodności ewidencji księgowej obrotów na koncie 130 (strona Wn) z obrotami na koncie 221 (strona Ma) wyjaśnienie udzieliła Dyrektor Wydziału Księgowości Urszula Rogacz informując, że „(...)w związku ze specyficzną definicją alokacji wpłat dokonywanych przez inkasenta opłaty skarbowej i równocześnie automatycznie tworzonego przypisu należności przez system finansowo-księgowy obroty na koncie 221-10* uległy zdublowaniu. Arkusze dotyczące należności wpłacanych od inkasenta wczytywane są do systemu automatycznie. Arkusz ten posiada dekret księgowy – Wn 221-10-1002 (księgowanie na odbiorcę), Ma konto 221-10-1001 (księgowanie zbiorcze). Tworzenie przypisu należności – Wn 221-10-1001, Ma 720-10-100. Faktyczna wpłata od inkasenta jest księgowana: Wn 130-10-100, Ma 221-10-1002 (księgowanie na odbiorcę). Przyjęte rozksięgowanie wpłat inkasenta (opisane powyżej) spowodowało zdublowanie obrotów strony Wn i Ma konta 221, niemniej w żaden sposób nie wpłynęło to na prawidłowość salda konta 221*. Saldo wykazane w sprawozdaniu Rb-27S jest prawidłowe i zgodne z ewidencją księgową.” (dowód: akta kontroli str. 202,205)

Wpływy z tytułu wpłat Inkasenta – „G.C.” G. Żak, C. Woźniak Spółka jawna³⁸ - wyniosły w 2011 r. – 1.013.120 zł, w 2012 r. – 997.163 zł, natomiast suma automatycznych przypisów należności z tego tytułu wyniosła za 2011 r. – 2.581.354 zł (przypis zdublowany wynosiłby 2.026.240 zł) i za 2012 r. – 1.919.644 zł (zdublowany wynosiłby 1.994.326 zł). Różnice między wpływem a przypisem na koncie 221-10-1002 wyniosły w badanym okresie odpowiednio: 1.568.234 zł i 922.481 zł³⁹.

W ocenie NIK nie uzasadniono przyczyn stwierdzonych niezgodności.

(dowód: akta kontroli str. 138-141, 230-233)

2. W sprawozdaniu rocznym Rb-27S za 2012 rok stan należności pozostałych do zapłaty z tytułu opłaty skarbowej wyniósł 16.421 zł i nie był zgodny z saldem konta 221-10*-756-75618-0410, które wyniosło 32.776 zł (było wyższe o 16.355 zł).

(dowód: akta kontroli str. 143, 145, 177, 180)

Zgodnie z § 9 ust. 1-2 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁰ kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Dyrektor Wydziału Księgowości⁴¹ Urszula Rogacz wyjaśniła, że „W kolumnie 9 - należności pozostałe do zapłaty sprawozdania rocznego Rb-27S ujęto kwotę 16.421,00 zł. Kwota ta wynika z ksiąg pomocniczych Zintegrowanego Systemu Informatycznego Finansowo-Księgowego. Po analizie zapisów transakcji ujętych w księgach rachunkowych na koncie rozrachunkowym 221-10* należności z tytułu dochodów budżetowych, stwierdzono podwojenie zapisów po stronie Wn dotyczących operacji dokonywanych przez inkasenta opłaty skarbowej. Do czasu wyjaśnienia podwójnych zapisów podjęto decyzję ujęcia w kolumnie 9 w/w sprawozdania kwot wynikających z ksiąg pomocniczych.”

(dowód: akta kontroli str. 202, 206)

³⁷ oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2013 r., poz. 289 j.t.

³⁸ ustanowionego na podstawie umowy Inkasa Nr CRU UM 246/2008 z dnia 14 stycznia 2008 r.

³⁹ Dane pochodzą z modułu Aplikacja Produkcyjna ZSIF-K „Wpłaty opłaty skarbowej”

⁴⁰ Dz. U. Nr 20, poz. 103 ze zm.

⁴¹ dalej „Dyrektor WKs”

Kierownik Referatu Księgowości Podatkowej w WKs⁴² Beata Sobieraj odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań budżetowych z dochodów Gminy wyjaśniła, że: „Kwota 16.412,00 zł ujęta w sprawozdaniu Rb-27S za 2012 r. wykazuje wymagalne należności, które wynikają z operacji zaksięgowanych w module rozrachunkowym „Opłata skarbowa” według stanu na 31.12.2012 r.”
(dowód: akta kontroli str. 228, 299)

W ocenie NIK nie uzasadniono przyczyn stwierdzonych niezgodności, ponieważ przypis zdublowany wpłat inkasenta wynosiłby 32.842 zł (a wynosił 32.776 zł), a zatem wyjaśnienia są nie w pełni wiarygodne.

3 Saldo początkowe na koncie 221-10* (BO) na 01.01.2011 r. wyniosło 7.315,92 zł a na 01.01.2012 r. – 25.491,00 zł. Nie ujęto tych sald w kwocie należności (kolumna 5) w sprawozdaniach RB-27S za 2011 r. i 2012 r. co było niezgodne z § 3 ust. 2 załącznika nr 39 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, który stanowi, że w kolumnie "Należności" wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu ich o kwoty odpisów.

(dowód: akta kontroli str. 143,177,145,190)

Kierownik Referatu w WKs Beata Sobieraj wyjaśniła, że: „Dane wykazywane w kolumnie 5 sprawozdania RB 27S za 2011 i 2012 rok ujmuje się na podstawie obrotów konta 221-10*(BO plus przypisy minus odpisy za rok budżetowy) w korespondencji konta 720-10* Omyłkowo w kolumnie 5 sprawozdania za rok 2011 i 2012 nie ujęto bilansu otwarcia konta 221-10*. Zostanie sporządzona korekta”
(dowód: akta kontroli str. 228, 299)

4. Ustalono, że na koncie 130-10-100⁴³ ewidencjonowane były wpływy również z innych tytułów, niż opłata skarbowa ponieważ saldo tego konta na dzień 31.12.2011 r. i 31.12.2012 r. ustalono pomniejszając wpływy o dokonane zwroty w łącznej kwocie 507.519,25 zł (za 2011 r.)⁴⁴ i 577.555,60 zł⁴⁵ (za 2012 r.). Tymczasem zwroty opłat skarbowych i ich nadpłat ustalone decyzjami Prezydenta Miasta w 2011 r. wyniosły 84.780,72 zł (491 decyzji), a w 2012 r. - 78.296,41 zł (492 decyzji). Oznacza to, że zwroty mylnych wpłat z różnych tytułów zaksięgowane na ww. koncie wyniosły 422.738,53 zł w 2011 r. i 499.259,19 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 95,143,146-172,177,181-201)

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną, natomiast zgodnie z art. 24 ust. 1, 2 i 4 ww. ustawy księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty oraz za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych.

Kierownik Referatu w WKs Beata Sobieraj wyjaśniła, że: „Na rachunek opłaty skarbowej co do zasady powinny wpływać kwoty należne z tego tylko tytułu. Jednak z uwagi na liczne pomyłki dokonujących wpłat pojawiają się kwoty z innych tytułów niż opłata skarbowa i są to pozostałe należności dla gminy a także zobowiązania wobec podmiotów, kontrahentów osób wpłacających. Wpłaty te ewidencjonowane są jako mylne z użyciem kodu S000. Dla kodu tego przypisane są również wpłaty bez opisu tytułu wpłaty. W związku z tym każda taka wpłata podlega wyjaśnieniu. Dopiero po ustaleniu jakiego tytułu dotyczy wpłata, następuje jej przeksięgowanie lub zwrot na wniosek wnoszącego wpłatę. Przy projektowaniu systemu i kodów nie uwzględniono skali zjawiska mylnych wpłat i nie utworzono odpowiedniego kodu dla mylnych wpłat. Dla uporządkowania zapisów mylnych wpłat zostanie wprowadzony odpowiedni kod tych wpłat.”
(dowód: akta kontroli str. 228, 300)

⁴² dalej „Kierownik Referatu w WKs”

⁴³ rachunek bieżący opłaty skarbowej

⁴⁴ w tym: o 113.954,97 zł z rachunku bankowego 87.*.2169 (dochody z tytułu podatku od nieruchomości i opłat lokalnych) i o 393.564,28 zł z rachunków bankowych 49.*-4883 i 32.*-3781 (dochody z tytułu opłaty skarbowej za sprawy załatwiane drogą elektroniczną)

⁴⁵ w tym o 98.102,93 zł z rachunku bankowego 87.*.2169 i 479.452,67 zł z rachunków bankowych 49.*-4883 i 32.*-3781

5. W ewidencji decyzji dotyczących umorzenia należności z tytułu opłaty skarbowej prowadzonych w systemie Aplikacja Produkcyjna, Referat Orzecznictwa i Kontroli Podatkowej nie ujął jednej decyzji znak: WPiOL_IV.3130.370.2012.AL z dnia 21.09.2012 r. określającej kwotę umorzenia w wysokości 17 zł. Skutkiem tego w sprawozdaniu rocznym Rb-27S za rok 2012 w kolumnie 14 wykazano - niezgodnie ze stanem faktycznym - zaniżoną kwotę umorzonych zaległości w wysokości 1.315 zł (zamiast 1.332 zł).

(dowód: akta kontroli str. 109-113,177)

Kierownik Referatu w WPiOL Iwona Frydrychowicz wyjaśniła, że: „Niezaewidencjonowanie ww. decyzji w systemie ZSIF-K wynika najprawdopodobniej z podpięcia się decyzji pod inne akta. Zgodnie z obowiązującą procedurą, decyzje po ich podpisaniu przez dyrektora są wprowadzane do systemu a następnie jeden egzemplarz jest wysyłany a drugi przekazywany w Wydziale Księgowości za potwierdzeniem dokonywanym na egzemplarzu decyzji pozostającym w aktach Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych. Jak ustalono, niniejsza decyzja została prawidłowo przekazana do Wydziału Księgowości (WKs potwierdził odbiór decyzji) trudno jest wytłumaczyć, dlaczego nie została zaewidencjonowana. Informacja przekazywana do WKs w sprawie udzielonych ulg - w tym umorzeń - w danym kwartale sporządzana jest zawsze na podstawie wydanych decyzji. Wszystkie decyzje są w segregatorach, ułożone datami wydania. Fakt, że w informacji przekazanej do WKs nie ujęto kwoty wynikającej z tej decyzji można jedynie wytłumaczyć jej podpięciem się pod inne akta. Chciałabym bowiem wskazać, że z tego samego segregatora decyzja została wypięta i przekazana do niniejszej kontroli.”

(dowód: akta kontroli str. 127,134)

Kierownik Referatu w WKs Beata Sobieraj odpowiedzialna również za współpracę z Wydziałem Podatków i Opłat Lokalnych w zakresie uzgadniania miesięcznych przypisów, odpisów i umorzeń wyjaśniła, że: „Przypisy i odpisy dotyczące m.in. opłaty skarbowej uzgadniane są w okresach sprawozdawczych tj. co kwartał. Rejestr umorzeń prowadzony jest przez Wydział Podatków i Opłat Lokalnych. Umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia na raty, odraczania terminu płatności podatku, zwolnienia z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru ujmowane są w sprawozdaniu Rb-27S w kolumnie „skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie Ustawy Ordynacja podatkowa”, obliczone za okres sprawozdawczy. Wykazane umorzenia muszą być zgodne z rejestrem przypisów i odpisów co wynika z załącznika Nr 39 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Umorzona kwota 17 zł nie była uwzględniona w rejestrze umorzeń i nie została wykazana w informacji przekazywanej z Wydziału Podatków i Opłat Lokalnych do Wydziału Księgowości, dlatego też nie została ujęta w sprawozdaniu za trzeci kwartał 2012 r. Złożona zostanie korekta do sprawozdania za 2012 r.”

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 228, 299)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z informacją wygenerowaną z systemu Aplikacja Produkcyjna kwota należności zgłoszonych na podstawie art.11 ustawy w 2011 r. wyniosła 106.355 zł, a w 2012 r. – 14.454 zł (razem 120.809 zł). Badanie wykazów list należności zgłoszonych na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy wykazało, że w 2011 r. zgłoszono należności w kwocie 67.232 zł, a w 2012 r. – 63.660 zł (razem 130.892 zł).

W sprawie braku zgodności między zaewidencjonowanymi należnościami a wynikającymi ze zgłoszeń Kierownik Referatu Iwona Frydrychowicz wyjaśniła, że „Dane wygenerowane zostały z Aplikacji Produkcyjnej ZSIF-K według kryterium „termin płatności”, jednakże nie są one zgodne ze stanem zaległości w poszczególnych latach. Ustalono, iż system za termin płatności niekiedy przyjmował również datę wprowadzenia danych jak i datę listy. Zweryfikowanie kwot wymagałoby sprawdzenia każdej pozycji (...)”

(dowód: akta kontroli str. 92, 298)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Gminy w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej bieżących i zaległych należności z tytułu opłaty skarbowej.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Wszczywanie postępowań windykacyjnych i egzekucyjnych dotyczących zaległości z tytułu opłaty skarbowej bez zbędnej zwłoki.
2. Zaprzestanie księgowania wpływów innych niż opłata skarbowa w wyodrębnionej dla tego tytułu ewidencji księgowej.
3. Ujawnianie w księgach faktycznego stanu należności bieżących i zaległych z tytułu opłaty skarbowej oraz jej zwrotów, w tym wyeliminowanie możliwości dublowania się wpłat od inkasenta.
4. Rzetelne i prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych w rozdziale 75618 § 0410 – opłata skarbowa oraz skorygowanie sprawozdań rocznych Rb-27S za rok 2011 i 2012.

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 ust. 1 i 2 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały.

Szczecin, dnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Iwona Gołębiowska
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 j.t. ze zm.