



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-27-02/2013

P/13/040

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/040 – Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez Urząd Skarbowy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	1. Lech J. Kowalczyk – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – art. 30 ust. 2 w związku z art. 66a pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ – legitymacja służbowa nr 513. 2. Mirosław Perłowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87065 z dnia 4 listopada 2013 r. 3. Violeta Matuszewska-Potemska – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87072 z dnia 13 listopada 2013 r. 4. Paweł Potemski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87060 z dnia 11 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze, 58-500 Jelenia Góra, ul. Wolności 121 (dalej: „Urząd” lub „US”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Słabęcka - Naczelnik Urzędu Skarbowego w Jeleniej Górze. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² wykonanie przez Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze planu finansowego za 2012 r. oraz realizację planu finansowego w ciągu 3 kwartałów 2013 r., a także wydatkowanie środków na realizację zadań publicznych związanych z poborem podatków, w tym na kontrolę podatkową i egzekucję należności budżetu państwa w latach 2012-2013 (3 kwartały).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności:

- pozytywną ocenę działalności kontrolnej i egzekucyjnej pod względem ich zgodności z prawem, efektywności, oszczędności i terminowości realizacji zadań, a także ustalenie zakresu i rodzaju nałożonych zadań pozafiskalnych;
- pozytywną ocenę gospodarowania środkami budżetowymi na realizację zadań ujętych w planie finansowym, w tym prawidłowości planowania i realizacji wydatków budżetowych, w szczególności na wynagrodzenia pracowników;
- pozytywną ocenę z badania ksiąg rachunkowych, mimo nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, co jednakże nie miało wpływu na sprawozdawczość bieżącą i roczną.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: [1] dokonywaniu – w przypadku 21 dowodów księgowych na kwotę 210,4 tys. zł³ – korekt w formie skreśleń dotyczących opisu dowodu, jego dekretacji lub zatwierdzeniu do wypłaty bez naniesienia daty takiej korekty i podpisu osoby jej dokonującej, co było niezgodne z postanowieniami art. 22 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ (dalej: UoR); [2] ujęciu w księgach rachunkowych Urzędu dat operacji gospodarczych niezgodnych z dokumentem potwierdzającym ich wykonanie (w przypadku 3 dowodów księgowych na kwotę 25,6

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę oceny kontrolowanej działalności: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dotyczy 25 zapisów w księgach rachunkowych Urzędu.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.; j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

tys. zł), jak również na wykazaniu w księgach rachunkowych dat dowodów i opisów operacji gospodarczych niezgodnych z dowodami źródłowymi (w przypadku 4 dowodów księgowych na kwotę 46,0 tys. zł), czym naruszono dyspozycję art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 24 ust. 2 UoR; [3] niedokonaniu akceptacji pod względem formalno-rachunkowym dowodu księgowego opiewającego na kwotę 39,7 tys. zł, co było niezgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 UoR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność kontrolna i egzekucyjna w Urzędzie. Zakres dodatkowych (poza fiskalnych) zadań

1.1 Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Urząd przeprowadził 465 kontroli podatkowych oraz 10.257 czynności sprawdzających, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2013 r. - 262 kontrole podatkowe oraz 9.751 czynności sprawdzających, we wszystkich obszarach ryzyka ujętych w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (KPDP). Zgodnie z instrukcją I-005/3-U „Planowanie i prowadzenie kontroli podatkowej”, zatwierdzonej w dniu 22 grudnia 2011 r. przez Naczelnika Urzędu, podmioty do kontroli były typowane na podstawie źródeł wewnętrznych, tj. informacji otrzymanych z innych komórek Urzędu oraz z wykorzystaniem dostępnych narzędzi informatycznych, tj. aplikacji „Kontrola” (Analiza Grupowa, Raporty), „E-orus” i skryptów przesyłanych przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu, a także na podstawie źródeł zewnętrznych, tj. informacji uzyskanych z innych instytucji (np. urzędów skarbowych, urzędów kontroli skarbowej, Policji, urzędów miejskich) oraz informacji zewnętrznych od podatników (doniesienia). Liczba podmiotów wytypowanych w 2012 r. i 2013 r. (do 30 września) do kontroli za pomocą ww. Analizy grupowej wynosiła 18. System typowania podmiotów do kontroli uwzględniał selekcję automatyczną oraz kryteria pomocnicze określone w KPDP. W porównaniu do 2011 r. system typowania podmiotów do kontroli nie uległ zmianie, doprecyzowano jedynie proces typowania podmiotów do kontroli; m.in. zmieniono wzór wniosku o kontrolę. W wyniku kontroli nie stwierdzono nowych mechanizmów oszustw i obszarów ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 8-30, 132 - pismo do Naczelnika Urzędu z dnia 4.11.2013 r., informacja Referatu Analiz i Planowania z dnia 6 i 29.11.2013 r.; instrukcja I-005/3-U „Planowanie i prowadzenie kontroli podatkowej”, informacja Działu Kontroli Podatkowej z dnia 8.11.2013 r.)

W Urzędzie planowanie kontroli odbywało się w cyklu miesięcznym. Do planu kontroli na marzec 2013 r. były brane pod uwagę zgłoszenia do kontroli przyjęte w lutym 2013 r. oraz we wcześniejszych miesiącach. Do badania doboru spraw do kontroli wzięto pod uwagę zgłoszenia przyjęte w styczniu (34) i lutym (36) 2013 r. Z łącznej liczby 69 zgłoszeń (1 zgłoszenie zostało anulowane), w 10 przypadkach kontrole nie zostały zrealizowane z przyczyn obiektywnych: (brak kontaktu z podatnikiem, likwidacja działalności przez podatnika lub jego upadłość, zmiana podmiotu przeprowadzającego kontrolę). Z pozostałych 59 spraw do 31 marca 2013 r. zrealizowane zostały 33 kontrole, a z kolejnych 9 zgłoszeń kontrole zrealizowano w późniejszym terminie (w okresie od 1 kwietnia 2013 r. do 28 października 2013 r.). Z 3 zgłoszeń kontrole wszczęto po dniu 31 marca 2013 r. i do dnia 7 listopada 2013 r. ich nie zakończono, a w pozostałych 14 przypadkach kontrole nie zostały wszczęte. W 1 sytuacji braku wszczęcia kontroli⁵, została wprowadzona ogłoszona w dniu 1 lipca 2013 r. upadłość podatnika, jednak do tego czasu, tj. przez okres 4 miesięcy i 10 dni, nie podjęto żadnych czynności ze względu na braki kadrowe, przy jednoczesnym niekwalifikowaniu się kontroli do obszarów ryzyka wymienionych w KPDP.

(dowód: akta kontroli str. 31-116, 134-144, raporty o stanie zaawansowania realizacji planów kontroli za luty, marzec, kwiecień, maj, sierpień, wrzesień, październik, listopad

⁵ Źródło kontroli nr 3647 z dnia 18.02.2013 r.

2013 r., źródła kontroli ze stycznia i lutego 2013 r., ewidencja postępowań kontrolnych za I kwartał 2013 r., wskazania indywidualne nr 8612, 8532, 8604 do kontroli, żądanie wyjaśnień od kierownika Działu Kontroli Podatkowej, wyjaśnienia kierownika Działu Kontroli Podatkowej)

[⁶ – kierownik Działu Kontroli Podatkowej Urzędu złożyła wyjaśnienia dotyczące:

a) 9 zgłoszeń, z których kontrole zrealizowano po dniu 31 marca 2013 r. – na okoliczność przyczyn opóźnień podała braki kadrowe przy dużej ilości wpływających wniosków o kontrolę, utrudniony kontakt z podatnikami, objęcie kontrolą większej niż wcześniej zakładano liczby okresów rozliczeniowych, a w 1 przypadku jako przyczynę opóźnień wskazała brak stosowania limitów czasu kontroli, ponieważ jej przeprowadzenie było niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia;

b) 3 zgłoszeń, z których kontrole wszczęto po dniu 31 marca 2013 r. i do dnia 7 listopada 2013 r. ich nie zakończono – na tę okoliczność stwierdziła, iż „główną przyczyną późniejszej realizacji 2 kontroli były braki kadrowe, duża ilość wpływających wniosków o kontrolę (w tym priorytetowych) oraz realizacja innych, wszczętych już kontroli i powierzonych zadań pracownikom Działu Kontroli Podatkowej”, a jako przyczynę późniejszej realizacji trzeciej kontroli wskazała utrudniony kontakt z podatnikiem;

c) 14 zgłoszeń, na podstawie których nie wszczęto kontroli – na tę okoliczność stwierdziła, iż „do miesięcznego planu kontroli podatkowej w pierwszej kolejności przyjmowane były wnioski dotyczące podmiotów z obszarów ryzyka wymienionych w KPDP. Jako priorytetowe uznawano wnioski dotyczące kontroli zwrotów przed ich terminem, wnioski, które wiązały się z kontrolą zakończoną przypisem, np. brak deklaracji, brak korekty podatku naliczonego, wnioski pracowników kontroli podatkowej o wszczęcie kontroli w sytuacji, gdy w toku kontroli ustalono nieprawidłowości w innym okresie rozliczeniowym, bądź podatku lub nieprawidłowości w rozliczaniu się kontrahentów kontrolowanego np. nie wykazanie sprzedaży z wystawionych faktur. Poza wszelką kolejnością realizowane były kontrole SCAC (na podstawie formularzy innych państw Unii Europejskiej) i kontrole zlecane przez inne urzędy skarbowe. Główną przyczyną nie zrealizowania wszystkich wniosków były braki kadrowe oraz ekonomika postępowania”.

(dowód: akta kontroli str. 117-118, 134-143 – wyjaśnienia Barbary Sadowskiej – kierownika Działu Kontroli Podatkowej Urzędu, żądanie wyjaśnień od kierownika Działu Kontroli Podatkowej)

Stopień realizacji planów kontroli podatkowej zbadano na podstawie planów kontroli na kwiecień 2012 r., październik 2012 r. i marzec 2013 r. Na kwiecień 2012 r. zaplanowano 35 kontroli, z czego do końca miesiąca zrealizowano 27, kolejnych 6 zrealizowano w późniejszych miesiącach (3 w maju 2012 r. i 3 w czerwcu 2012 r.), a pozostałych 2 do dnia 5.11.2013 r.⁷ nie wszczęto. Na październik 2012 r. zaplanowano 38 kontroli, z czego do końca miesiąca zrealizowano 33, a 3 zrealizowano w listopadzie 2012 r. Pozostałych 2 kontroli do dnia 5.11.2013 r. nie wszczęto. Na marzec 2013 r. zaplanowano 23 kontrole, z czego 1 anulowano, do końca miesiąca zrealizowano 16, następne 2 zakończono w kwietniu 2013 r., 1 w czerwcu 2013 r., a kolejne 2 wszczęto w październiku 2013 r. i do dnia 5 listopada 2013 r. ich nie zakończono. Pozostała 1 kontrola do dnia 5 listopada 2013 r. nie została wszczęta.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 119-131 – raporty o stanie zaawansowania realizacji planów kontroli na kwiecień 2012 r., październik 2012 r. i marzec 2013 r., wyjaśnienia [...] – kierownika Działu Kontroli Podatkowej Urzędu, żądanie wyjaśnień od kierownika Działu Kontroli Podatkowej)

⁶ informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz § 10 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa NIK z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez NIK, tj. ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

⁷ Tj. kontroli przez NIK.

⁸ Vide przypis 6

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyła []⁹ – kierownik Działu Kontroli Podatkowej Urzędu, która jako przyczyny opóźnień w realizacji kontroli podała niemożliwość terminowego wszczęcia kontroli z uwagi na brak kontaktu z podatnikami, ich nieobecność w miejscu zamieszkania lub prowadzenia działalności, obciążenia kontrolerów kilkoma kontrolami jednocześnie oraz konieczność rozszerzania zakresu kontroli, natomiast jako przyczyny niezrealizowania kontroli wskazała brak informacji o aktualnym adresie siedziby podatnika lub jego nieobecność oraz – w 1 przypadku – odłożenie kontroli na okres późniejszy ze względu na realizację zadań priorytetowych.

(dowód: akta kontroli str. 123-126 – wyjaśnienia [...] – kierownika Działu Kontroli Podatkowej Urzędu, żądanie wyjaśnień od kierownika Działu Kontroli Podatkowej)

Mierniki służące ocenie wykonania zadań przez Urząd w obszarze kontroli podatkowej (w nawiasie podano medianę, tj. wartość przeciętną) wyniosły kolejno w latach 2011 i 2012 oraz w I półroczu 2012 r. i w I półroczu 2013 r. dla:

- KP.EKP – wskaźnika efektywności kontroli podatkowej 62 (45), 49 (44), 51 (39), 64,
- KP.EFO – wskaźnika ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej 1806 (1), 1195 (3024), 1270 (2413), 2437,
- KP.RKD – wskaźnika różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłatą 11 (10), 8 (12), 8 (11), 15.

Wartość KP.EKP¹¹ osiągnięta przez Urząd była wyższa od mediany, co świadczy o osiągnięciu przez Urząd lepszej efektywności kontroli podatkowej od średniej odnotowanej we wszystkich urzędach skarbowych na terenie województwa dolnośląskiego. Należy jednak zauważyć, że wartość tego miernika spadła w 2012 r. w porównaniu do roku 2011 (o 21%). Natomiast w I półroczu 2013 r. nastąpił wzrost wskaźnika w odniesieniu do I półroczu 2012 r. o 25%.

Wskaźnik KP.EFO¹² w Urzędzie tylko w 2011 r. był wyższy od mediany, a w pozostałych okresach niższy, z czego wynika fakt, że Urząd osiągał na ogół niższą od średniej efektywność finansową kontroli finansowej, która w 2012 r. spadła w porównaniu do roku 2011 o 34%, natomiast znacząco, bo o 92% wzrosła w I połowie 2013 r. w stosunku do I połowy 2012 r.

Urząd odnotował w 2012 r. spadek wskaźnika KP.RKD¹³ w odniesieniu do 2011 r. o 27%, co świadczy o zmniejszeniu różnic między ustaleniami kontroli a późniejszymi decyzjami, korektami i wpłatami. Jednak w I półroczu 2013 r. nastąpił jego znaczny wzrost (o 88%) w porównaniu z I półroczem 2012 r. Wskaźnik osiągnięty przez Urząd był niższy od mediany (za wyjątkiem 2011 r.), z czego wynika, że ustalenia kontroli na ogół w mniejszym stopniu niż przeciętnie różniły się od podjętych w ich wyniku decyzji korekt i wpłat.

(dowód: akta kontroli str. 133 – tabela nr 2 - wartości mierników z zakresu kontroli podatkowej)

Efektywność kontroli podatkowej została w toku kontroli NIK ustalona na podstawie następujących wskaźników, które w kolejnych okresach (lata 2010, 2011 i 2012, I półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r.) wynosiły:

- 1) liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych przypadających na 1 pracownika działu kontroli: 50, 77, 112, 52, 33,
- 2) liczba kontroli pozytywnych przypadających na 1 pracownika działu kontroli: 28, 48, 55, 26, 21,
- 3) wartość dokonanych ustaleń przypadających na 1 pracownika działu kontroli (w zł): 127.812, 114.876, 124.974, 68.121, 115.043,
- 4) kwota dodatkowego przypisu/odpisu przypadająca na 1 pracownika działu kontroli (w zł): 128.703, 113.981, 102.829, 49.933, 47.629,
- 5) wpłaty dokonane w wyniku decyzji i złożonych korekt w stosunku do ustalonych kwot tych decyzji i korekt: 28%, 42%, 40%, 45%, 46%,

⁹ Vide przypis 6

¹⁰ Vide przypis 6

¹¹ Im wyższa wartość, tym lepiej.

¹² Im wyższa wartość, tym lepiej.

¹³ Im niższa wartość, tym lepiej.

- 6) kwota wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt przypadająca na 1 pracownika działu kontroli (w zł): 35.871, 47.961, 40.794, 22.510, 21.888,
- 7) wartość dokonanych ustaleń przypadająca na jedną złotówkę wydatkowaną na wynagrodzenia osób zatrudnionych w dziale kontroli: 1,93, 1,61, 1,72, 1,92, 3,28,
- 8) kwota dodatkowego przypisu/odpisu przypadająca na koszty wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli: 1,94, 1,60, 1,42, 1,41, 1,36,
- 9) kwota wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt przypadająca na jedną złotówkę wydatkowaną na wynagrodzenia osób zatrudnionych w dziale kontroli: 0,54, 0,67, 0,56, 0,63, 0,62.

Ze wskaźników nr 1 i 2 wynika, że efektywność pracowników kontroli w zakresie liczby skontrolowanych okresów rozliczeniowych i liczby kontroli pozytywnych rosła w 2011 r. i 2012 r. odpowiednio w stosunku do 2010 r. i 2011 r., a zmalała w I połowie 2013 r. w odniesieniu do I półrocza 2012 r. ze względu na to, że sprawy w takcie kontroli NIK, znajdowały się w toku. Ustalenia kontroli podatkowych liczone wskaźnikami nr 3 i 7 ulegały wahaniom, ostatecznie uzyskując w ostatnim okresie znaczący wzrost – o 69% (wskaźnik nr 3) i 71% (wskaźnik nr 7). Niepokojący natomiast był występujący we wszystkich okresach spadek kwot dodatkowego przypisu/odpisu przypadający na 1 pracownika działu kontroli (wskaźnik nr 4) i na koszty wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli (wskaźnik nr 8).

(dowód: akta kontroli str. 144-145 – tabela nr 3 - efektywność kontroli podatkowej, tabela nr 4 - relacja wartości dokonanych ustaleń do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli)

W związku z powyższym wyjaśnienia złożyła Ewa Słabęcka – Naczelnik Urzędu, która jako przyczyny ww. spadku wskazała na wzrost ilości kontroli obejmujących straty i nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia (są to obszary wymienione w KPDP), których efekty będą widoczne w przyszłości (odliczenie straty w latach następnych, przyszłe rozliczenia VAT). Ponadto w latach 2011-2012, ze względu na mierniki ustalone przez Ministerstwo Finansów, postawiono nacisk na liczbę kontroli a nie przypisy, gdyż mierniki w tym zakresie osiągały ujemne wyniki. Cel ten został osiągnięty, co jednak przełożyło się na zmniejszenie kwoty dokonanych uszczupleń. W 2013 r. ponownie nacisk położony jest na uszczuplenia, przy czym za I półrocze 2013 r. kwota wykazanego przypisu jest niższa od danych za I półrocze 2012 r., ponieważ prawdopodobnie wiele postępowań podatkowych jest w toku.

(dowód: akta kontroli str. 225, 235-238, żądanie wyjaśnień od Naczelnika Urzędu, wyjaśnienia Naczelnika Urzędu)

Pozytywnie natomiast należy ocenić wzrost faktycznie dokonanych wpłat w wyniku decyzji i złożonych korekt w stosunku do ustalonych kwot tych decyzji i korekt (wskaźnik nr 5). Na podobnym poziomie we wszystkich okresach kształtowała się wysokość wpłat dokonanych w wyniku decyzji i złożonych korekt w odniesieniu do 1 pracownika działu kontroli (wskaźnik nr 6) i kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli (wskaźnik nr 9).

(dowód: akta kontroli str. 144-145 - tabela nr 3 - efektywność kontroli podatkowej, tabela nr 4 - relacja wartości dokonanych ustaleń do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli)

W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) z wydanych przez Naczelnika Urzędu 280 decyzji pokontrolnych przypisujących należności o wartości 2.941 tys. zł, 2 decyzje (0,7%) o wartości 26 tys. zł (0,9%) zostały uchylone. Wartość decyzji uchylonych w latach 2010-2011 w liczbie 7 była wyższa i wynosiła 444 tys. zł. Urząd nie ponosił w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. kosztów związanych z uchyleniem decyzji. Pierwsza z uchylonych w latach 2012-2013 (do 30 czerwca) decyzji została wydana w dniu 28 października 2011 r. i dotyczyła określenia zobowiązania podatkowego na kwotę 2,4 tys. zł. W dniu 20 stycznia 2012 r. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu uchylił przedmiotową decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, ze względu na braki dowodowe w sprawie. Po ich uzupełnieniu Naczelnik Urzędu wydał w dniu 12 września 2012 r. ponowną decyzję w sprawie, określając zobowiązanie podatkowe w identycznej wysokości, jak w decyzji z dnia 28 października 2011 r. Strona nie złożyła odwołania od tej decyzji. Zatem wskazane uchybienia proceduralne nie miały wpływu na

wymiar podatku. Druga z uchylonych decyzji z dnia 27 stycznia 2012 r. została uchylona w dniu 26 kwietnia 2012 r. przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu i dotyczyła określenia podatnikowi zobowiązania na kwotę 23,3 tys. zł. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu określił nową kwotę zobowiązania, a sprawa do dnia 8 listopada 2013 r. nie została zakończona, ponieważ podatnik złożył wniosek o wznowienie postępowania, które w czasie kontroli NIK było prowadzone przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 146-178 – tabela nr 5 - decyzje pokontrolne przypisujące należności, informacja kierownika Działu Postępowań Podatkowych Urzędu, decyzje Naczelnika Urzędu z 28.10.2011 r. i 12.09.2012 r., decyzja Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 20.01.2012 r.).

W ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym Urząd podejmował działania polegające na: [1] przeprowadzeniu kontroli podatkowych i czynności sprawdzających we wszystkich obszarach ryzyka określonych w KPDP, [2] analizie informacji zewnętrznych i wewnętrznych w zakresie zidentyfikowania obszarów wymagających wyeliminowania nieprawidłowości, [3] kierowaniu w ramach współpracy, wniosków o przeprowadzenie postępowania skarbowego do Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w przypadku spraw skomplikowanych, dotyczących podmiotów z branży obciążonej potencjalnym ryzykiem dokonania oszustw podatkowych, np. obrót paliwami, handel samochodami, [4] sprawdzaniu prawidłowości ewidencjonowania obrotu za pośrednictwem kasy rejestrującej podczas akcji mandatowych letniej i zimowej „weź paragon”, [5] informowaniu na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń o obszarach ryzyka określonych w KPDP, [6] prowadzeniu akcji informacyjnych w zakresie prawidłowego wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników w punkcie informacyjnym Urzędu podczas spotkań pracowników z podatnikami oraz w mediach.

(dowód: akta kontroli str. 8, 11-12 – pismo do Naczelnika Urzędu z 4 listopada 2013 r., informacja Referatu Analiz i Planowania Urzędu z 6 listopada 2013 r.)

1.2 Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

Mierniki służące ocenie wykonania zadań przez Urząd w obszarze egzekucji (w nawiasie podano medianę) wyniosły kolejno w latach 2011 i 2012 oraz w I półroczu 2012 r. i w I półroczu 2013 r. dla:

- EG.SWE – wskaźnika braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych: 66 (66), 39 (53), 55 (63), 39,
- EG.ESM – wskaźnika efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych: 23 (24), 19 (23), 10 (13), 9,
- EG.RSM – wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych: 43 (44), 44 (44), 26 (28), 28,
- EG.Obp – wskaźnika obciążenia pracą: 713 (577), 739 (578), 599 (453), 622.

Wskaźnik EG.SWE¹⁴ w badanym okresie malał, z czego wynika, że Urząd poprawił sprawność wszczynania egzekucji. Wskaźnik ten dla Urzędu był niższy od mediany, za wyjątkiem 2011 r., w którym był identyczny jak mediana.

Niekorzystna była malejąca tendencja zmian wskaźnika EG.ESM¹⁵, tym bardziej, że jego wysokość osiągnięta przez Urząd była każdorazowo niższa od mediany. Świadczy to o malejącej i zaniżonej w stosunku do średniej, efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych.

Wskaźnik EG.RSM¹⁶ pozostawał na niemal niezmiennym poziomie, porównywalnym z medianą. Wynika z tego, że utrzymywała się stała tendencja realizacji tytułów wykonawczych na podobnym poziomie do średniej.

Rosnący wskaźnik EG.Obp, który dodatkowo był znacznie wyższy od mediany wskazywał na przeciążenie pracą osób wykonujących zadania z zakresu egzekucji.

(dowód: akta kontroli str. 179 – tabela nr 6 – wartości mierników służących ocenie wykonania zadań w obszarze egzekucji)

¹⁴ Im niższa wartość, tym lepiej.

¹⁵ Im wyższa wartość, tym lepiej.

¹⁶ Im wyższa wartość, tym lepiej.

W związku z występującą malejącą tendencją wskaźnika EG.ESM, wyjaśnienia złożyła Ewa Słabęcka – Naczelnik Urzędu, która jako przyczyny ww. tendencji wskazała zwiększone ilości tytułów wykonawczych do załatwienia i kwot nimi objętych, przy niezmienionej ilości zajmujących się egzekucją pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 225, 235-238 – pismo w sprawie złożenia wyjaśnień i wyjaśnienia Naczelnika Urzędu)

Skuteczność egzekwowania należności i wydajność pracowników zatrudnionych w dziale egzekucji została w niniejszej kontroli określona na podstawie następujących wskaźników, które w kolejnych okresach (lata 2010, 2011, 2012, I półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r.) wynosiły:

- 1) liczba załatwionych tytułów wykonawczych ogółem w stosunku do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia: 40%, 35%, 35%, 21%, 21%,
- 2) kwota zaległości wyegzekwowanych ogółem w stosunku do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia: 17%, 16%, 14%, 7%, 6%,
- 3) liczba załatwionych tytułów wykonawczych zaległości podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia: 52%, 45%, 47%, 29%, 31%,
- 4) kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia: 26%, 23%, 19%, 10%, 9%,
- 5) liczba tytułów wykonawczych do załatwienia w odniesieniu do liczby pracowników wykonujących czynności egzekucyjne: 5.475, 6.003, 6.163, 5.075, 5.093,
- 6) liczba tytułów wykonawczych załatwionych w odniesieniu do liczby pracowników wykonujących czynności egzekucyjne: 2.193, 2.086, 2.177, 1.054, 1.093,
- 7) kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia w odniesieniu do liczby pracowników wykonujących czynności egzekucyjne: 3.715 tys. zł, 4.439 tys. zł, 5.026 tys. zł, 4.564 tys. zł, 5.032 tys. zł,
- 8) kwota zaległości wyegzekwowanych w odniesieniu do liczby pracowników wykonujących czynności egzekucyjne: 618 tys. zł, 728 tys. zł, 701 tys. zł, 323 tys. zł, 316 tys. zł.

Z analizy wskaźników od 1 do 4 wynika, że skuteczność egzekwowania należności w Urzędzie malała, za wyjątkiem liczby załatwionych tytułów wykonawczych w stosunku do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia ogółem (wskaźnik nr 1) oraz stanowiących dochód budżetu państwa (wskaźnik nr 3) w I półroczu 2013 r. W pierwszym przypadku wskaźnik pozostał na niezmienionym poziomie a w drugim przypadku wzrósł o 2 punkty procentowe. Wydajność pracowników zatrudnionych w dziale egzekucji, określona wskaźnikami nr 5, 6 i 8 określające tę wydajność ulegały wahaniom, które nie miały stałych tendencji.

(dowód: akta kontroli str. 180-181 – tabela nr 7 - realizacja tytułów wykonawczych i ściagalność zaległości ogółem oraz stanowiących dochód budżetu państwa, tabela nr 8 – obciążenie pracą i wydajność pracowników w zakresie realizacji tytułów wykonawczych i ściagalności zaległości ogółem)

Relacja łącznej kwoty wyegzekwowanych w latach 2010-2012 oraz w I półroczu 2012 r. i w I półroczu 2013 r. należności do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym wynosiła kolejno: 7,34, 7,93, 7,47, 7,06, 7,01. Ten sam wskaźnik, ale w odniesieniu do należności podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa, wynosił kolejno: 4,50, 4,94, 4,92, 4,52, 4,62. Obydwa wskaźniki ulegały niewielkim wahaniom utrzymując się na porównywalnym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 182 – tabela nr 9 – relacja łącznej kwoty wyegzekwowanych należności do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym)

Do badania terminowości realizacji działań Urzędu związanych z egzekwowaniem należności podatkowych, kontroli poddano 30 wylosowanych zaległości o łącznej wartości 419.587 zł, w tym 5 z 7 zaległości podatku dochodowego od osób prawnych, 15 z 225 zaległości podatku VAT, 8 z 92 zaległości wynikających z zeznania rocznego PIT-36 oraz 2 z 2 zaległości wynikających z zeznania rocznego PIT-37.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 195-214 – pismo do Naczelnika Urzędu z dnia 4.11.2013 r. zestawienia zaległości podatkowych, arkusze z losowania próby do badania)

W przepisach wewnętrznych Urzędu zostały wyznaczone terminy realizacji podstawowych zadań rachunkowości podatkowej, w tym na: księgowanie wpłat, zwrotów, przypisów i odpisów: w terminach płatności podatków maksymalnie 4 dni (od 1 czerwca 2012 r.: 3 dni) od daty otrzymania dokumentów płatności, wystawianie i wysyłanie upomnień: po upływie terminu płatności w terminie 7 dni od daty przypisu na karcie kontowej, wystawianie tytułów wykonawczych: w terminie 1 miesiąca po upływie 7 dni od daty doręczenia upomnienia (od 1 czerwca 2012 r.: niezwłocznie po upływie 7 dni od daty doręczenia upomnienia). Ze względu na niejedno-znaczność wewnętrznych regulacji w zakresie terminu księgowania zobowiązań (brak sprecyzowania, czy do liczenia tego terminu brana jest pod uwagę data wpływu dokumentu do Urzędu, czy do Działu Rachunkowości Podatkowej, w której dokonywano księgowania), na potrzeby niniejszego badania przyjęto termin 60 dni od daty wpływu dokumentu do Urzędu. Jako termin wystawienia upomnienia przyjęto 7 dni – zgodnie z powyższym zapisem z regulacji wewnętrznych, w których także przyjęto (do dnia 1 czerwca 2012 r.) termin 1 miesiąca i 7 dni na wystawienie tytułu wykonawczego. Dla spraw datowanych po 1 czerwca 2012 r. przyjęto termin 30-dniowy wystawienia tytułu wykonawczego ze względu na niejednoznaczny zapis w regulacji wewnętrznej (niezwłocznie).

(dowód: akta kontroli str. 183-194 – wyciągi instrukcji obiegu dokumentów z załącznikami ustalającymi terminy realizacji zadań)

W wyniku badania próby 30 zaległości podatkowych nie stwierdzono opóźnień w dokonywaniu księgowania zobowiązań, natomiast stwierdzono 1-dniowe opóźnienie w terminie wystawienia 1 upomnienia (kwota zobowiązania 52.463 zł) oraz 11 dniowe opóźnienie w terminie wystawienia jednego tytułu wykonawczego (kwota zobowiązania: 6.826 zł). Łączna kwota obydwu omawianych zobowiązań wynosiła 59.289 zł, co stanowiło 14,1% łącznej wartości wszystkich badanych zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 215-218 – tabela nr 10 – terminowość wprowadzenia deklaracji, wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych)

1.3 Obciążenie dodatkowymi (pozafiskalnymi) zadaniami

Urząd Skarbowy, poza zadaniami związanymi z poborem podatków, realizował także zadania dodatkowe, wpływające na obciążenie pracą. Do występujących zadań niezwiązanych ściśle z poborem podatków należały: [1] zwrot osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (wniosek VZM), [2] wydawanie zaświadczeń, w tym VAT-25 oraz o niezaleganiu i o dochodach, [3] udostępnianie informacji komornikom sądowym, [4] analiza oświadczeń o stanie majątkowym, [5] prowadzenie akcji edukacyjnej, [6] przekazywanie 1% do organizacji pożytku publicznego (OPP), [7] wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych na rzecz wierzycieli obcych (m.in. składek ZUS), na rzecz obcych państw, [8] likwidacja ruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa, [9] wykonywanie orzeczeń o przepadku przedmiotów, [10] spis inwentarza po zmarłym, [11] zajęcia wierzytelności na rzecz komorników sądowych, [12] zastawy na ruchomościach na rzecz wierzycieli obcych, [13] udostępnianie informacji dla innych organów, instytucji, [14] potwierdzenie profilu zaufanego.

W okresie trzech kwartałów 2013 r. łączna pracochłonność dodatkowych zadań ogółem wyniosła 7250 dni (przy założeniu 8-godzinnego dnia pracy). W przeliczeniu stanowiło to 45,3 etatu, przy założeniu przepracowania w ramach 1 etatu 160 dni roboczych w badanych 3 kwartałach. W Urzędzie przeciętna liczba etatów w okresie trzech kwartałów 2013 r. wynosiła 171,5¹⁷. Pracochłonność dodatkowych zadań stanowiła 26,4% wszystkich etatów Urzędu, co biorąc pod uwagę koszty wszystkich wynagrodzeń, stanowiło koszt dla Urzędu w kwocie 1.980,9 tys. zł.

Udział etatów pracowników wykonujących zadania kontrolne w okresie trzech kwartałów 2013 r. wynosił 9,55%. Taki sam wskaźnik dla pracowników wykonujących zadania egzekucyjne związane z poborem podatków oraz egzekucyjnych pozostałych a także pozafiskalnych wynosił kolejno 1,77%, 10,56% i 21,55%. Łączna kwota wynagrodzeń dla 4 ww. grup pracowników w tym samym okresie wyniosła kolejno: 776,5 tys. zł, 171,7 tys. zł,

¹⁷ Dla statusu 03.

1.022,4 tys. zł i 1.207,0 tys. zł. Obciążenie tymi zadaniami było więc znaczne, co mogło wpłynąć na jakość podstawowych zadań dotyczących poboru podatków.

(dowód: akta kontroli str. 219-223 – tabela nr 11 – pracochłonność dodatkowych zadań, informacja Referatu Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej, tabela nr 12 – zatrudnienie i wynagrodzenie związane z wykonaniem działań kontrolnych, egzekucyjnych i pozafiskalnych, sprawozdanie Rb-70 za 3 kwartały 2013 r.)

Dochody Urzędu, jako jednostki budżetowej, wykonane zostały w 2012 r. w wysokości 2.596,5 tys. zł, a ich realizacja w okresie trzech kwartałów wyniosła 1.685,7 tys. zł. W tym samych okresach dochody US, jako organu podatkowego w zakresie budżetu państwa, wyniosły odpowiednio: 190.711,9 tys. zł i 138.115,5 tys. zł. Uwzględniając przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2012 r. na poziomie 178,67 osób i 178,0 osób w okresie 3 kwartałów 2013 r., na jednego pracownika Urzędu przypadło pozyskanie w 2012 r. – 1.067,4 tys. zł dochodów podatkowych i 14,5 tys. zł dochodów jednostki budżetowej, przy wynagrodzeniach na jednego pracownika Urzędu średnio 55,7 tys. zł w 2012 r. i 42,4 tys. zł w okresie trzech kwartałów 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 653-657 – sprawozdania Rb-27 urzędów skarbowych jako państwowych jednostek budżetowych + korekta, str. 658-661 - sprawozdania Rb-27 urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa, str. 662-663 – sprawozdania Rb-27 urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie wykonania dochodów gmin i udziałów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach budżetu państwa, str. 664-670 – sprawozdania Rb-N o stanie należności + korekta)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu dotyczącej realizacji zadań z zakresu kontroli podatkowej i egzekucji administracyjnej oraz zadań niefiskalnych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W wyniku badania próby 30 zaległości podatkowych stwierdzono 1-dniowe opóźnienie w terminie wystawienia 1 upomnienia oraz 11 dniowe opóźnienie w terminie wystawienia jednego tytułu wykonawczego. W związku z powyższym wyjaśnienia złożyła [...]¹⁸- działająca w zastępstwie kierownika Działu Rachunkowości Podatkowej, zgodnie z którymi opóźnienia były spowodowane dużym obciążeniem pracą, a dodatkowo – w przypadku wystawienia tytułu wykonawczego - brakami kadrowymi wynikającymi z okresu urlopowego oraz zaangażowaniem pracowników do szczegółowej analizy wydruków przed sporządzaniem sprawozdawczości półrocznej.

(dowód: akta kontroli str. 224 – pismo w sprawie złożenia wyjaśnień przez kierownika Działu Rachunkowości Podatkowej i wyjaśnienia [...]¹⁹, działającej w zastępstwie kierownika Działu Rachunkowości Podatkowej)

2. NIK zwraca uwagę na brak określenia w Urzędzie w sposób jednoznaczny regulacji w zakresie terminu księgowania zobowiązań, tj. braku sprecyzowania, czy do liczenia tego terminu brana ma być pod uwagę data wpływu dokumentu do Urzędu, czy do Działu Rachunkowości Podatkowej, w której dokonywano księgowania.

(dowód: akta kontroli str. 183-194 – wyciągi instrukcji obiegu dokumentów z załącznikami ustalającymi terminy realizacji zadań)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Na tak sformułowaną ocenę nie miały wpływu wskazane uchybienia, dotyczące pojedynczych przypadków naruszenia terminowości wystawienia upomnienia oraz tytułu wykonawczego, a także stwierdzone zjawisko obniżania się efektywności realizacji zadań kontrolnych i egzekucyjnych.

¹⁸ Vide przypis 6

¹⁹ Vide przypis 6

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

2.1 Rzetelność planowania wydatków budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Naczelnik Urzędu, jako kierownik państwowej jednostki budżetowej (a zarazem dysponent środków budżetowych III stopnia), wypełniając dyspozycje rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.²⁰, terminowo sporządził założenia do planów finansowych na lata 2012 i 2013, a następnie projekty planów finansowych, w szczególności, dział, rozdział i paragraf (§ 4 ust. 2)²¹. Zarówno na etapie prognozowania, jak i planowania, założenia oparte były na analizach ekonomicznych przewidywanych wydatków, jak też wskaźników limitów określanych przez dysponenta wyższego stopnia (Izbę Skarbową, jak i Ministra Finansów). Spoczywający na Naczelniku US obowiązek sporządzenia planów finansowych z udziałem środków europejskich był bezprzedmiotowy, albowiem Urząd nie był ich beneficjentem.

Po wejściu w życie ustaw budżetowych Urząd, pismami Izby Skarbowej odpowiednio 22 marca 2012 r. i 13 lutego 2013 r. poinformowany został o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, które w stosunku do ostatecznych projektów planów finansowych nie uległy już zmianie. Urząd, na podstawie otrzymanych informacji, sporządził plany finansowe na lata 2012 i 2013, przez dostosowanie projektów planów finansowych, celem zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową (§ 8 ust. 2), które (w tym w układzie zadaniowym) zatwierdził Naczelnik Urzędu odpowiednio w dniach 23 marca 2012 r. i 19 lutego 2013 r., tj. terminowo²².

W ciągu roku budżetowego 2012 r. plan wydatków został zwiększony do wysokości 14.723,9 tys. zł, tj. o 2.678 tys. zł (o 22,2%), z tego w rozdziale 75009 – 12.409,4 tys. zł, w rozdziale 75014 – 2.162,5 tys. zł i w rozdziale 75095 – 28,0 tys. zł. Wydatki na wynagrodzenia (§ 4020) zaplanowane ustawą budżetową w kwocie 8.352 tys. zł (tylko w rozdziale 75009), tj. tożsamej z planowanymi na 2011 r. (plan wg ustawy budżetowej) – co było zgodne z wytycznymi Ministra Finansów, przekazanymi przez dysponenta II stopnia IS we Wrocławiu - zostały ostatecznie zwiększone o 672,0 tys. zł, z tego w rozdziale 75009 – o 59,8 tys. zł²³ i w rozdziale 75014 o 612,2 tys. zł. Plan finansowy wydatków (po zmianach) w okresie trzech kwartałów 2013 r. zamknął się kwotą 13.918 tys. zł, z tego w rozdziale 75009 – 12.249,5 tys. zł, w rozdziale 75014 – 1.632,0 tys. zł i w rozdziale 75095 – 36,9 tys. zł. Również wydatki na wynagrodzenia w 2013 r. zostały zaplanowane (tylko w rozdziale 75009) w kwocie tożsamej z planowanymi na 2011 r. i 2012 r. (plan wg ustawy budżetowej), a następnie ostatecznie zwiększone w okresie trzech kwartałów 2013 r. o 663,8 tys. zł, z tego w rozdziale 75009 – o 123,0 tys. zł i w rozdziale 75014 o 540,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 671-675 - projekt i plan finansowy na 2011 r., str. 676-682 – projekt planu finansowego na 2012 r., str. 676-689 – projekt planu finansowego na 2013 r., str. 690-693 – plan finansowy na 2012 r., str. 694-900 – plan finansowy na 2013 r., str. 701-702 – tabela nr 13. Plan finansowy, str. 703-707 – plany finansowe na lata 2012-2013 po zmianach)

Projekt planu na 2012 r., jak i na 2013 r. nie obejmowały wydatków w rozdziale 75014–*Egzekucja administracyjna należności pieniężnych*, przeznaczonych na pokrycie kosztów postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez Urząd, chociaż na 2012 r. US prognozował wydatki w wysokości 2.099 tys. zł, w tym w I kwartale 583 tys. zł i na 2013 r. w wysokości 2.173 tys. zł, w tym w I kwartale 415 tys. zł.

²⁰ W sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zwane dalej rozporządzeniem (*Dz. U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616).

²¹ Zgodnie z art. 11 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”, natomiast zgodnie z art. 44 ust 1 pkt 3 wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

²² Tj. w czasie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji.

²³ Decyzja MF z 28.03.2012 r. o 65,0 tys. zł na zabezpieczenie środków na ewentualne wpłaty na PFRON.

Planem po zmianach wydatki w tym rozdziale zwiększono o 583,0 tys. zł, które następnie decyzją z 30 marca 2012 r. zmniejszono o 2 tys. zł (w § 4110). Kolejne decyzje Ministra Finansów o rozwiązaniu rezerw na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego w pozostałych kwartałach 2012 r. i idące za tym zmiany planu finansowego US, nastąpiły 4 kwietnia 2012 r. (na kwotę 549 tys. zł), 5 lipca 2012 r. (na kwotę 568,0 tys. zł oraz 17 października 2012 r. (na kwotę 590 tys. zł). Kolejnymi 7 decyzjami na łączną kwotę 195,5 tys. zł zmniejszono, a 2 decyzjami na łączną kwotę 88,0 tys. zł zwiększono środki na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego, tak iż ostatecznie w 2012 r. środki na ten cel zaplanowano w wysokości 2.162,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 708 – przewidywane wydatki na egzekucję 2012 r., str. 709 – sprawozdanie Rb-28 na 31.03.2012 r., str. 710-725 – rozwiązanie rezerwy na egzekucję rozdz. 57014)

Wydatki Urzędu na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego w roku 2013 zostały ustalone planem po zmianach. Wydatki w rozdziale 75014–*Egzekucja administracyjna należności pieniężnych*, w I kwartale 2013 r. zwiększono o 655,0 tys. zł, a kolejne decyzje Ministra Finansów o rozwiązaniu rezerw na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego w kolejnych dwóch kwartałach 2013 r. i idące za tym zmiany planu finansowego US, nastąpiły 13 kwietnia 2013 r. (na kwotę 678 tys. zł) i 5 lipca 2013 r. (na kwotę 327 tys. zł). Dwoma decyzjami na łączną kwotę 28,0 tys. zł zmniejszono środki na pokrycie kosztów postępowania egzekucyjnego tak, iż ostatecznie w 2012 r. środki na ten cel zaplanowano w wysokości 1.632,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 726-727 - przewidywane wydatki na egzekucję 2013 r., str. 728-729 - sprawozdanie Rb-28 na 28.02.2013 r., str. 730-731 - sprawozdanie Rb-28 na 31.03.2013 r., str. 732-739 - rozwiązanie rezerwy na egzekucję rozdz. 57014)

Naczelnik US stwierdził, że (cyt.) „*priorytetem dla Urzędu, jest realizacja ustawowych obowiązków w przedmiocie działań egzekucyjnych, również w I kwartale danego roku budżetowego przed uchwaleniem ustaw budżetowych, dlatego Urząd w założeniach na lata 2012 i 2013, prognozował (w 2011 i 2012 r.) wydatki w rozdziale 75014*”.

(dowód: akta kontroli str. 740 – wyjaśnienia)

Naczelnik Urzędu, jako kierownik państwowej jednostki budżetowych, mógł i dokonywał zmian w planie finansowym Urzędu (46 w 2012 r. i 15 w okresie trzech kwartałów 2013 r.) w obrębie jednego rozdziału, na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego mu przez dysponenta części budżetowych (§ 11 ust. 1). Zmiany w planie finansowym Urzędu wynikały również z decyzji dyrektora Izby Skarbowej i Ministra Finansów, wprowadzających zmiany w wydatkach budżetu państwa²⁴. Dokonując przeniesień pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej oraz podejmując działania w paragrafach, Naczelnik Urzędu pozyskując w ciągu roku budżetowego dodatkowe środki oraz dokonując przedmiotowych przeniesień, kierował się dostosowaniem poziomu środków do bieżących potrzeb Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 703-707 - plany finansowe na lata 2012-2013 po zmianach, str. 741-747 - decyzje w sprawie zmian)

W projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. i 2013 r. nie były planowane wydatki przeznaczone na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych (PFRON)²⁵. W badanym okresie Urząd zatrudniał 29 pracowników z ustalonymi stopniami niepełnosprawności. Tym samym wypełniał warunki, aby być zwolnionym z przedmiotowych wpłat.

(dowód: akta kontroli str. 748-749 – wykaz osób niepełnosprawnych)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK wydatkowanie w latach 2012 i 2013 środków na koszty postępowania egzekucyjnego bez pokrycia ich w planie finansowym, stoi w sprzeczności z ustawą o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli podziela jednak stanowisko Urzędu o prymacie realizacji ustawowych obowiązków w przedmiocie działań egzekucyjnych,

²⁴ O których Minister Finansów zawiadamia dysponentów części budżetowych (§ 10 ust. 1), a ci dysponentów II, którzy zawiadamiają dysponentów III stopnia.

²⁵ O których mowa w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2010 r. Nr 214, poz. 1407 ze zm.) - zgodnie z pismem Ministra Finansów Nr BP6/414/69/AJG/20011/1341 ZD NIA 2011 r.

w sytuacji przyjętych rozwiązań systemowych finansowania kosztów postępowania egzekucyjnego z rezerw celowych, w rozdziale 75014–*Egzekucja administracyjna należności pieniężnych*, rozwiązywanych przez Ministra Finansów już po uchwaleniu ustawy budżetowej i zatwierdzeniu planów finansowych jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 708 - przewidywane wydatki na egzekucję 2012 r., str. 709 – sprawozdanie Rb-28 na 31.03.2012 r., str. 710-725 – rozwiązanie rezerwy na egzekucję rozdz. 57014, str. 726-727 – przewidywane wydatki na egzekucję 2013 r., str. 728-729 – sprawozdanie Rb-28 na 28.02.2013 r., str. 730-731 – sprawozdanie Rb-28 na 31.03.2013 r., str. 732-739 – rozwiązanie rezerwy na egzekucję rozdz. 57014)

2.2 Realizacja wydatków budżetowych

W 2012 r. wydatki wykonano w wysokości 14.343,0 tys. zł (97,4% planu po zmianach) i 119,1% w stosunku do ustawy budżetowej. Dominujące, bo sięgające 86,1% wydatków ogółem były wydatki rozdziału 75009. Wyniosły one 12.342,4 tys. zł, co stanowiło 102,5% wydatków zaplanowanych ustawą budżetową (12.046 tys. zł) i 99,5% planu po zmianach (12.409 tys. zł). Wydatki rozdziału 75014 (12,9% wydatków ogółem), zamknęły się kwotą 1.848,8 tys. zł, co stanowiło 85,5% planu po zmianach (2.162,5 tys. zł). Ustawą budżetową nie planowano wydatków w tym rozdziale. Wydatki rozdziału 75095 zamknęły się kwotą 151,9 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 750-752 - sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków w roku 2012)

W okresie trzech kwartałów 2013 r. wydatki wykonano w wysokości 10.323,9 tys. zł, co stanowiło 86,4% rocznych wydatków zaplanowanych ustawą budżetową (11.949 tys. zł) i 74,2% planu po zmianach (13.918,4 tys. zł). Dominujące, bo sięgające 88,9% wydatków ogółem były wydatki rozdziału 75009 w kwocie 9.178,3 tys. zł, co stanowiło 76,8% rocznych wydatków zaplanowanych ustawą budżetową i 74,9% planu po zmianach. Wydatki rozdziału 75014 (10,7% wydatków ogółem), zamknęły się kwotą 1.109,4 tys. zł, co stanowiło 68,0% planu po zmianach (1.632,0 tys. zł). Ustawą budżetową nie planowano wydatków w tym rozdziale. Wydatki rozdziału 75095 zamknęły się kwotą 36,1 tys. zł, co stanowiło 97,8% planu po zmianach (36,9 tys. zł).

W strukturze wydatków dominujące były wydatki na wynagrodzenia § 4020, stanowiące odpowiednio 62,9% w 2012 r. i 63,4% w okresie trzech kwartałów 2013 r. - wydatków ogółem, a łączne wynagrodzenia (z pochodnymi) 69,5% i 72,7%. Na kolejną pozycję wydatków (usługi § 4300), wydatkowano odpowiednio 959,4 tys. zł i 633,8 tys. zł, co stanowiło 6,7% wydatków 2012 r. i 6,1% wydatków trzech kwartałów 2013 r. Symboliczne wręcz były wydatki majątkowe: 38,9 tys. zł w 2012 r. i 21,5 tys. zł w okresie trzech kwartałów 2013 r. (0,3% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 753-755 - sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków za 3 kwartały 2013 r.)

Pozytywnie ocenić należy, iż w badanym okresie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z. Natomiast główną pozycję występujących na koniec 2012 r. zobowiązań w kwocie ogółem 928,9 tys. zł, stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (DWR) w kwocie 704,5 tys. zł. Na koniec trzech kwartałów 2013 r. zobowiązania wyniosły 118,0 tys. zł, w tym 84,2 tys. zł z tytułu wynagrodzeń (§ 4020) jako pochodne od wynagrodzeń z terminem płatności w następnym miesiącu.

(dowód: akta kontroli str. 756-759 – sprawozdania RB-Z o stanie zobowiązań, str. 750-755 – sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków, str. 760 – nagrody)

Zgodnie z przeznaczeniem zostały wykorzystane środki otrzymane w następstwie rozwiązania rezerw celowych. I tak, w 2012 r. z rezerwy celowej na wydatki związane z egzekucją (cz.83, poz. 75) w wysokości 2.162,5 tys. zł, przeznaczono – 1.848,8 tys. zł. Nie wykorzystano środki w wysokości 313,7 tys. zł, które zwrócono do budżetu. Z rezerwy celowej (cz.83, poz. 73) - 195,0 tys. zł przeznaczono na refundację wydatków wynikających ze wzrostu składki na ubezpieczenie rentowe finansowanej przez płatnika (US). Z rezerwy

celowej „zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (cz.83, poz. 16) kwotę 123,9 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie kosztów poniesionych przez Urząd z tytułu wypłaty odszkodowania, zasądzonego wyrokiem Sądu²⁶. W okresie trzech kwartałów 2013 r. z rezerwy celowej na wydatki związane z egzekucją (1.632,0 tys. zł) wydatkowano - 1.109,4 tys. zł. Nie wykorzystano środki w wysokości 522,6 tys. zł, które zwrócono do budżetu państwa. Z rezerwy celowej „L” na wydatki związane z akcją PIT, zwiększono przyznany limit wynagrodzeń bezosobowych o 12,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 761-771 – rozwiązanie rezerw celowych)

Zbadanie 55,4% (1.287,8 tys. zł) wydatków poniesionych w 2012 r. i 62,9% (797,5 tys. zł) zrealizowanych w trzech kwartałach 2013 r. wykazało, iż Urząd rzetelnie, celowo i gospodarnie wydatkował przyznane środki. Środki finansowe na dokonane zakupy były ujęte w planie finansowym Urzędu, a przed dokonaniem zakupu uzyskiwano akceptację głównego księgowego. Nie stwierdzono przypadków nieterminowej płatności, skutkującej koniecznością zapłaty odsetek. Wszystkie skontrolowane wydatki służyły realizacji zadań Urzędu i były zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami.

(dowód: akta kontroli str. 251-260 - formularze z badania próby, str. 651-652 - notatka służbowa)

Kontrola 5 zamówień publicznych na łączną kwotę 1.047,9 tys. zł o najwyższej wartości brutto, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego (2 postępowania na kwotę 181,6 tys. zł²⁷), w trybie z wolnej ręki (na kwotę 625,3 tys. zł²⁸), negocjacji bez ogłoszenia (na kwotę 156,3 tys. zł²⁹) oraz zapytania o cenę (na kwotę 84,7 tys. zł³⁰) nie wykazała nieprawidłowości. Postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³¹.

(dowód: akta kontroli str. 231-234, 239-243 – wykaz umów zawartych w latach 2012-2013 oraz aktualnie obowiązujących, kwestionariusze z badania zamówień publicznych)

Powierzchnia całkowita zajmowanych przez Urząd nieruchomości wynosiła 2.669,97 m² w tym użyczanej Urzędowi przez Urząd Kontroli Skarbowej – 625,45 m². Średnie miesięczne łączne koszty utrzymania ww. nieruchomości w 2012 r., to ok. 41,3 tys. zł (w tym 4,94 tys. zł powierzchni użyczanej) i w okresie trzech kwartałów 2013 r. - 37,08 tys. zł (w tym 4,2 tys. zł powierzchni użyczanej). Na jednego pracownika Urzędu przypadło w badanym okresie 14,9 m² i 0,02 m², w przeliczeniu na zarejestrowanych podatników. Średnie miesięczne koszty eksploatacyjne³² w przeliczeniu na jednego pracownika Urzędu wynosiły w badanym okresie ok. 225,15 zł; w przeliczeniu na zarejestrowanych podatników ok. 0,28 zł i w przeliczeniu na powierzchnię całkowitą zajmowanej nieruchomości ok. 17,77 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 772 – tabela 15. Powierzchnia i koszty eksploatacyjne)

Stanem zerowym środków na dzień 31 grudnia 2012 r. i kwotą 1,9 tys. zł na dzień 30 września 2013 r., Urząd wypełnił ciążący na nim obowiązek odprowadzania kwot pozostających na rachunkach bieżących dysponentów na koniec każdego dnia na centralny rachunek budżetu państwa. Także na rachunku sum depozytowych, których stan na dzień 31 grudnia 2012 r. wynosił 954,9 tys. zł, a na 30 września 2013 r. – 1.152,8 tys. zł, znajdowały się środki, które Urząd pozyskał z egzekucji przed przekazaniem ich na rzecz wierzycieli oraz oprocentowane sumy depozytowe od środków na zabezpieczenia od „potencjalnych” dłużników podatkowych. (zabezpieczenie środków przed wydaniem

²⁶ Z dnia 5.11.2012 r. sygn. Akt IV P 422/11

²⁷ Tj. na dostawę sprzętu komputerowego, na dostawę materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopiarek, faksów i urządzeń wielofunkcyjnych;

²⁸ Na korzystanie z usług pocztowych.

²⁹ Na świadczenie usług ochrony fizycznej obiektu Urzędu.

³⁰ Na świadczenie usług w zakresie sprzątnięcia Urzędu.

³¹ Dz. U. z 2013, poz. 907 ze zm., dalej zwane Prawem zamówień publicznych.

³² Do kosztów eksploatacyjnych zaliczono koszty obejmujące wodę i ścieki, olej opałowy, energię cieplną, inne czynniki grzewcze (węgiel, koks itp.), energię elektryczną, gaz (§ 426), opłaty stałe za usługi konserwacyjne (§ 427), ubezpieczenia majątkowe (§ 443), podatek od nieruchomości (§ 448, § 467), inne opłaty związane z ochroną środowiska (§ 443).

ostatecznej decyzji). W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zwiększania kwot pogotowia kasowego lub przekazywania środków na inne rachunki Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 773-774 – sprawozdanie Rb-23 za 2012 r., str. 775-776 – sprawozdanie Rb-23 za 3 kwartały 2013 r.)

Mając na celu podniesienie jakości działań kontrolnych zależnych m.in. od poziomu merytorycznego pracowników prowadzących kontrole i efektywnego wykorzystania informatycznych narzędzi analitycznych wspomagających kontrole podatników prowadzących księgowość w formie elektronicznej (ACL/IDEA), pracownicy Urzędu uczestniczyli, w latach 2012-2013 w szkoleniach w zakresie realizacji zadań, w tym w obszarze kontroli podatkowej, prowadzonych zarówno przez służby wewnętrzne Urzędu, jak i firmy zewnętrzne oraz Izbę Skarbową we Wrocławiu. W 17 szkoleniach w 2012 r. i 12 w okresie trzech kwartałów 2013 r. uczestniczyło odpowiednio 25 i 21 pracowników działu kontroli podatkowej. Jednym z tematów szkoleń w 2012 r. była „*Taktyka i techniki przesłuchań metodą FBI*”³³.

(dowód: akta kontroli, str. 777-778 - rejestr szkoleń za 2012 r., str. 779-780 – rejestr szkoleń za 3 kwartały 2013 r.)

2.3 Stan zatrudnienia i wykonania wydatków na wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia w 2012 r. wyniosły 9.964,4 tys. zł i były wyższe niż w 2011 r. o 95,1 tys. zł, tj. o 0,9%. Wzrosło też przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego z 4.584 zł do 4.648 zł, tj. o 1,4%. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2013 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 7.503,4 tys. zł, przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto na 1 pełnozatrudnionego w wysokości 4.684 zł.

Przeciętne zatrudnienie w Urzędzie w 2012 r. wyniosło 178,67 osób³⁴ i w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. było ono niższe o 0,75 osób, by zmniejszyć się w okresie 3 kwartałów 2013 r. do 178,0 osób.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zasądzenia przez sąd odszkodowań na rzecz pracowników, wynikające z rozwiązania stosunku pracy³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 780 - tabela 16. Zatrudnienie i wynagrodzenia, str. 781-782 – sprawozdanie Rb-70 za 2012 r., str. 222-223 - sprawozdanie Rb-70 za 3 kwartały 2013 r.)

Konieczność terminowego wykonania zadań w okresie spiętrzenia się prac, w tym m.in. z powodu długotrwałej nieobecności pracowników, wpływu znacznej liczby dokumentów do załatwienia, prowadzenia akcji „Weź paragon” lub „Dni otwarte Urzędu”, PIT, była – wg wyjaśnień Naczelnik US – przyczyną, iż 388 w 2012 r. i 264 w okresie trzech kwartałów 2013 r. urzędników wykonywało pracę, na polecenie przełożonego, poza normalnymi godzinami pracy, wypracowując w tym czasie odpowiednio 2.674 i 1.521 godzin nadliczbowych. Średnio jeden urzędnik wypracował w 2012 r. 6,53 h a w okresie trzech kwartałów 2013 r. – 5,76 h, poza normalnymi godzinami pracy. Rozliczono odpowiednio 1.333 i 1.276 godzin nadliczbowych poprzez „odebranie” dnia wolnego, przyjmując zasadę niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 783 - tabela 17. Rozliczenie nadgodzin, str. 784-785 - nadgodziny)

2.4 Rzetelność ksiąg rachunkowych

Urząd posiadał opracowane i zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 UoR. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości – m.in. stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, jak również prawidłowo opracowano zakładowy plan kont.

(dowód: akta kontroli str. 244-248 – formularze badania)

³³ Organizator CEZRF Oddział Kraków.

³⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

³⁵ Status zatrudnienia określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103): 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 03 – członkowie korpusu służby cywilnej.

W badanym okresie w Urzędzie funkcjonował zatwierdzony do stosowania przez Naczelnika US system księgowości komputerowej SFINKS SC. Zasady ochrony danych, w tym metody zabezpieczenia dostępu do danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w UoR i zapewniał m.in.:

- ewidencję operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym (zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³⁶),
- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 i 4 UoR),
- ochronę danych, w tym w szczególności zabezpieczenie dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, w tym archiwizacji baz oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c UoR),
- trwałość zapisów i brak możliwości ich modyfikacji (art. 23 ust. 1 UoR),
- konieczność zamykania miesięcy (pozwalał na max. 2 otwarte miesiące).

(dowód: akta kontroli, str. 244-248 – formularze badania)

W toku czynności kontrolnych przeprowadzono badanie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (badanie zgodności) oraz wiarygodności zapisów/dowodów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji³⁷, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej), prawidłowości ujęcia w sprawozdaniach finansowych (badanie wiarygodności).

Próbie do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych w postaci faktur lub dokumentów im równoważnych, stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz w 3 kwartałach 2013 r. i odpowiadających tym dokumentom zapisom księgowym. W celu wyznaczenia zbiorów do badania dokonano analizy (przedstawionych w formie elektronicznej) wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w przywołanym okresie (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków. W wyniku dokonanej analizy wyeliminowano zapisy dotyczące: wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych oraz transakcji o wartości do 50 zł. Z otrzymanych zbiorów, statystyczną metodą monetarną³⁸ wylosowano odpowiednio 148 dowodów z 2012 r. na kwotę 1.287,8 tys. zł i 144 dowody za 3 kwartały 2013 r. w kwocie 797,5 tys. zł oraz odpowiadające im zapisy księgowe³⁹. Ostatecznie badaniem objęto odpowiednio 55,4% i 62,9% zrealizowanych w 2012 r. i 3 kwartałach 2013 r. wydatków.

W wyniku przeprowadzonego badania pozytywnie z nieprawidłowościami oceniono poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych w księgach rachunkowych Urzędu oraz pozytywnie wiarygodność sprawozdań budżetowych Rb – 28.

(dowód: akta kontroli str. 249-250 - populacja badania, str. 548-550 – notatka służbowa)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku badania zgodności dokumentów księgowych i zapisów księgowych ustalono następujące nieprawidłowości:

- w przypadku 21 dowodów księgowych na łączną kwotę 210,4 tys. zł korekty, w formie skreśleń przy opisie dowodu, jego dekretacji lub zatwierdzaniu do wypłaty, dokonywane były bez wskazania daty korekty i podpisu osoby jej dokonującej. Działania te były niezgodne z postawieniami art. 22 ust. 2 i 3 UoR, w myśl których poprawianie błędów w dowodach księgowych wewnętrznych może być dokonane przez skreślenie błędnych liczb czy informacji, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażań lub liczb oraz wpisaniem poprawnej treści, przy czym osoba uprawniona do dokonania poprawki

³⁶ Dz. U. z 2013 r., Nr 289 – dalej zwane: „rozporządzeniem w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont”.

³⁷ Zgodność z fakturą, zgodność faktury z umową, zamówieniem.

³⁸ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

³⁹ 178 zapisów z 2012 r. i 182 zapisy z 3 kwartałów 2013 r.

powinna potwierdzić fakt jej dokonania datą i podpisem. Postanowienia w ww. zakresie przywołano również w zarządzeniu nr 26/2011 Naczelnika Urzędu z dnia 5 października 2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowych – księgowych w Urzędzie Skarbowym w Jeleniej Górze, wskazując m.in. w § 6 pkt 4, iż błędy w dowodach źródłowych wewnętrznych mogą być poprawione przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie czytelnego podpisu osoby, która poprawki dokonała;

- w przypadku 3 dowodów księgowych na kwotę 25,6 tys. zł, w księgach rachunkowych Urzędu ujęto daty operacji gospodarczych niezgodne z dokumentem potwierdzającym ich wykonanie, jak również w przypadku 4 dowodów księgowych na kwotę 46 tys. zł w księgach rachunkowych wykazano daty dowodów i opisy operacji niezgodne z dowodami źródłowymi, w sytuacji gdy w myśl art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości zapis księgowy winien odzwierciedlać stan rzeczywisty i powinien zawierać m.in. datę operacji gospodarczej, datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu⁴⁰ oraz treść (opis) operacji której dotyczy;
- w przypadku dokumentu księgowego na kwotę 39,7 tys. zł nie potwierdzono akceptacji pod względem formalno-rachunkowym, czym naruszono postanowienia art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁴¹ o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 251-260 - formularze z badania, str. 565-632 - przykładowe dokumenty księgowe poddane badaniu)

W odniesieniu do powyższego Główna Księgowa Urzędu [...] ⁴² wyjaśniła, iż przyczyną powstania przywołanych powyżej nieprawidłowości, była duża ilość zadań nałożonych na komórkę Rachunkowości Budżetowej oraz przeoczenia związane z wykonywaniem jednocześnie kilku czynności na raz.

(dowód: akta kontroli str. 642-644 - wyjaśnienia Głównej Księgowej)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kontrola wykazała, iż na dowodach księgowych, które wpływały do Referatu Rachunkowości Budżetowej nie odnotowywano daty wpływu dokumentów księgowych, co było istotne m.in. dla potwierdzenia prawidłowego zakwalifikowania kosztów do właściwego okresu sprawozdawczego. Zgodnie bowiem z zarządzeniem nr 26/2011 z 5 października 2011 r. w US ustalono, iż do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (danego miesiąca) wprowadza się dowody księgowe zakupu towarów i usług dotyczące danego okresu sprawozdawczego, które wpłynęły do Referatu Rachunkowości Budżetowej w terminie do dnia 5-go następnego miesiąca. Na powyższą okoliczność [...] ⁴³ Kierownik Referatu Rachunkowości Budżetowej wyjaśniła, iż ze względu na duże obciążenie pracą nie odnotowywano każdorazowo daty wpływu dowodu księgowego do komórki Rachunkowości Budżetowej, przy czym dokumenty księgowe wpływające do dnia 5 następnego miesiąca kwalifikowane były na bieżąco do właściwego miesiąca rozrachunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 642-644 - wyjaśnienia Kierownik Referatu)

2.5 Rzetelność sprawozdań budżetowych

Badaniem objęto sprawozdania za 2012 r. oraz za trzy kwartały 2013 r.:

- Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych,
- Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, państwowych jednostek budżetowych,
- Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa,
- Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa,

⁴⁰ Jeżeli różni się ona od daty operacji gospodarczej.

⁴¹ J.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 885.

⁴² Vide przypis 6

⁴³ Vide przypis 6

oraz sprawozdania Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji i Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2012 r. i 3 kwartały 2013 r.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r.⁴⁴ i 4 marca 2010 r.⁴⁵.

(dowód: akta kontroli 773-774 - sprawozdanie Rb-23 za 2012 r., str. 775-776 – sprawozdanie Rb-23 za 3 kwartały 2013 r., str. 653-657 – sprawozdania Rb-27 urzędów skarbowych jako państwowych jednostek budżetowych + korekta, str. 658-661 – sprawozdania Rb-27 urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa, str. 664-670 – sprawozdania Rb-N o stanie należności + korekta, str. 756-759 – sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań)

Uwzględniając korekty dokonane przez Urząd i przesłane do Izby Skarbowej we Wrocławiu w dniu 15 marca 2013 r., w tym dotyczące ostatecznego stanu należności i zobowiązań państwa na 31.12.2012 r., po sporządzeniu sprawozdań Rb-27, Rb-N, Rb-28 i Rb-Z⁴⁶, uznaje się, iż sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków a także należności i zobowiązań w 2012 i trzech kwartałach 2013 r. Zostały one sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych). Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 za 2012 r. dochody US jako państwowej jednostki budżetowej, wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.596,5 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w odpowiednim sprawozdaniu Rb-27. Podobną zgodność sprawozdania z zapisami księgowymi stwierdzono za okres trzech kwartałów 2013 r.

Wykazane w sprawozdaniach Rb-27 (rocznym za 2012 r. i za okres 3 kwartałów 2013 r.) dochody US jako organu podatkowego w zakresie budżetu państwa, które zostały wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa, wyniosły odpowiednio 190.711,9 tys. zł i 138.115,5 tys. zł. Były one zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym na 31 grudnia 2012 r. został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP we Wrocławiu w dniu 13 stycznia 2013 r. Na 30 września 2013 r. stan środków na rachunku bieżącym wydatków w NBP wynosił 1.904,16 zł i został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP we Wrocławiu w dniu 13 października 2013 r.

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 14.343,0 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Z kolei kwota wydatków ogółem za trzy kwartały 2013 r. wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 10.325,8 tys. zł i była również zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w roku 2012 z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁷. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ct konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

⁴⁴ W sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

⁴⁵ W sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

⁴⁶ Vide dowód: akta kontroli str. str. 653-657 Rb-28 wzrost zobowiązań o kwotę 2.203,19 zł wobec UKS we Wrocławiu, zmniejszenie zobowiązań o kwotę 191, 03 składki na FP, zwiększenie o 68,86 zł – wobec pracowników (delegacja), Rb-27 – zmniejszenie o kwotę 27.645,06 zł uprawnomocnienie postanowienia dopiero w 2013 r., przeksięgowanie na właściwe paragrafy kwoty 3.600 zł.

⁴⁷ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

(dowód: akta kontroli str. 786-787 - roczne sprawozdanie Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie planowania i wydatkowania środków budżetowych oraz rzetelność ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości budżetowej, na których prawidłowość nie miały wpływu nieprawidłowości dotyczące poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych.

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli, wnosi o:

1. Jednoznaczne określenie, w wewnętrznych regulacjach Urzędu, terminów księgowania zobowiązań oraz wystawiania tytułu wykonawczego.
2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu poprawę niekorzystnych tendencji spadku kwot dodatkowego przypisu/odpisu wynikającego z kontroli podatkowych oraz wskaźnika EG.ESM efektywności egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych.
3. Wyeliminowanie przypadków opóźnień w terminach wystawienia upomnienia oraz tytułu wykonawczego.
4. Zapewnienie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych, m.in. poprzez:
 - klasyfikację dowodów księgowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną,
 - wprowadzanie do ewidencji księgowej dat operacji gospodarczych i opisów wynikających z dokumentów księgowych,
 - poprawne nanoszenie korekt na dowodach wewnętrznych.
5. Zapewnienie uzyskiwania potwierdzenia wpływu dokumentów finansowych do Referatu Rachunkowości Budżetowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 20 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Lech J. Kowalczyk
Doradca ekonomiczny