

(IGKF) ILL/ILN



2017 -04- 0 4

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.001.05.2017

P/17/001

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma

IZPZ tk

2017 -04- 0 3

kopie
IFR

IPK

(M)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Sylvia Zakrzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/17/2017. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu („Izba” bądź „IAS”) ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu od dnia 1 marca 2017 r. jest Agnieszka Szymankiewicz (w okresie od dnia 01 lutego 2017r. do dnia 28 lutego 2017r. p.o. dyrektora) ² .

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania planu finansowego Izby Administracji Skarbowej na rok 2016.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych.

Zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę w 2016 r. dochody wyniosły 1.190,8 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w kwocie 398.329,5 tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 24,7 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli stwierdza ³ , że dochody i wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 2016 r. w zaplanowanych wysokościach. W wyniku kontroli 26,9 % zrealizowanych dochodów nie stwierdzono (poza jednym przypadkiem) przewlekłości w prowadzonych działaniach windykacyjnych oraz nieprawidłowości w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności. W wyniku kontroli 15,9 % zrealizowanych wydatków stwierdzono, że z wyjątkiem opisanych niżej zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:
--------------	---

¹ W związku z ogłoszeniem z dniem 2 grudnia 2016 r. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej z dniem 2 grudnia 2016 r. Izba Skarbowa w Poznaniu przekształca się w Izbę Administracji Skarbowej w Poznaniu.

² Do dnia 31 stycznia 2017r. p.o. Dyrektora IAS był Adam Barciszewski.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

- wydatkowaniu kwoty 505,5 tys. zł na zapłatę podatku od nieruchomości za 2017r., w sytuacji, gdy nie zostały złożone deklaracje podatkowe, co w ocenie NIK było niecelowe i niegospodarne,
- dopuszczeniu do zapłaty odsetek w kwocie 0,2 tys. zł z tytułu nieterminowych płatności,
- wydatkowaniu kwoty 2,3 tys. zł z tytułu zwrotu radcom prawnym kosztów zastępstwa procesowego z naruszeniem terminów określonych w umowach.

Roczne sprawozdania budżetowe za 2016 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), a także
- roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

sporządzone zostały przez dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶. Natomiast sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) sporządzone zostało z naruszeniem wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (dalej: rozporządzenie w sprawie operacji finansowych), gdyż do obliczania wartości nominalnej należności doliczono odsetki oraz koszty upomnień, a także nieprawidłowo zakwalifikowano niektóre tytuły należności do należności wymagalnych bądź niewymagalnych.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Pomimo ustanowienia mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, nie działały one w pełni skutecznie w odniesieniu do sprawozdań i nie zdołały zapobiec niżej wymienionym nieprawidłowościom:

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U.z2016 r.poz.1015, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U.z2014r., poz. 1773 j.t.)

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U.Nr 298 poz.1766).

- przeprowadzeniu inwentaryzacji należności spornych i wątpliwych z naruszeniem terminu określonego w ustawie o rachunkowości,
- niedokonaniu odpisów aktualizujących wartość należności w przypadku trzech kontrahentów na łączną kwotę 0,14 tys. zł,
- niedokonaniu w trzech przypadkach w ewidencji księgowej jednostki przypisu należności z tytułu dochodów budżetowych w łącznej kwocie 1,1 tys. zł,
- ujęciu w ewidencji księgowej jednostki 15 operacji gospodarczych z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości, w tym dwóch mających wpływ na sprawozdawczość budżetową sporządzoną na dzień 30 września 2016r. (Rb-27 i Rb-N),
- nienaliczeniu i nieujęciu w 2016r. na kontach rozrachunkowych dotyczących trzech kontrahentów odsetek od zaległości z tytułu czynszów,
- pomijaniu kont księgowych przy ujmowaniu, w ewidencji księgowej jednostki, niektórych operacji gospodarczych, tj. kont 225 i 640 przy operacjach związanych z zapłatą podatku od nieruchomości i konta 226 przy operacjach związanych z naliczeniem bądź rozłożeniem na raty należności budżetowych, których termin płatności przypadał na rok następny,
- niewłaściwym prowadzeniu konta służącego do ewidencjonowania zaangażowania wydatków budżetowych roku 2016, wskutek ujmowania na nim zaangażowania wydatków w momencie ich zapłaty na podstawie otrzymanych faktur, bądź deklaracji, zamiast na podstawie umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie powodowałoby konieczność dokonania wydatków budżetowych w danym roku.

W jednostce nie ustanowiono również odrębnych procedur kontroli sporządzania sprawozdań, zadań wrażliwych i mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze funkcjonowania Izby.

IV. Wyniki kontroli.

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zaplanowane w Izbie na 2016 rok dochody budżetowe w kwocie 967 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 1.190,8 tys. zł, tj. w 123,2 %. W porównaniu do 2015 r. dochody były wyższe o 25,5 %.

Najwyższe dochody uzyskano w § 0690 m.in. z tytułu: zasądzonych wyrokami opłat, kosztów zastępstwa procesowego, kar porządkowych (łącznie 668,5 tys. zł), § 0970 m.ni. z tytułu: kar umownych, opłat za ksero łącznie w kwocie 385,3 tys. zł, w § 0750 z tytułu dochodów z najmu i dzierżawy mienia Skarbu Państwa (67,4 tys. zł) oraz w § 0990 z tytułu przepadków i konfiskat mienia (36,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 284-289)

Wyższe od zaplanowanych (o 210,5%) dochody zrealizowano w rozdziale 75008 (Izby skarbowe i urzędy skarbowe), § 0970 (Wpływy z różnych dochodów). Było to wynikiem przede wszystkim zwiększonych wpływów z tytułu kar umownych, opłat za ksero, należnych odszkodowań, likwidacji niepodjętych depozytów oraz rozliczeń z lat ubiegłych.

W 2016 r. uzyskano ponadto nieplanowane dochody w kwocie 135,4 tys. zł z tytułu: najmu składników majątkowych, odsetek, przepadku mienia, kar umownych, sprzedaży składników majątkowych Skarbu Państwa oraz przypadków i konfiskat mienia. Niezaplanowanie tych dochodów p.o. głównego księgowego Izby tłumaczył następująco: „plany dochodów stanowią wielkości prognozowane i nie stanowią nieprzekraczalnego limitu tak jak wydatki budżetowe, w związku z powyższym na 2016r. zaplanowane zostały dochody jedynie w dwóch paragrafach najbardziej znaczących ze względu na wykonanie dochodów jak i przypisane należności na dzień sporządzenia projektu planu. W jego ocenie trudno było prognozować dochody z tytułu odsetek, wpływów ze sprzedaży składników majątku, czy też przepadku, konfiskaty mienia gdyż ich wielkość w każdym roku może być różna. Można było prognozować dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, lecz skoncentrowano się jedynie na dwóch największych i pewnych pozycjach dochodów.”

(dowód: akta kontroli str. 284-538)

Niższe wykonanie dochodów w 2016 roku, tj. na poziomie 79,36 % dotyczyło rozdziału 75008, § 0690. Niewykonanie planu w tym paragrafie związane było z uzyskaniem niższych wpływów z tytułu opłat za interpretacje indywidualne oraz koszty zastępstwa procesowego. Spowodowane to było również brakiem możliwości wyegzekwowania należności z tytułu kosztów zastępstwa procesowego objętych tytułami wykonawczymi.

(dowód: akta kontroli str. 284-538)

Kontrolą w Izbie objęto 101 dowodów księgowych⁷ i odpowiadające im zapisy księgowe na koncie 221 (Należności z tytułu dochodów budżetowych) w kwocie 320 tys. zł. Dochody te zostały ustalone terminowo i przypisane do właściwych okresów sprawozdawczych (za wyjątkiem dwóch przypadków – odsetek od zaległości naliczonych na podstawie not w dniu 30 września 2016r.) oraz w kwotach zgodnych z dokumentami (za wyjątkiem dziewięciu przypadków: trzech kosztów postępowania egzekucyjnego, trzech kosztów zastępstwa adwokackiego w postępowaniu egzekucyjnym oraz trzech kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu klauzulowym) stanowiącymi podstawę tych zapisów. Przypisane należności w 9 przypadkach były regulowane przez zobowiązane podmioty w wymaganych terminach, a w 21 przypadkach - nieterminowo. Za wyjątkiem trzech przypadków, Izba naliczała kontrahentom odsetki od nieterminowych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 284-538, 554-556)

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2016 r. wyniosły 1.253 tys. zł i były niższe od stanu należności na koniec 2015 r. o 3.286 tys. zł, tj. o 72,39 %. Zaległości wyniosły 1.251 tys. zł i były niższe o 3.288 tys. zł od stanu zaległości na koniec 2015 r. (tj. o 72,44 %). Największe zaległości wystąpiły w § 0690 – wpływy z różnych dochodów i spowodowane były głównie niewywiązywaniem się osób/podatników z terminowego wnoszenia opłat i kierowania spraw na drogę postępowania sądowego. Wpływ na różnice pomiędzy danymi wykazywanymi w sprawozdaniach Rb-27 sporządzonymi za lata 2015 i 2016 miała przede wszystkim, dokonana w 2016 r., konsolidacja Izby z 39 urzędami skarbowymi województwa wielkopolskiego i realizacja przez te jednostki zadań w odmienny sposób niż w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 284-289)

Analiza dokumentacji dotyczącej 21 wybranych dłużników, których zaległości wobec Izby na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosły 40,6 tys. zł (3,25 % zaległości występujących na koniec 2016 r.) wykazała, że w stosunku do 12 dłużników w Izbie

⁷ Wyboru dokonano przy zastosowaniu metody statystycznej (MUS- 49 dowodów) oraz w sposób celowy na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu Rb-27 sporządzonych na koniec 30 września 2016r. – 52 dowody.

podejmowano wymagane czynności zmierzające do wyegzekwowania tych zaległości. W przypadku dziewięciu dłużników, których należności wynosiły od 0,002 tys. zł do 0,09 tys. zł nie podjęto żadnych działań egzekucyjnych. Pomimo stałego monitorowania stanu zaległości 10 dłużników, podjęte działania mające na celu wyegzekwowania tych należności polegające m.in. na kierowaniu wezwań do zapłaty lub spraw na drogę postępowania sądowego i postępowania egzekucyjnego okazywały się nieskuteczne.

Analiza dokumentacji 21 postępowań wykazała, w pięciu przypadkach, przedawnienie należności z dniem 31 grudnia 2016r. w kwocie 0,06 tys. zł. ze względu na nieskuteczność działań egzekucyjnych realizowanych przez organy egzekucyjne (skutkujące upływem 5-letniego okresu ich dochodzenia), pomimo podejmowanych przez Izbę działań lub na niepodjęcie działań egzekucyjnych z uwagi na ich niską wartość (cztery przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 283-538)

W 2016 r, Izba, jako organ drugiej instancji, w wyniku wniesienia 241 odwołań, udzieliła 10 wnioskodawcom ulg w spłacie należności budżetowych w kwocie 1.582,7 tys. zł, poprzez rozłożenie ich na raty. Izba negatywnie rozpatrzyła wszystkie odwołania od decyzji organu pierwszej instancji w sprawie odmowy umorzenia należności.

Badanie siedmiu postępowań dotyczących udzielenia ulg w należnościach podatkowych w kwocie 8.611,6 tys. zł, w tym pięciu zakończonych rozłożeniem na raty należności w kwocie 1.379,6 tys. zł wykazało, że przyznanie ulgi nastąpiło po spełnieniu przesłanek uzasadniających ich udzielenie. Postępowania prowadzono zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o finansach publicznych⁸ i Ordynacji podatkowej⁹. Prawidłowo również ujęto w księgach rachunkowych operacje związane z rozłożeniem na raty należności pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 1315-1342)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

1. NIK zwraca uwagę, że w planie dochodów budżetowych Izby na 2016 r. nie zostały uwzględnione dochody uzyskiwane w latach poprzednich.

W wyjaśnieniu p.o. główny księgowy Izby (w okresie od 1.12.2016r. do 28 lutego 2017r.) – Remigiusz Szymczak podał m.in., że w jego ocenie trudno było prognozować dochody z tytułu odsetek, wpływów ze sprzedaży składników majątku, czy też przepadku, konfiskaty mienia gdyż ich wielkość w każdym roku może być różna. Można było prognozować dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, lecz skoncentrowano się jedynie na dwóch największych i pewnych pozycjach dochodów.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych ujęte w budżecie państwa dochody stanowią prognozy ich wielkości. Prognozy takiej dokonuje się na podstawie przeprowadzonej analizy planu dochodów oraz ich wpływu w latach poprzednich. Zatem, dokonanie takiej prognozy, w ocenie NIK nie jest czynnością nadmiernie skomplikowaną, a potwierdzeniem tego jest. zaplanowanie przez Izbę tych dochodów na 2015 r..

(dowód: akta kontroli str. 284-289, 539-543)

2. Wbrew wymogom określonym w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)

jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ Izba nie naliczała na koniec każdego kwartału 2016 r. odsetek od nieterminowych płatności trzech kontrahentów i nie ujęła ich w ewidencji księgowej. W konsekwencji, dane wykazane w sprawozdaniach Rb – 27 sporządzonych na dzień 30 września 2016 r. i 31 grudnia 2016 r. zostały zaniżone o odpowiednio: 0,08 tys. zł i 0,01 tys. zł. W wyjaśnieniach – p.o. główny księgowy Izby – Remigiusz Szymczak podał, że kierując się zasadą istotności oraz mając na uwadze racjonalne gospodarowanie środkami, wezwania do zapłaty oraz noty odsetkowe nie są przesyłane do kontrahentów, jeżeli kwota należności jest mniejsza od kosztów przesyłki pocztowej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, co zostało zapisane w § 6 pkt. 5 Załącznika Nr 1 do Zarządzenia Nr 48/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu w sprawie zasad (polityki) rachunkowości (...). Niemniej jednak, w kolejnym zarządzeniu w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, zapis, o którym mowa wyżej zostanie uściślony poprzez wyraźne wskazanie, że odsetki nie są naliczane i co się z tym wiąże, noty i wezwania do zapłaty nie są wysyłane w sytuacji, o której mowa w tym przepisie. Ponadto wskazał, że odnośnie jednego kontrahenta, noty księgowe zostały wystawione zbiorczo w formie zestawień. Jest to, w ocenie NIK, również nieprawidłowe, gdyż przytoczone noty obejmowały naliczenia odsetek za 2015 i 2016 rok, a nie tylko za III i IV kwartał 2016 r..

NIK zwraca ponadto uwagę, że w przytoczonym wyżej przepisie zarządzenia Dyrektora Izby, mowa jest o tym, iż w przypadku, w którym kwota należności jest niższa od kosztów przesyłki poleconej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, nie wysyła się wezwań do zapłaty oraz not odsetkowych. Natomiast nie wskazuje się w nim aktualnie, że należności tego rodzaju nie są ujmowane w ewidencji księgowej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 353-365, 366-374, 410-441, 538, 539-544)

3. Niezgodnie z zasadami ewidencjonowania w księgach rachunkowych jednostki zdarzeń gospodarczych, określonymi w art. 20 ust. 1 i art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ odsetki od nieterminowych wpłat należności naliczone na podstawie not księgowych (2/2016 i 3/2016) wystawionych pod datą 30 września 2016 r. ujęte zostały w księgach rachunkowych pod datą 11 października 2016 r., tj. w niewłaściwym okresie sprawozdawczym. W konsekwencji, w sprawozdaniu Rb-27 sporządzonym na dzień 30 września 2016 r. w rozdziale 75008, § 0920, w kolumnach 7, 11 i 12, kwota przypisanych należności z tytułu odsetek została zaniżona o 0,07 tys. zł.

W wyjaśnieniu – p.o. główny księgowy Izby – Remigiusz Szymczak podał, że ujęcie w niewłaściwych okresach sprawozdawczych ww. not księgowych spowodowane było tym, że pracownik przyjął mylne założenie, że nie mogą one być zaksięgowane przed ich doręczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 410-441, 539-544)

4. W ewidencji księgowej nie przypisano należności z tytułu dochodów budżetowych, które wynikały z postanowień Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym Poznań – Grunwald i Jeżyce¹² oraz wyroków NSA¹³ tj.:

¹⁰ tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 289

¹¹ Dz. U. 2016 r., poz. 1047 ze zm.

¹² Postanowienie Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu nr KM 1935/11 z dnia 12.10.2011r., postanowienia Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu nr KM 1937/11 z dnia 12.10.2011r. oraz postanowienia Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym Poznań – Grunwald i Jeżyce w Poznaniu nr KM 1936/11 z dnia 12.10.2011r.

¹³ Wyrok NSA, sygn. akt II FSK 1905/09 z dnia 3.09.2010r., wyrok NSA, sygn. akt II FSK 1316/10 z dnia 3.09.2010r. oraz wyrok NSA, sygn. akt II FSK 715/09 z dnia 3.09.2010r.

- trzech kosztów postępowania egzekucyjnego w łącznej kwocie 0,05 tys. zł,
- trzech kosztów zastępstwa adwokackiego w postępowaniu egzekucyjnym w łącznej kwocie 0,9 tys. zł,
- trzech kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu klauzulowym w łącznej kwocie 0,2 tys. zł.

Nieujęcie tych należności w ewidencji księgowej Izby naruszało art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i skutkowało zaniżeniem o 1,1 tys. zł ich wartości w sprawozdaniach Rb-27 sporządzonych na dzień 30 września 2016 r. i 31 grudnia 2016 r.

W wyjaśnieniach – p.o. głównego księgowego Izby – Remigiusz Szymczak podał, że na dzień księgowania wyroków, z których wynikały powyższe oraz inne należności osoba księgująca nie posiadała wiedzy na temat dodatkowych kosztów powstałych w trakcie prowadzonego postępowania. Podał ponadto, że na dzień przeprowadzania kontroli NIK nie ma możliwości ustalenia faktu przekazania powyższych informacji do komórki rachunkowości o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji i powstałych dodatkowych kosztów. Oddział rachunkowości budżetowej dowiedział się o kosztach, w momencie przekazywania dokumentów do osoby kontrolującej.

(dowód: akta kontroli str. 392-407, 539-544, 545-550)

5. Izba, w stosunku do jednego dłużnika¹⁴ zalegającego ze spłatą należności z tytułu czynszu za marzec 2015 r. w kwocie 0,09 tys. zł zaniechała (po skutecznym doręczeniu powtórnego wezwania do zapłaty w dniu 22 stycznia 2016 r.) podejmowania dalszych działań windykacyjnych, a w stosunku do drugiego dłużnika, zalegającego z zapłatą należności za ksero w kwocie 0,05 tys. zł nie podejmowała skutecznych działań egzekucyjnych skutkujących przerwaniem biegu przedawnienia należności, co spowodowało, iż na dzień 31 grudnia 2016r. należność z tego tytułu uległa przedawnieniu. Było to niezgodne z zasadami określonymi w § 14 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁵ zgodnie, z którym państwowe jednostki budżetowe realizujące dochody budżetowe terminowo wysyłają do zobowiązanych wezwania do zapłaty, upomnienia oraz podejmują w stosunku do nich czynności zmierzające do wykonania zobowiązania w drodze egzekucji.

W wyjaśnieniu – p.o. główny księgowy Izby – Remigiusz Szymczak podał, że z uwagi na niewielką kwotę zaległości (0,09 tys. zł) nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, gdyż koszty prowadzenia egzekucji przewyższyłyby wielokrotnie wartość samej należności.

(dowód: akta kontroli str. 366-374, 472-477, 539-544, 559-583, 584-600)

6. Inwentaryzację należności spornych i wątpliwych ujętych na koncie 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych przeprowadzono w Izbie w dniu 23 lutego 2017 r., co naruszało art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości oraz § 6 ust. 2 zarządzenia nr 103/2015 Dyrektora Izby Administracji skarbowej w Poznaniu z dnia 28 grudnia 2015r. w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej w Izbie, zgodnie z którymi, termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację składników aktywów (w tym należności spornych i wątpliwych) rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku.

W wyjaśnieniu – p.o. główny księgowy Izby – Remigiusz Szymczak podał, że komórka rachunkowości budżetowej do dnia 15 stycznia 2017 r. przeprowadziła inwentaryzację należności metodą, o której mowa w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości

¹⁴ Firma Handlowo-Uslugowej P. A.

¹⁵ Dz. U. z 2015r., 1542 t.j.

a więc w drodze potwierdzenia salda z kontrahentami (...). Do dnia sporządzenia bilansu zostaną zakończone prace związane z inwentaryzacją przeprowadzoną metodą weryfikacji dokumentów z zapisami w księgach.

NIK zwraca jednak uwagę, że w art. 26 ust. 3 pkt. 1 ustawy o rachunkowości nie wymienia się metod przeprowadzania inwentaryzacji, a jedynie termin jej przeprowadzenia. Natomiast, w jaki sposób należy przeprowadzić inwentaryzację należności spornych i wątpliwych określa art. 26 ust. 1 pkt. 3 ustawy o rachunkowości. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z ww. przepisami ustawy o rachunkowości inwentaryzację należności spornych i wątpliwych przeprowadza się drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników w terminie do 15 dnia następnego roku, a nie w drodze potwierdzenia sald z kontrahentami, a także nie w terminie sporządzenia bilansu.

(dowód: akta kontroli str. 252-274, 601-615)

7. W Izbie nie utworzono odpisów aktualizujących wartość należności w kwocie 0,14 tys. zł, przypadających od trzech kontrahentów, wobec których albo umorzono postępowanie egzekucyjne albo egzekucja od wielu lat była nieskuteczna, co było niezgodne z art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W wyjaśnieniu – p.o. główny księgowy Izby – Remigiusz Szymczak podał, że przygotowana jest dokumentacja celem dokonania odpisu aktualizującego należność do bilansu na rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 275-283, 292-294, 366-374, 467-471, 519-525, 559-577, 584-600)

8. Niezgodnie z zasadami funkcjonowania kont określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. 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 Polskiej¹⁶ należności rozłożone na raty w kwocie 1,3 tys. zł (wynikające z decyzji Naczelnika US Poznań-Wilda z dnia 14 lipca 2016r.), których termin płatności przypadał na 2017 r. nie zostały w 2016 r. przeksięgowane z konta 221 na konto 226. Skutkowało to tym, iż w sprawozdaniu Rb-27 na dzień 30 września 2016 r. wykazano dane wynikające z konta 221, zamiast z konta 221 i 226.

W wyjaśnieniu – p.o. główny księgowy Izby – Remigiusz Szymczak podał, że należność z tytułu przepadku na rzecz skarbu Państwa, której termin płatności został przesunięty na rok 2017 r. w jego ocenie nie był należnością długoterminową, dlatego nie została ona przeksięgowana z konta 221 na 226. W jego ocenie, z opisu konta 226 wynikało, że na nim księguje się tylko należności o terminie wymagalności powyżej 12 miesięcy a z uwagi na fakt, że należność ta należała do kategorii należności krótkoterminowych nie dokonano takiego księgowania. Podał ponadto, że z uwagi na fakt, że w okresie ostatniego kwartału 2016 r. pojawiły się kolejne należności rozłożone na raty oraz należności z terminem płatności w kolejnym roku, podjęto decyzję o ich przeksięgowaniu na konto 226 (pod datą 30 grudnia 2016 r.), mimo braku odpowiedniego zapisu w polityce rachunkowości, w celu zachowania przejrzystości księgowania (...). Wskazał ponadto, że w zarządzeniu w sprawie zasad (polityki) rachunkowości, które wejdzie w życie w 2017 r., dokonany zostanie zapis dopuszczający możliwość księgowania takich należności na koncie 226, bądź na koncie 221 wyodrębnionym analitycznie, w stosunku do pozostałych należności, których termin płatności przypada nie na bieżący rok budżetowy.

¹⁶ Dz. U. z 2013r., poz. 289 ze zm.

NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 226 określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) na stronie Wn konta 226 ujmuje się nie tylko długoterminowe należności, ale także przeniesienie należności krótkoterminowych do długoterminowych, w korespondencji z kontem 221. Z kolei na stronie Ma tego konta 226 ujmuje się w szczególności przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych w wysokości raty należnej na dany rok, w korespondencji z kontem 221.

(dowód: akta kontroli str. 344-349, 551-553, 557-588)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2016 r., wydatki Izby zostały zrealizowane w kwocie 398.329 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2015 nastąpił wzrost wydatków o 43.036 tys. zł, tj. o 11,9 % (43.036 tys. zł).

W ciągu roku plan wydatków został zwiększony decyzjami Ministra Finansów per saldo o kwotę 12.529 tys. zł, tj. o 3,2 %. Zwiększenia te dotyczyły głównie:

- świadczeń na rzecz osób fizycznych – zwiększenie w rozdziale 75008 o 228 tys. zł,
- wydatków majątkowych – zwiększenie w rozdziale 75008 o 11.399 tys. zł
- wydatków bieżących w rozdziale 75095 – zwiększenie o kwotę 2.095 tys. zł, w tym na podróże służbowe zagraniczne, podatek od towarów i usług, szkolenia członków korpusu służby cywilnej oraz koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947)

Wykonanie wydatków zarówno w poszczególnych grupach ekonomicznych¹⁷, jak i rozdziałach klasyfikacji budżetowej¹⁸ nie odbiegało znacząco od ogólnego poziomu zrealizowanych wydatków, tj.:

- dotacje wykonano w 87,3 %,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych wykonano w 92,8 %,
- wydatki bieżące w 96,5 %,
- wydatki majątkowe w 99,6 %.

Najwyższe wydatki, w kwocie 395.075 tys. zł wystąpiły w rozdziale 75008 – Izby skarbowe i urzędy skarbowe i dotyczyły głównie wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947)

W 2016 r. dotacje na dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, udzielone przez Dyrektora Izby, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹⁹ wyniosły 507,5 tys. zł. Nadzór merytoryczny nad ich wykorzystaniem sprawował w 2016 r. Wydział Podatku od Towarów i Usług. Niewykorzystane dotacje w kwocie 65 tys. zł zostały zablokowane przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947, 1770-1776)

¹⁷ Dotacje – 87,3 %, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 92,8 %, wydatki bieżące – 96,5 %, wydatki majątkowe – 99,6 %.

¹⁸ Wykonanie wydatków w rozdziałach: 55003 – 87,3 %, 75008 – 98,7 %, 75095 – 94,3 %, 75212 – 100%.

¹⁹ Dz. U. z 2015r. poz. 461.

W 2016 r. Dyrektor Izby zablokował kwotę 2.750,3 tys. zł planowanych wydatków (w tym 65 tys. zł na dotacje dla posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, 685,3 tys. zł na sfinansowanie wydatków związanych z wprowadzeniem nowego modułu ubezpieczeń, 2.000 tys. zł na rozwój procesów i systemów informatycznych). Stwierdzony nadmiar środków budżetowych był wynikiem przede wszystkim oszczędności powstałych po przeprowadzonych postępowaniach przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 1796-1820, 1821-1827)

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły w 2016 r. 256 tys. zł, tj. 92,8 % planu po zmianach i w porównaniu do 2015 r. były wyższe o 121 tys. zł, tj. o 89,63 %. Wyższa niż w 2015 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikała m.in. ze znacznego wzrostu wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947)

Na funkcjonowanie Izby wydatkowano w 2016 r. kwotę 348.412,5 tys. zł, tj. 87,47 % ogółu. Na wydatki majątkowe Izba przeznaczyła kwotę 49.917 tys. zł, tj. 99,56 % planu po zmianach.

Dotyczyły one: wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla termomodernizacji budynków, budowy obiektu – Urzędu Skarbowego w Czarnkowie, budowy i przebudowy budynku I Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu, Urzędu Skarbowego Poznań – Nowe Miasto, Urzędu Skarbowego Poznań – Nowa Wilda, zakupu klimatyzatora do Urzędu Skarbowego w Gnieźnie, rozbudowy systemu sygnalizacji pożaru w Urzędzie Skarbowym w Kaliszu, zmiany technologii kotłowni wraz z wykonaniem przyłącza gazu do Urzędu Skarbowego w Słupcy oraz dostawy i montażu grzejników c.o., pompy wspomagającej c.o., dostawy i montażu drzwi antywłamaniowych dla Urzędu Skarbowego w Słupcy. Wydatki te były zgodne z zakresem rzeczowym planu na 2016 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947, 1847-1880)

Przeciętne zatrudnienie²⁰ w Izbie w 2016 r. wyniosło 4077 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było wyższe w porównaniu do 2015 r. o 91 osób. Wzrost zatrudnienia dotyczył osób należących do korpusu służby cywilnej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. o 197 zł, tj. o 4,13 %. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 1.047,5 tys. zł i w stosunku do 2015 r. zmalały o 63,2 %. Kwota limitu wynagrodzeń bezosobowych była przeznaczona na takie wydatki limitowane jak:

- dodatkowe wynagrodzenia radców prawnych na zastępstwo procesowe,
- wynagrodzenia biegłych, rzeczoznawców i tłumaczy przysięgłych, również związane z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych,
- wynagrodzenia dla komisji dyscyplinarnych,
- wynagrodzenie kuratora reprezentującego strony w postępowaniu,
- obsługa prawna, również związana z wykonywaną egzekucją administracyjną,
- obsługa tytułów wykonawczych,
- obsługa korespondencji przychodzącej i wychodzącej dotyczącej działu egzekucji administracyjnej,

²⁰ Wg sprawozdania Rb-70, w przeliczeniu na pełne etaty.

- archiwizacji dokumentów związanych z egzekucją należności,
- umowy ze stażystami po zakończeniu stażu zgodnie z porozumieniami podpisanymi z Urzędami Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947, 1421-1430, 1828-1834)

W 2016 r. wydatki w grupie projektów współfinansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej wyniosły łącznie 41,6 tys. zł, z czego kwota 12,4 tys. zł (wkład UE) dotyczyła Programu Komisji Europejskiej FISCALIS 2020 i kwota 29,2 tys. zł Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 (84,62 % wkład UE i 15,38 % wkład środków krajowych).

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947, 970-1029)

Na koniec 2016 r. zobowiązania Izby wyniosły 1.825,2 tys. zł. Największy udział w tych zobowiązaniach, w kwocie 17.548,8 tys. zł stanowiły dodatkowe wynagrodzenia roczne²¹. W porównaniu do 2015 r. zobowiązania były niższe o 23.046,8 tys. zł. Zobowiązania wymagalne w kwocie 1,4 tys. zł dotyczyły zasądzonych wyrokami kosztów sądowych w sprawie skarg na interpretacje indywidualne Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947, 958-969)

Środki w kwocie 457 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa zostały wykorzystane m.in. na: sfinansowanie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi dla personelu CVP w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, realizację programu FISCALIS 2020, refundację kosztów postępowania sądowego²² oraz dodatki służby cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 913-917, 946-947)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 50.813,4 tys. zł²³, tj. 12,8% wydatków Izby. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom pozapłacowym oraz wydatkom w kwocie powyżej 500 zł. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS²⁴). Badaniem objęto łącznie 89 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 73 zapisy na kwotę 3.414,7 tys. zł i w grupie wydatków majątkowych 16 zapisów księgowych na kwotę 47.398,7 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków w kwocie 43.693,1 tys. zł (86 % objętych badaniem) dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wydatki (za wyjątkiem kwoty 517,1 tys. zł²⁵) dokonywane były w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Stwierdzono ponadto, że dowody spełniały wymogi formalne dotyczące bieżącej kontroli finansowej i merytorycznej, a odpowiadające im zapisy księgowe, w przypadku 49 dowodów księgowych (na 62 badane) zostały prawidłowo zaewidencjonowane w systemie finansowo – księgowym, tj. w 79%.

(dowód: akta kontroli str. 797-832, 946-947, 1459-1461, 1462-1512, 1661, 1662-1795)

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych na łączną kwotę 3.136 tys. zł netto, z tego jedno dot. najmu samochodu służbowego o wartości

²¹ Paragraf 4040.

²² Paragraf 4610.

²³ W tym 49.883,9 tys. zł wybrane w sposób losowy z zastosowaniem metody MUS i 929,5 tys. zł wybrane w sposób celowy.

²⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

²⁵ Na kwotę tą składają się: wynagrodzenia radców prawnych w wysokości 2,3 tys. zł, podatek od nieruchomości za 2017 r. w kwocie 505,5 tys. zł, faktura dzierżawy w kwocie 6 tys. zł i opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 3 tys. zł.

poniżej 30.000 euro, jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, wszczęte po dniu 28 lipca 2016 r. na świadczenie usług sprzątania obiektów Izby oraz urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego oraz jedno postępowanie na usługi społeczne przeprowadzone w trybie art. 138o ustawy Prawo zamówień publicznych²⁶ na wykonywanie profilaktycznych badań lekarskich pracowników Izby oraz urzędów skarbowych województwa wielkopolskiego. Analiza dokumentacji dotyczącej wymienionych zamówień, wykazała że dwa postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z procedurami określonymi w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych. Natomiast jedno postępowanie dotyczące najmu samochodu osobowego zostało przeprowadzone na podstawie procedur wewnętrznych właściwych dla postępowania poniżej 30.000 euro.

(dowód: akta kontroli str. 618-776, 833-848, 849-850)

Izba, w 2016 r., realizowała pięć podzadań²⁷ w ramach trzech funkcji państwa (nr 4 – Zarządzanie finansami państwa, nr 11 – Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, nr 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny) Wydatki na realizację tych podzadań, wyniosły 398.354,2 tys. zł, z czego 398.329,5 tys. zł pochodziło z budżetu państwa, w tym 16,9 tys. zł finansowane było z projektów z udziałem środków UE, a 24,7 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Dyrektor Izby został zwolniony przez Ministra Finansów z ujmowania celów i mierników podzadań w sprawozdaniu półrocznym i rocznym z wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1045, 1662, 1770-1786)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

1. W 2016 r., Izba, z przekroczeniem terminu uregulowała zobowiązania w kwocie 9,2 tys. zł. dotyczące opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od maja do grudnia 2015 r. oraz dzierżawy za styczeń 2016 r. w z tytułu umowy zawartej z gminą Międzyzród. Skutkowało to zapłatą odsetek w kwocie 0,07 tys. zł.

Odnosnie nieterminowej zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Kierownik Oddziału Logistyki Izby – Arkadiusz Radziejewski w wyjaśnieniu podał, że było to wynikiem jej błędnego wyliczenia, którą obliczona za jeden budynek zamiast za dwa. Podał ponadto, że w chwili stwierdzenia błędu i wyjaśnienia zaistniałej sytuacji wraz z pracownikiem księgowości dokonał „naprawy szkody” poprzez wpłatę na konto Izby kwoty 0,06 tys. zł z tytułu zapłaconych odsetek.

Odnosnie nieterminowej zapłaty dzierżawy za miesiąc styczeń 2016 r. Starszy Inspektor – Tomasz Misiaczyk w wyjaśnieniu podał m.in., że fakturę opłacono zgodnie z terminem płatności wskazanym na fakturze (a nie w umowie).

(dowód: akta kontroli str. 1152-1173, 1233-1265)

2. Wypłat radcom prawnym Izby dodatkowych wynagrodzeń za II kwartał 2016 r. w kwocie 2,3 tys. zł dokonano w dniu 1 sierpnia 2016 r. zamiast 20 lipca 2016r., tj. 12 dni po terminie określonym w umowach regulujących sposób i tryb wypłacania kosztów zastępstwa procesowego.

W wyjaśnieniu p.o. główny księgowy – Danuta Imbierowicz podała, że wynikało to z tego, iż przekazanie danych do wypłaty ww. wynagrodzeń nastąpiło w okresie sporządzania sprawozdań budżetowych i dodatkowo w okresie urlopowym. Podała

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

²⁷ 1. Pobór podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa, 2. Postępowania egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych, 3. Kontrole podatkowe oraz czynności sprawdzające, 4. Pozamilitarne przygotowania obronne, 5. Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

ponadto, że w 2017 r. podjęte zostaną rozmowy z radcami prawnymi w sprawie zmiany terminu wypłat należności na taki termin, którego dochowanie nie będzie zagrożone.

(dowód: akta kontroli str. 1513-1581, 1616-1660)

3. W dniu 30 grudnia 2016 r. Izba wydatkowała kwotę 505,5 tys. zł, tytułem podatku od nieruchomości za rok 2017. W ocenie NIK, dokonanie w 2016 r. zapłaty podatku od nieruchomości za 2017 r. było działaniem niecelowym i niegospodarnym, a także naruszającym art. 44 ust. 1 pkt 3, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸.

W wyjaśnieniach p.o. główny księgowy – Danuta Imbierowicz podała, że podstawą prawną do zapłaty podatku od nieruchomości była ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. W jej ocenie sam fakt bycia podatnikiem w rozumieniu wskazanej ustawy, obliguje do zapłaty podatku, niezależnie od złożenia deklaracji podatkowej w tym zakresie (...). Wartość podatku, pomimo że deklaracje nie zostały jeszcze wtedy złożone, została obliczona na podstawie ogłoszonych uchwał organów podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1583-1592, 1615-1660, 1662-1795, 1828-1834)

4. W ocenie NIK, niezgodnie z zasadami efektywnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych wydatkowano kwotę 0,05 tys. zł tytułem odsetek od nieuzasadnionej zwłoki w wypłacie pracownikowi dodatku stażowego.

Naczelnik Wydziału Kadr – Anna Gidaszewska-Sałek, w wyjaśnieniach podała, że po przeanalizowaniu złożonych dokumentów zaliczono wnioskowany okres do stażu, tj. od dnia podjęcia formalnej decyzji o jego uznaniu (tj. od dnia 1 września 2015 r.), a nie od daty złożenia dokumentów, natomiast kierownik Oddziału – Michał Kałek w wyjaśnieniu podał, że powodem powstałej nieprawidłowości było skumulowanie spraw kadrowych związanych ze zwiększeniem obciążenia komórek kadrowych w wyniku konsolidacji pomocniczych na podstawie ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1152, 1174-1224, 1266-1295, 1296-1306)

5. Pracownicy Izby nie dołożyli należytej staranności dokonując rozeznania rynku w celu pozyskania samochodu osobowego wykorzystywanego dla celów statutowych jednostki. W konsekwencji 2 lipca 2014 r. podpisana została umowa najmu samochodu osobowego, na okres trzech lat, na łączną kwotę 90,4 tys. zł brutto (w 2016 r. na ten cel wydatkowano kwotę 30,1 tys. zł). Zawarcie tej umowy nie zostało poprzedzone rzetelną analizą opłacalności dostępnych na rynku możliwości pozyskania tego środka. Stwierdzono ponadto, że umowa najmu zawarta została z pominięciem procedur określonych w zarządzeniu Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu w sprawie regulaminu zamówień publicznych, gdyż nie wskazano przyczyn uzasadniających takie działanie. W wyjaśnieniach Kierownik Oddziału Logistyki Izby – Arkadiusz Radziejewski podał, że wszczęcie postępowania na najem ww. samochodu wiązało się przede wszystkim z następującymi przesłankami: brakiem środków inwestycyjnych na zakup samochodu osobowego, przekazanie przez Ministerstwo Finansów informacji o możliwości skorzystania z innej formy pozyskania środka transportu celem jego używania na cele statutowe jednostki, koniecznością zwrotu użyczonego od Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu

²⁸ Zgodnie, bowiem z dyspozycją art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.), termin opłacenia podatku od nieruchomości dla osób prawnych przypada na 15 dzień danego miesiąca, zaś za styczeń – do 31 stycznia danego roku podatkowego, po uprzednim złożeniu deklaracji podatkowych określających wysokość tych podatków (art. 6 ust. 9 pkt 1).

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 211.

Skarbowego w Poznaniu samochodu służbowego oraz wzmocnionymi wyjazdami służbowymi w związku z rozpoczęciem procesu konsolidacji Izby z urzędami skarbowymi.

W wyjaśnieniach, Zastępca Dyrektora Izby – Dariusz Zujko podał ponadto, zgodnie z pismem Ministerstwa Finansów, Izbie nie przyznano środków inwestycyjnych umożliwiających zakup samochodu osobowego na potrzeby służbowe pracowników. Z uwagi na brak powyższych środków, zabezpieczone w Izbie zostały jedynie środki na raty czynszowe z tytułu najmu samochodu, bez możliwości jego zakupu i wyłącznie w takim zakresie zaplanowana została realizacja przedmiotowego zamówienia. W wyjaśnieniach podał ponadto, że podjęto działania zmierzające do podpisania umowy najmu długoterminowego z uwagi na wyniki przeprowadzonego rozpoznania rynku, z którego wynikało, że leasing jest droższy (dwie oferty).

NIK zwraca jednak uwagę, że Izba nie zrobiła rozeznania rynku w zakresie leasingu, gdyż z samego opisu przedmiotu zamówienia wynika, że Izba przeprowadzała rozeznanie jedynie w zakresie długoterminowego najmu samochodu osobowego, a dwie wskazane oferty leasingu zostały jedynie złożone przez te podmioty przypadkowo wraz z ofertami najmu.

(dowód: akta kontroli str. 618-796, 833-848, 849-850)

6. Do ksiąg rachunkowych Izby wprowadzonych zostało 13 dokumentów finansowo księgowych (na łączną kwotę 6.578,4 tys. zł) z naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 4 oraz odpowiednio art. 23 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 ustawy o rachunkowości.

W wyjaśnieniu p.o. główny księgowy – Danuta Imbierowicz podała, że w przypadku 11 dokumentów księgowych uznano, że data zapisu księgowego to data zaliczenia do ksiąg rachunkowych, natomiast w przypadku pozostałych dwóch dowodów księgowych podała, że wynikało to błędu osoby księgującej.

(dowód: akta kontroli str. 1462-1512, 1582-1614, 1615-1660, 1662-1796)

7. W 2016 r. na stronie Ma konta 998 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” ujmowano zaangażowanie wydatków w momencie ich zapłaty na podstawie otrzymanych faktur bądź deklaracji, podczas gdy na stronie Ma tego konta ujmuje się zaangażowanie wydatków na podstawie wartości umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym, stosownie do zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) oraz zarządzenia nr 48/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.

W wyjaśnieniu p.o. główny księgowy – Danuta Imbierowicz podała, że po konsolidacji i w związku z wystąpieniem problemów z wprowadzeniem do ksiąg dużej ilości umów oraz w celu dochowania terminów sporządzenia sprawozdań przyjęto zasadę księgowania zaangażowania w momencie księgowania kosztu na podstawie dokumentu księgowego (...) Od początku 2017 r. zaangażowanie jest już księgowane na podstawie wniosków systemowych stanowiących plan rzeczowy wydatków jednostki, skalkulowanych na podstawie zawartych umów, decyzji, deklaracji lub szacunków przewidywanych wydatków w roku bieżącym i przedstawia faktyczne zaangażowanie środków przewidzianych w planie finansowym Izby.

(dowód: akta kontroli str. 141-209, 1616-1660)

8. Wbrew ustalonym zasadom księgowania, określonym w ww. zarządzeniu Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu oraz w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz

planów kont (...), w 2016 r., przy ujmowaniu w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych związanych z powstaniem zobowiązań i zapłatą podatku od nieruchomości pomijano konto 225 – Rozrachunki z budżetami i konto 640 – Rozliczenia międzyokresowe kosztów.

W wyjaśnieniu p.o. główny księgowy – Danuta Imbierowicz podała, że zapis na tym koncie 225 pominięto gdyż nie wnosił on do ksiąg żadnego efektu ekonomicznego, natomiast nie ujęcie podatków na koncie 640 jest błędem osoby księgującej. W związku z powyższym, w toku kontroli NIK, dokonano korekty tego księgowania pod datą 30 grudnia 2016 r. przesięgowując wydatek z konta 403 na konto 640.

(dowód: akta kontroli str. 141-209, 1616-1660, 1828-1845)

9. W 2016 r., 146 pracowników Izby wykonywało czynności administracyjno-techniczne (wprowadzanie deklaracji PIT do systemu, archiwizacja dokumentacji, prowadzenie spraw kancelaryjnych, wpinanie dokumentów w akta podatkowe) na podstawie umów cywilnoprawnych. Zadania te realizowane były także przez pracowników Izby na podstawie umów o pracę (w 2016r. wydatkowano w ten sposób 610,04 tys. zł). Sto dwadzieścia umów cywilnoprawnych spośród ogółem 146 zawartych zostało z osobami, które wcześniej odbyły staż zorganizowany przez Powiatowe Urzędy Pracy (w ramach aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych).

NIK zwraca uwagę, że ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁰ nie przewiduje innej formy zatrudniania w służbie cywilnej niż na podstawie umowy o pracę bądź mianowania³¹.

Kierownik Oddziału Logistyki – Jarosław Bąkowski w wyjaśnieniu podał, że konieczność zawierania ww. umów wynikała ze specyfiki akcji PIT i masowego, okresowego zwiększenia ilości dokumentów, które należało w wyznaczonym terminie przetworzyć w systemie elektronicznym i zakończyć procedurę. Ponadto podał, że nie było możliwości zatrudniania osób po przeprowadzeniu konkursu na umowę o pracę, ponieważ zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę umowę o pracę zawiera się na czas określony wynoszący 12 miesięcy, a zwiększenie ilości zadań było okresowe.

NIK zauważa jednak, że poziom zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia nie był odpowiedni do zakresu realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 69-140, 1431-1458, 1884-1909)

3. Prawdliwość sporządzania sprawozdań.

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez Dyrektora Izby łącznego sprawozdania za 2016 r. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz rocznych sprawozdań jednostkowych Izby:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),-
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb- 28),

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.

³¹ Patrz stanowisko Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 5 sierpnia 2009 r. w sprawie zatrudniania cudzoziemców w samorządach i służbie cywilnej.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1 oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (RB-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Nieprawidłowości zostały stwierdzone jedynie w sprawozdaniach: o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) za IV kwartał 2016 r. oraz z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) wg stanu na dzień 30 września 2016 r. i 31 grudnia 2016 r. Za wyjątkiem sprawozdań jednostkowych Izby Rb-N i Rb-27 kwoty wykazane w pozostałych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i dokumentów źródłowych. Ewidencja księgowa jednostki prowadzona była w warunkach przyjętej koncepcji systemu kontroli zarządczej. W jednostce nie ustanowiono odrębnych procedur kontroli sporządzania sprawozdań, zadań wrażliwych i mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze funkcjonowania Izby, w szczególności w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych. System kontroli i nadzoru nie działał skutecznie zarówno w odniesieniu do ksiąg rachunkowych jak i sprawozdań, co spowodowało, iż nie zdołał zapobiec stwierdzonym niżej nieprawidłowościom.

Analiza działań podejmowanych w Izbie w zakresie kontroli sprawozdań przesyłanych przez 39 urzędów skarbowych wykazała, że były one wystarczające dla zapewnienia rzetelności danych zamieszczonych w sprawozdaniach łącznych Rb-27 z wykonania planu dochodów w części 77 Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 68, 851-1074, 1075-1095, 1227-1231, 1343-1395, 1396-1420)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

1. W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2016 r. wykazano należności powiększone o odsetki w kwocie 8,5 tys. zł oraz koszty upomnień w kwocie 0,09 tys. zł. Było to niezgodne z § 12 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia w sprawie operacji finansowych, w myśl którego do wartości nominalnej należności nie należy doliczać odsetek, opłaty prolongacyjnej i innych należności ubocznych. Stwierdzono ponadto, nieprawidłowe zakwalifikowanie niektórych tytułów należności do kategorii wymagalnych lub niewymagalnych. Skutkowało to:

- zawyżeniem należności wymagalnych o kwotę 10,6 tys. zł (z tytułu ww. odsetek i kosztów upomnień a także opłat za ksero w kwocie 0,14 tys. zł oraz faktury z 18 stycznia 2017 r. na kwotę 2 tys. zł z terminem płatności w 2017r.),
- zaniżeniem należności niewymagalnych o kwotę 0,01 tys. zł.

Z wyjaśnień p.o. głównych księgowych wynikało, że korekta ww. sprawozdania nastąpi w dniu sporządzenia bilansu jednostki za 2016 r. oraz, że powstałe błędy były

wynikiem sporządzenia sprawozdania przed dokonaniem przeksięgowania z konta 221 na 226.

(dowód: akta kontroli str. 864-912, 1060-1074, 1075-1095, 1096, 1224-1226)

2. Nieprawidłowe ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych Izby, które przedstawione zostały w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego spowodowało, że:

a) w sprawozdaniu Rb-27 sporządzonym na dzień 30 września 2016 r. nie wykazano: odsetek od nieterminowych płatności trzech kontrahentów Izby w kwocie 0,08 tys. zł, odsetek w kwocie 0,07 tys. zł ujętych w ewidencji księgowej pod datą 11 października 2016 r. zamiast 30 września 2016 r., a także należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 1,1 tys. zł, które dotyczyły kosztów postępowania egzekucyjnego, zastępstwa adwokackiego oraz zastępstwa prawnego, nieujętych w ewidencji księgowej.

b) w sprawozdaniu Rb-27 sporządzonym na dzień 31 grudnia 2016 r. nie wykazano: odsetek od nieterminowych płatności trzech kontrahentów Izby w kwocie 0,01 tys. zł oraz należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 1,1 tys. zł, które dotyczyły kosztów postępowania egzekucyjnego, zastępstwa adwokackiego oraz zastępstwa prawnego, nieujętych w ewidencji księgowej jednostki.

c) w sprawozdaniu Rb-N sporządzonym na dzień 31 grudnia 2016r. nie wykazano należności z tytułu dochodów budżetowych w kwocie 1,1 tys. zł, które dotyczyły kosztów postępowania egzekucyjnego, zastępstwa adwokackiego oraz zastępstwa prawnego, nieujętych w ewidencji księgowej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 289-537, 538, 864-912, 1075-1095)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o zapewnienie:

- 1) sporządzania sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań budżetowych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- 2) podjęcia działań organizacyjnych i realizacji skutecznego nadzoru nad przepływem informacji wewnątrz jednostki (w szczególności pomiędzy radcami prawnymi, a komórkami finansowo-księgowymi),
- 3) podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do dłużników zalegających ze spłatą należności,
- 4) przeprowadzania inwentaryzacji należności spornych i wątpliwych, w terminach określonych ustawą o rachunkowości,
- 5) rzetelnego i zgodnego z przepisami prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostki,
- 6) dokonywania wydatków z zachowaniem zasad efektywnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi,

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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

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 o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.


Poznań, dnia 29 marca 2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler


Sylwia Zakrzewska
st. inspektor k.p

Dyrektor


Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

