



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.001.14.2017

P/17/001

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/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/4/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.
2. Grzegorz Fikus, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/51/2017 z dnia 10 lutego 2017 r.
3. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/3/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 1-2, 751-752, 1630-1631)

Jednostka
kontrolowana Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 24/26, 53-333
Wrocław (dalej: „Izba”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Józef Dolata, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu, od dnia 1 marca 2017 r.

Poprzednio w okresie od 15 grudnia 2015 r. do dnia 21 lutego 2017 r. obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu pełniła Joanna Szczygielska, a od dnia 22 lutego 2017 r. do dnia 28 lutego 2017 r. obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu pełnił Józef Dolata.

(dowody: akta kontroli str. 3, 753-757)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania przez Izbę planu finansowego na rok 2016 w ramach części 19 budżetu państwa – „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

Izba finansowała – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu: poboru podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa; postępowania egzekucyjnego w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych; kontroli podatkowych oraz czynności sprawdzających; pozamilitarnych przygotowań obronnych; wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (dofinansowanie do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych).

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych¹,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów

¹ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Dochody zrealizowane przez Izbę w 2016 r. w części 19 budżetu państwa wyniosły 898,6 tys. zł. Wydatkowane środki budżetu państwa stanowiły kwotę 296 983,9 tys. zł. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 20,5 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie wykonanie przez Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu budżetu państwa w 2016 r. w części 19 budżetu państwa – „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

W wyniku kontroli 5,3% - zrealizowanych w części 19 - wydatków budżetu państwa i 100% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione – z zastrzeżeniem jednostkowego przypadku, który nie miał wpływu na dokonaną ocenę – z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³ (dalej: „ufp”) i aktach wykonawczych. W analogicznym zakresie nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym Izby.

Badane sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej oraz w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ oraz sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Niemniej w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości powstałe w związku z udzielaniem zamówień publicznych na wykonanie remontu instalacji elektrycznej w budynku Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu, które polegały na tym, że:

[1] W wartości szacunkowej zamówienia nie uwzględniono wszystkich elementów przedmiotu zamówienia, co stało w sprzeczności z postanowieniami art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (dalej: „ustawa Pzp”)⁷;

[2] Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki zostało zainicjowane pomimo braku wniosku o wszczęcie takiego postępowania, co było niezgodne z obowiązującym w Izbie regulaminem udzielania zamówień publicznych;

[3] Wykonawcy zamówienia uzupełniającego powierzono wykonanie instalacji sygnalizacji pożaru – roboty adaptacyjne, pomimo iż stanowiło to element zamówienia podstawowego, za które wykonawca otrzymał wynagrodzenie

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. 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.

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

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

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.

ryczałtowe. W związku z powyższym poniesiono dodatkowy wydatek w kwocie 31,8 tys. zł. W ocenie NIK, powyższe działanie stało w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ufp, stanowiącym o tym, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ponadto w wyniku kontroli sformułowano uwagi dotyczące: [1] wzrostu zaległości na koniec 2016 r. o 9,4% względem 2015 r. oraz [2] zasadności rozważenia zidentyfikowania w obowiązujących procedurach ryzyk w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. Izba zrealizowała dochody budżetowe w kwocie 898,6 tys. zł, stanowiącej 152,6 % planu (589,0 tys. zł). Przyczyną wyższej od planowanej realizacji dochodów było m.in. uzyskanie wpływów z tytułu zwrotu nadpłaconych składek ZUS przez podległe urzędy skarbowe, które Izba przejęła jako należności w 2015 r. w ramach konsolidacji procesów pomocniczych w Administracji Podatkowej oraz odszkodowania od ubezpieczycieli za niewłaściwe wykonanie usługi doręczenia przesyłek pocztowych, jak też odszkodowania za wygaśnięcie hipoteki przymusowej. Uzyskane dochody były niższe o 8 614,9 tys. zł od zrealizowanych w 2015 r. (9 513,5 tys. zł). Na powyższe miało wpływ ujmowanie od dnia 1 kwietnia 2015 r. dochodów z tytułu egzekucji i postępowania przygotowawczego w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, a nie jak dotychczas w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe⁸.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, na koniec 2016 r. wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1 455,1 tys. zł, przy czym były one o 10,8% wyższe niż należności występujące na koniec 2015 r. (1 312,8 tys. zł). Zaległości netto stanowiły 98,6% należności, tj. 1 434,1 tys. zł i były wyższe o 9,4% od zaległości na koniec 2015 r. (1 310,4 tys. zł). Na zaległości złożyły się głównie odsetki, należności z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego i zasądzonych odszkodowań. Wzrost odsetek wynikał z naliczanych kwartalnie odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w 2011 r. przez podmiot prowadzący bar mleczny⁹ oraz od innych niespłaconych należności.

(dowody: akta kontroli str. 1383, 1639)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

Analiza porównawcza dochodów nie wykazała nieprawidłowości w działalności Izby. Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę na wzrost w 2016 r. zaległości w odniesieniu do roku 2015. Wzrost ten wynikał w szczególności z przypisania opłat i kosztów sądowych uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowań sądowych.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. Izba zrealizowała wydatki budżetu państwa w kwocie 296 983,9 tys. zł, co stanowiło 98,13% planu po zmianach (302 651,4 tys. zł) oraz 103,32% wydatków zrealizowanych w 2015 r. (287 442,8 tys. zł). W odniesieniu do ustawy budżetowej (301 003,0 tys. zł) plan wydatków Izby wzrósł w ciągu roku o kwotę 1 648,4 tys. zł. Najwyższe wydatki, tj. w kwocie 250 540,4 tys. zł, stanowiącej 84,4% wydatków

⁸ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 2011).

⁹ Dłużnik do końca 2016 r. nie oddał dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w związku z czym od 2011 r. naliczane są kwartalnie odsetki od należności głównej.

ogółem, poniesiono na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i pochodnymi od wynagrodzeń.

(dowody: akta kontroli str. 1030-1032, 1094-1098, 1384-1385)

W 2016 r. średnioroczne zatrudnienie w Izbie zmniejszyło się z 3 310,5 etatu (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w 2015 r. do 3 255,5 etatu w 2016 r. Zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej zmniejszyło się z 3.255,9 etatu do 3 193,3 etatu, natomiast zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wzrosło z 54,6 do 62,2 etatu. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wzrosło z 5 140,29 zł do 5 439,69 zł.

(dowody: akta kontroli str. 932-938, 1030-1032, 1380-1381)

Wydatki budżetu środków europejskich Izba zrealizowała w kwocie 20,5 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2015 r. (21,7 tys. zł) poniesione wydatki były niższe o 5,5%.

(dowody: akta kontroli str. 1114-1251, 1382)

Środki wydatkowane na dotacje w kwocie 3 056,1 tys. zł dotyczyły dofinansowania do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. W odniesieniu do 2015 r., liczba dofinansowanych barów zwiększyła się z 23 do 24. Plan wydatków na 2016 r. określony w powyższym zakresie na kwotę 3 948,0 tys. zł został zrealizowany w 77,41%. Na przykładzie badanej próby wydatków (49,3 tys. zł), stwierdzono, że kwota dofinansowania była określona zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych¹⁰.

(dowody: akta kontroli str. 1030-1032, 1377-1379, 1691-1698)

Plan wydatków majątkowych Izby, według ustawy budżetowej, obejmował wydatki inwestycyjne (§ 6050) w kwocie 7.000,0 tys. zł¹¹. W trakcie roku budżetowego, plan wydatków inwestycyjnych został zwiększony o kwotę 4.554,3 tys. zł (do kwoty 11.554,3 tys. zł)¹², a plan wydatków w zakresie zakupów inwestycyjnych (§ 6060) został zwiększony o kwotę 121,0 tys. zł¹³.

Wykonanie wydatków inwestycyjnych wyniosło 99,9% (11.547,6 tys. zł) natomiast wykonanie wydatków na zakupy inwestycyjne 99,3% (120,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 55-60, 81-91, 908-931, 1073, 1384-1385)

W badanym okresie Izba poniosła wydatki z tytułu umów zleceń zawartych w 2016 r. w zakresie wprowadzania danych do systemów informatycznych, komputerowego maszynopisania oraz świadczenia pomocniczych usług biurowych (tj. związanym z akcją PIT oraz obsługą komórek egzekucji – 508,0 tys. zł) oraz z tytułu czynności biegłych sądowych (17,6 tys. zł). Zlecone czynności były świadczone przez osoby niebędące pracownikami Izby. Ponadto, w ramach wynagrodzeń bezosobowych poniesiono wydatki w związku z realizacją umów zawartych z pracownikami –

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 461.

¹¹ Z przeznaczeniem na budowę siedzib: [1] US w Jeleniej Górze – 5.790,0 tys. zł, [2] IS we Wrocławiu – 780,0 tys. zł oraz [3] US w Legnicy – 430,0 tys. zł.

¹² Z przeznaczeniem na: [1] budowę siedziby US w Jeleniej Górze – 3.291,6 tys. zł, [2] zakup dodatkowej powierzchni – US Głogów, US Wałbrzych – 1.110,5 tys. zł, [3] dokumentację projektowo-kosztorysową dla termomodernizacji budynków – 109,3 tys. zł, [4] należności dla wykonawcy z tytułu pełnienia funkcji nadzoru inwestorskiego Inwestycji dotyczącej Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu – 34,9 tys. zł, [5] montaż dźwiękowego systemu ostrzegawczego w budynku US w Wałbrzychu, przy ul. Uczniowskiej 21 wykonanie dokumentacji projektowo-technicznej – 8,0 tys. zł.

¹³ Z przeznaczeniem na: [1] wymianę niesprawnych klimatyzatorów w serwerowniach 4 urzędów skarbowych województwa dolnośląskiego – 60,0 tys. zł, [2] zakup serwera bazodanowego (z monitorem i UPS), oprogramowania MS SQL Serwer Standard CAL oraz oprogramowania MS SQL Serwer EDITION CAL – 50,0 tys. zł, [3] montaż szlabanu – 11,0 tys. zł.

radcami prawnymi w zakresie zastępstwa procesowego (97,1 tys. zł) oraz członkami Komisji Dyscyplinarnej w związku z udziałem w posiedzeniach (7,5 tys. zł). Pozostałe wydatki dotyczyły realizacji umów zleceń zawartych w latach 2014-2015.

(dowody: akta kontroli str. 1030-1032, 1393-1455, 1711)

W badanym okresie miało miejsce blokowanie niewykorzystanych środków Izby przyznanych w planie finansowym w łącznej kwocie 2 891,0 tys. zł, w tym: w ramach dotacji na dofinansowanie barów mlecznych – 800,0 tys. zł; wynagrodzenia osobowe – 900,0 tys. zł oraz wydatki bieżące § 4000 – 1 191,0 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 1712-1722)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., zobowiązania Izby stanowiły kwotę 18 459,2 tys. zł, w tym 13 971,7 tys. zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. wyniosły 11,5 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyły się o 57,5%. Dotyczyły one zwrotu kosztów sądowych. W badanym okresie Izbie nie naliczano odsetek od nieterminowych płatności.

(dowody: akta kontroli str. 1099-1113, 1030-1032, 1090-1093)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w wysokości 14 800,3 tys. zł, co stanowiło 5,0% wydatków Izby ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowemu wydatkom budżetowym. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS)¹⁴. Wylosowane zapisy księgowe dotyczyły 75 dowodów księgowych o łącznej wartości 14 800,3 tys. zł, w tym w grupie wydatków majątkowych 16 zapisów na kwotę 10 715,3 tys. zł oraz w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 59 zapisów na kwotę 4 085,0 tys. zł. W badanej próbie zapisów i dowodów księgowych, wydatki były poprzedzone udzieleniem zamówienia w oparciu o przepisy ustawy Pzp lub zachodziły ustawowe przesłanki wyłączenia ustawy Pzp. We wszystkich przypadkach miała miejsce kontrola formalno-rachunkowa oraz merytoryczna. Wydatki służyły realizacji celu działania, któremu zostały przyporządkowane w układzie budżetu zadaniowego i były dokonywane zgodnie z planem finansowym. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem przez Izbę odsetek, kar lub opłat.

(dowody: akta kontroli str. 1456-1531, 1667-1676, 1677-1710)

Ponadto szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez Izbę na łączną kwotę 20,5 tys. zł, co stanowiło 100% wydatków budżetu środków europejskich poniesionych w 2016 r. Skontrolowane wydatki zrealizowano prawidłowo, do wysokości określonej w planie finansowym. Otrzymane środki zostały przeznaczone na wynagrodzenia wypłacone w formie nagród dla pracowników realizujących projekt „Rozwój katalogu usług cyfrowych dla klientów Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej w zakresie centralizacji obsługi podatków CIT i VAT oraz obsługi Jednolitego Pliku Kontrolnego” (dalej: „Projekt CVP”) w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, oś priorytetowa nr 2 „E-administracja i otwarty rząd, działanie nr 2.1. „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych”. Projekt CVP¹⁵ realizowano jako kontynuację projektów w ramach Programu e-Podatki.

¹⁴ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹⁵ Obejmuje on transformację modelu biznesowego przeprowadzaną przez Polską Administrację Podatkową we współpracy z Kontrolą Skarbową w zakresie podatków CIT i VAT oraz zakłada rozwój i uruchomienie katalogu usług cyfrowych Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej w Resorcie Finansów w zakresie centralizacji

(dowody: akta kontroli str. 1114-1251, 1382)

W 2016 r. w oparciu o ustawę Pzp Izba przeprowadziła 29 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁶, w wyniku których zawarto 109 umów na łączną kwotę 13 065,4 tys. zł brutto, w tym 95 umów (na kwotę 10 688,0 tys. zł) zawarto w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, 13 umów (na kwotę 1 740,2 tys. zł) w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie z wolnej ręki oraz jedną umowę (na kwotę 637,2 tys. zł) w wyniku zamówienia na usługi społeczne.

(dowody: akta kontroli str. 886-907)

Szczegółowemu badaniu poddano trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. przeprowadzone: w trybie przetargu nieograniczonego, w trybie z wolnej ręki¹⁷ oraz na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp¹⁸. Wartość poniesionych w 2016 r. wydatków z tytułu realizacji tych zamówień wyniosła 940,5 tys. zł, co stanowiło 0,3% poniesionych przez Izbę wydatków budżetu państwa ogółem. W wyniku badania ujawniono nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień dotyczących remontu instalacji elektrycznej (w zakresie opisanym w dalszej części wystąpienia).

(dowody: akta kontroli str. 146-619, 620-750, 1386-1392)

W sprawozdaniu Rb-BZ1 rocznym z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, Izba wskazała na realizację siedmiu działań, tj.: [1] pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa, [2] wdrożenie programu e-Podatki, [3] postępowania egzekucyjne prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych, [4] kontrola podatkowa, [5] czynności sprawdzające, [6] szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców, [7] pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych. Działania były realizowane w ramach pięciu podzadań¹⁹, trzech zadań²⁰ i trzech funkcji państwa²¹.

(dowód: akta kontroli str. 1256)

Głównym celem stawianym Izbie jako jednostce administracji podatkowej w 2016 r. było zwiększenie kwoty uzyskanych dochodów budżetowych poprzez poprawę efektywności poboru tych należności (klasyfikowanych w części 77 budżetu

obsługi podatków - dochodowego od osób prawnych (podatku CIT) oraz od towarów i usług (podatku VAT) oraz obsługi Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) w celu usprawniania działań kontrolnych.

¹⁶ 13 w trybie przetargu nieograniczonego (jedno zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp), 13 w trybie z wolnej ręki, dwa w trybie zapytania o cenę (zostały unieważnione na podstawie odpowiednio art. 93 ust. 4 i art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp) i jedno zamówienie na usługi społeczne.

¹⁷ Zamówienia te dotyczyły remontu instalacji elektrycznej w budynku biurowym Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu, a realizował je wykonawca wybrany w trybie przetargu nieograniczonego, któremu następnie udzielono zamówienia uzupełniającego w trybie z wolnej ręki. Szacunkową wartość zamówienia określono na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę 842,8 tys. zł netto, w tym wartość przewidywanych zamówień uzupełniających na kwotę 280,9 tys. zł. Wartość udzielonego zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego stanowiła kwotę 514,2 tys. zł brutto, natomiast zamówienia uzupełniającego udzielono na kwotę 309,5 tys. zł brutto. Remont realizowany był w budynku współużytkowanym z dwoma innymi podmiotami, od których Izba otrzymała zwrot kosztów w zakresie remontowanych części wspólnych.

¹⁸ Zamówienie dotyczące remontu urządzenia dźwigowego wraz z wymianą kabiny w istniejącym szybie w budynku przy ul. Lwowskiej 34-38 w Oleśnicy. Wartość zamówienia oszacowano na kwotę 110,0 tys. zł netto. Wartość udzielonego zamówienia stanowiła kwotę 116,8 tys. zł brutto. Remont realizowany był w budynku współużytkowanym z dwoma innymi podmiotami, od których Izba otrzymała zwrot części kosztów.

¹⁹ [1] pobór podatków, cel 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.

²⁰ [1] realizacja należności budżetu państwa, [2] gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa, [3] pomoc i integracja społeczna.

²¹ [1] zarządzanie finansami państwa, [2] bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, [3] zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny.

państwa). Izba nie definiowała celów, jak też mierników w układzie zadaniowym, ponieważ sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym Rb-BZ1 w części dotyczącej celów i mierników miało być sporządzane przez Ministerstwo Finansów.

(dowody: akta kontroli str. 842-885, 1292-1294)

W 2016 r. Izba poniosła najwyższe wydatki na realizację działania 4.1.1.1 – pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa, tj. 173 862,0 tys. zł oraz działania 4.1.2.1 – postępowania egzekucyjne prowadzone przez naczelników urzędów skarbowych, tj. 54 744,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 58,5% i 18,4% wydatków ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 1256)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wartości szacunkowej zamówienia (zarówno podstawowego jak i uzupełniającego) na wykonanie w 2016 r. remontu instalacji elektrycznej w budynku biurowym Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu, nie uwzględniono wszystkich elementów przedmiotu zamówienia, pomimo, że wymóg taki wynikał z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp. Ustalona wartość szacunkowa nie obejmowała bowiem usługi wynoszenia i wnoszenia mebli do pomieszczeń, która według zawartych umów została oszacowana przez wykonawcę każdorazowo na kwotę 8 260 zł netto²².

Ówczesna Dyrektor wyjaśniła, że składniki te nie są bezpośrednio kalkulowane w kosztorysie, lecz uwzględniane w wyliczeniu ceny kosztorysowej, jako jeden z narzutów kosztorysu. W przedmiarze robót prace te zostały wykazane po to, żeby wskazać wykonawcy konieczność wykonania tego zakresu prac. Zgodnie z zapisami rozdziału III SIWZ przedmiary robót stanowiły jedynie materiał pomocniczy dla wykonawcy do skalkulowania, wyliczenia ceny ofertowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie tezy, że koszty usługi wynoszenia i wnoszenia mebli do pomieszczeń zostały uwzględnione w wyliczeniu ceny kosztorysowej jako jeden z kosztów narzutu nie znajduje potwierdzenia w badanych dokumentach, o czym świadczy m.in. przyjęcie osobnej pozycji kosztowej w tym zakresie w przedmiarze robót. Jednocześnie, pomimo, iż powyższe nie miało w przedmiotowym przypadku wpływu na stosowanie do udzielenia przedmiotowego zamówienia innych niż zastosowano przepisy ustawy Pzp, pozostawało w sprzeczności z postanowieniami art. 32 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

(dowody: akta kontroli str. 146-602, 1386-1392)

2. Postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki (zamówienie uzupełniające) na wykonanie remontu instalacji elektrycznej w budynku biurowym Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu (w wyniku którego zawarto umowę nr LO-2/262-119/2016 z dnia 11 sierpnia 2016 r.), zostało zainicjowane pomimo braku sporządzenia i zatwierdzenia przez Dyrektora Izby wniosku o wszczęcie takiego postępowania. Powyższe stało w sprzeczności z zapisem § 5 ust. 2 zarządzenia nr 59/2015 Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia

²² Według oferty stanowiącej załącznik do umowy nr LO-2/262-85/2016 z dnia 25 maja 2016 r. oraz nr LO-2/262-119/2016 z dnia 11 sierpnia 2016 r.

1 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, zgodnie z którym uruchomienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego następuje po zatwierdzeniu wniosku przez kierownika zamawiającego.

Ówczesna Dyrektor wyjaśniła, że Zamawiający przygotował jeden wniosek o wszczęcie postępowania na wykonanie remontu instalacji elektrycznej w budynku US Wałbrzych o nr 230/16 w kwocie 1 036 583,19 zł, który obejmował całą wartość zamówienia, zarówno podstawowego oraz uzupełniającego brutto. Zgodnie z wartością całego wniosku o wszczęcie postępowania nr 230/16 została uruchomiona procedura udzielenia zamówienia. Główny Księgowy Izby potwierdził zabezpieczenie środków w kwocie 610 000 zł, przyznanych Izbie w planie finansowym na 2016 r. Na tej podstawie wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia podstawowego.

Według ówczesnej Dyrektor, po uzyskaniu oszczędności po przetargu na zamówienie podstawowe oraz uzyskaniu zgody na przesunięcie środków powstałych z oszczędności na innym zadaniu (oszczędność 151 537 zł na zadaniu „Remont dźwigu w Urzędzie Skarbowym w Oleśnicy”), na które wcześniej uzyskano potwierdzenie zabezpieczenia środków przez Głównego Księgowego (wniosek 230/16 oraz 176/16) nie było potrzebne tworzenie dodatkowego wniosku. W ocenie ówczesnej Dyrektor nie można także mówić o braku zatwierdzenia wniosku na zamówienie uzupełniające ponieważ: 1/ wniosek nr 230/16 obejmował wartość zamówienia podstawowego oraz uzupełniającego i został zatwierdzony do realizacji; 2/ środki finansowe na wniosek nr 173/16 zostały potwierdzone przez Głównego Księgowego i również ten wniosek został zatwierdzony do realizacji; 3/ przesunięcie środków między zadaniami leżało w gestii dysponenta tych środków tj. Ministerstwa Finansów i taką zgodę uzyskano pismem z dnia 5 sierpnia 2016 r.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zamówienie uzupełniające zostało udzielone na podstawie wniosku nr 230/16, przywołanego w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki. Wniosek ten dotyczył wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienie na podstawie wniosku nr 230/16 zostało już wcześniej udzielone w umowie nr LO-2/262-85/2016 z dnia 25 maja 2016 r. i nie dotyczyło realizacji zamówienia w trybie z wolnej ręki.

(dowody: akta kontroli str. 131-138, 404-602, 1386-1392)

3. Wykonawcy umowy nr LO-2/262-119/2016 z dnia 11 sierpnia 2016 r., realizowanej jako zamówienie uzupełniające na wykonanie remontu instalacji elektrycznej w budynku biurowym Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu, powierzono wykonanie Instalacji sygnalizacji pożaru – roboty adaptacyjne, pomimo iż stanowiło to element zamówienia podstawowego realizowanego w tym samym budynku, zaś wynagrodzenie wykonawcy zarówno w postępowaniu podstawowym, jak i uzupełniającym było wynagrodzeniem ryczałtowym. Z tego tytułu wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w kwocie 31 777 zł.

Ówczesna Dyrektor wyjaśniła, że zakres prac Instalacji Sygnalizacji Pożaru – roboty adaptacyjne wynika z dokumentacji-projektowo technicznej. Na rzutach poszczególnych kondygnacji zaznaczone są nowo montowane lampy. W części miejsc, w których miały być usytuowane, znajdowały się czujki p.poż., które należało przesunąć. Projektant w przedmiarze robót w poz. 5580 zawarł ogólną informację o konieczności wykonania robót adaptacyjnych Instalacji Sygnalizacji Pożaru, a wykonawca na podstawie doświadczenia zawodowego miał możliwość wyceny tego zakresu prac. Zakres robót w zamówieniu podstawowym obejmował przełączenie central SAP do zaprojektowanej rozdzielni dla potrzeb różnych

urządzeń związanych z ochroną przeciwpożarową (np. hydroforni), zgodnie z dokumentacją projektową. Natomiast zakres objęty zamówieniem uzupełniającym (poz. 5580) dotyczył przesunięcia czujek ppoż. na piętrach objętych tym zamówieniem. Przedmiot zamówienia uzupełniającego jest zgodny z przedmiotem zamówienia podstawowego oraz pozostaje w zgodności z podstawowym projektem. Jednocześnie wskazała na Uchwałę Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 4 lutego 2015r., sygn. akt: KIO/ KD 3/15²³.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji wyrażonej w wyjaśnieniach, ponieważ Instalacja sygnalizacji pożaru – roboty adaptacyjne została wskazana w pkt 3 kosztorysu inwestorskiego, na podstawie którego dokonano szacowania wartości przedmiotu zamówienia. Wartość kosztorysową wykonania tego zadania określono na kwotę 3 976,91 zł netto. Zadanie to zostało w całości uwzględnione w zamówieniu podstawowym, w umowie nr LO-2/262-85/2016 z dnia 25 maja 2016 r., przy czym według złożonej oferty wartość jego wykonania określono na kwotę 4 145,46 zł netto. Jednocześnie umowa nr LO-2/262-119/2016 z dnia 11 sierpnia 2016 r. obejmowała również wykonanie Instalacji Sygnalizacji Pożaru – roboty adaptacyjne, bez podania w przedmiarze robót lokalizacji i zakresu wykonania. Odbiór prac wykonanych w powyższym zakresie w ramach zamówienia podstawowego nastąpił w dniu 7 grudnia 2016 r. Jak ustalono, w tym samym dniu nastąpił również odbiór prac wykonanych w tym zakresie na podstawie zamówienia uzupełniającego.

Mając na uwadze powyższe, NIK zauważa, iż art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp²⁴ przewidywał wymóg, aby zamówienie uzupełniające było zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego, czyli m.in. z zakresem zamówienia podstawowego. Oznacza to niedopuszczalność udzielenia z wolnej ręki zamówienia uzupełniającego wykraczającego poza zakres zamówienia podstawowego. W związku z powyższym nieuprawnione jest działanie zamawiającego polegające na zleceniu w trybie z wolnej ręki w ramach zamówień uzupełniających realizacji innych robót budowlanych niż objęte i zgodne z zamówieniem podstawowym. Ponadto w ocenie NIK, powyższe działanie stało w sprzeczności z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ufp, stanowiącym o tym, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(dowody: akta kontroli str. 336, 399-400, 444-464, 558-559, 563-592, 1386-1392)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Izbę rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r.:

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

²³ Zgodnie z którą zamówienie uzupełniające powinno być zgodne z przedmiotem zamówienia, a więc, jak stanowi dyrektywa 2004/18/WE, zgodne z „projektem podstawowym”. Dokonując przy tym wykładni prounijnej oraz przyjmując słownikowe znaczenie słowa „projekt” jako „zamiar, zamysł, zamierzony plan działania”, za „podstawowy projekt” czy za „przedmiot zamówienia podstawowego”, w rozumieniu ustawy, należy przyjąć jako planowane przez zamawiającego zamówienia, obejmujące zarówno zamówienie pierwotne (podstawowe), jak i zamówienia uzupełniające. Oznacza to, iż wykonanie zamówienia uzupełniającego nie musi się odbywać w tym samym miejscu, w którym realizowane jest zamówienie podstawowe. Konieczne jest jednak powiązanie prac realizowanych w ramach zamówienia uzupełniającego z określonymi zamierzeniami, planami inwestycyjnymi realizowanymi w ramach zamówienia podstawowego.

²⁴ W brzmieniu obowiązującym dla niniejszego postępowania.

- 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 (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Ponadto badaniem objęto sporządzanie 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).

Sprawozdania Izby (dysponent III stopnia) zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*. Kwoty wykazane w badanych sprawozdaniach wynikają z ewidencji księgowej, zaś sprawozdania przedstawiają prawdziwy i rzetelny obraz prezentowanych dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań.

(dowody: akta kontroli str. 932-1258)

W badanym okresie, w Izbie funkcjonował system kontroli zarządczej określony w zarządzeniu nr 140/2015 Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie *organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Izbie Skarbowej we Wrocławiu oraz w podległych urzędach skarbowych*. Elementem tego systemu była m.in. procedura zarządzania ryzykiem, zgodnie z którą ryzyka zidentyfikowano w odniesieniu do zadań (obszarów ryzyka) ujętych w planie pracy Izby. Identyfikacja ryzyka polegała na rozpoznaniu, określeniu i opisanu ryzyka, które może wystąpić jako zagrożenie dla realizacji celów i zadań jednostki. W 2016 r. Izba zidentyfikowała 14 ryzyk w obszarze m.in. zapewnienia dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych, zmniejszenia zaległości podatkowych czy przeprowadzenia proklienckiej modernizacji Administracji Podatkowej. Nie obejmowały one poziomów ryzyka z części działalności dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, tj. w odniesieniu do zapewnienia wiarygodności sprawozdań budżetowych.

(dowody: akta kontroli str. 758-799; 838-841)

Ówczesna Dyrektor wskazała, że cele w zakresie realizacji kontroli zarządczej na dany rok określa Ministerstwo Finansów. Plan celów/zadań na 2016 r. w Izbie został opracowany w oparciu o Plan Działalności Ministerstwa Finansów na 2016 r., który swoim zakresem nie obejmował procesów pomocniczych, w tym wiarygodności sprawozdań. Wiarygodność sporządzonych sprawozdań budżetowych za wybrane okresy sprawozdawcze była natomiast przedmiotem kontroli funkcjonalnej, przeprowadzonej w dniach: 20 czerwca 2016 r., 13 czerwca 2016 r. i 15 grudnia 2016 r.

(dowody: akta kontroli str. 838-841, 1386-1392)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasadność rozważenia ujęcia w obowiązujących w Izbie procedurach kontroli zarządczej, mechanizmów i działań

kontrolnych, służących identyfikacji ryzyk w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań. W ocenie NIK, pomimo braku stwierdzenia nieprawidłowości w obszarze dotyczącym sporządzania sprawozdań, takie działanie byłoby spójne z jednym z celów kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 3 upf, tj. zapewnieniem wiarygodności sprawozdań (w aspekcie sprawozdań budżetowych).

V. 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 Kontroli²⁵ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

- 1) Uwzględnianie w wartości szacunkowej zamówienia, wszystkich elementów przedmiotu tego zamówienia.
- 2) Każdorazowe inicjowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego po uzyskaniu zatwierdzenia wniosku o wszczęcie takiego postępowania.
- 3) Wnikliwą analizę zakresu przedmiotowego udzielanych zamówień, w szczególności pod kątem wyeliminowania ewentualnych powtórzeń zlecenia tych samych prac.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

Wrocław, dnia 29 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:

Renata Połatajko

Główny specjalista kontroli państwowej



podpis



podpis
Radosław Kujawiński

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.