



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-020-02/2013  
P/13/040

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz  
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60  
[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/040 Realizacja zadań i wykonanie planów finansowych przez wybrane urzędy skarbowe
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Sylwia Woźniak-Waszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86221 z dnia 20 września 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Trzeci Urząd Skarbowy w Bydgoszczy, ul. Tadeusza Rejtana 5 85-032 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Estkowski – Naczelnik Urzędu  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Trzeciego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy (zwanego dalej „Urzędem”) w zakresie realizacji zadań i wykonania planów finansowych.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd w 2012 r. i trzech kwartałach 2013 r. rzetelnie zaplanował oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizował wydatki budżetu państwa. W 2012 r. Urząd wydatkował ogółem 12.242,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach, a w trzech kwartałach 2013 r. wydatkował 8.869,7tys. zł, tj. 72,5% planu po zmianach. Ujawnione w toku kontroli wykonania planów finansowych nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację budżetu i polegały na:

- wykazaniu w 2 przypadkach wydatków w niewłaściwym paragrafie,
- nie przyporządkowaniu w opisie do konta 409 paragrafu klasyfikacji budżetowej 4610, pomimo iż takie zapisy księgowo były stosowane w komputerowym systemie księgowym,
- dokonywaniu w ciągu miesiąca zapisów w księgach rachunkowych metodą kasową, pomimo iż w zasadach rachunkowości Urzędu zapisano, że obowiązuje zasada memoriału,
- wykazaniu należności z tytułu kar porządkowych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych zamiast w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa,
- nieterminowym przekazaniu w 2 przypadkach dochodów budżetowych.

NIK ocenia pozytywnie działalność kontrolną Urzędu. W I półroczu 2013 r. wzrosła wydajność pracowników zatrudnionych w dziale kontroli w stosunku do analogicznego okresu w 2012 r., tj. udział liczby zbadanych okresów podatkowych skutkujących przypisami wzrósł o 8,8%, liczba pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych w przeliczeniu na jednego kontrolującego zwiększyła się o 14%, ponad 2,5 krotnie wzrosła

<sup>1</sup> NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

wartość dokonanych ustaleń w przeliczeniu na jednego pracownika prowadzącego kontrole. Na 80 kontroli zaplanowanych w II kwartale 2012 r. Urząd przeprowadził 72 kontrole, tj. założone plany zostały ogółem zrealizowane w 90%. W I kwartale 2013 r. Urząd zaplanował ogółem 55 kontroli, z czego przeprowadzono 51 kontroli, tj. 92,7%. Efektem przeprowadzonych ww. kontroli była kwota uszczupień w wysokości ogółem 1.148,4 tys. zł.

Urząd w zakresie realizacji zadań w obszarze egzekucji wykazuje poprawę w zakresie zmniejszenia się liczby tytułów wykonawczych dla których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego w terminie 60 dni od wpływu lub wszczęto postępowanie lecz po upływie tego terminu. W I półroczu 2013 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. na jednego pracownika wykonującego czynności egzekucyjne przypadało o 32,1% więcej tytułów wykonawczych załatwionych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie trzech kwartałów 2013 r. 22% etatów Urzędu wykorzystywanych było do wykonywania dodatkowych czynności, niezwiązanych z poborem podatków, co mogło mieć wpływ na jakość zadań w obszarze objętym kontrolą.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działalność kontrolna i egzekucyjna Urzędu oraz ustalenie zakresu dodatkowych zadań (pozafiskalnych) nałożonych na Urząd**

##### **1.1. Realizacja zadań z zakresu kontroli podatkowej**

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. Urząd za realizację zadań w obszarze kontrola podatkowa osiągnął wartość miernika KP.EKP<sup>2</sup> na poziomie 27,59 (tj. wartość poniżej mediany w grupie, co dawało minus 2 pkt w grupie) i w porównaniu do 2011 r. oznaczało pogorszenie tego wskaźnika (tj. wartość miernika 44,72, tj. na poziomie mediany, 0 pkt w grupie). W ww. latach żaden z 7 dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego nie osiągnął punktacji powyżej zera.

W 2012 r. liczba pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych spadła w porównaniu do 2011 r. o 29,1%, przy 14,9% wzroście liczby skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontrolach doraźnych w analogicznym okresie.

W I półroczu 2013 r. Urząd osiągnął wartość ww. miernika w wysokości 37,33, co oznaczało poprawę tego wskaźnika w porównaniu do I półrocza 2012 r. - 28,48, tj. liczba pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych wzrosła o 76,4%, a liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych wzrosła o 34,7%.

Na podstawie wartości miernika KP.EKP Urząd w 2011 r. zajmował 3 pozycję, natomiast w 2012 r. 7 pozycję spośród 7 dużych urzędów skarbowych województwa.

(dowód: akta kontroli str. 44)

W 2011 r. Urząd osiągnął wartość miernika KP.EFO<sup>3</sup> na poziomie 1,41, przy medianie w grupie 1,17, co dawało 1 pkt i wśród dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego plasowało Urząd na 7 pozycji.

W 2012 r. Urząd osiągnął wartość ww. miernika na poziomie 3.784,01, tj. powyżej mediany w grupie (3.023,54), co przyznawało 1 pkt i spośród dużych urzędów województwa dawało 3 pozycję.

<sup>2</sup> wskaźnik efektywności kontroli podatkowej

<sup>3</sup> Wskaźnik ogólnej efektywności finansowej kontroli podatkowej. W 2012 r. zmieniły się dane składowe miernika, tj. w 2011 r. mianownik wskaźnika stanowiły wpływy do urzędu (dochody wykonane=wplaty-zwroty) narastająco w okresie sprawozdawczym, natomiast w 2012 r. mianownik określony został jako liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych

W I półroczu 2013 r. Urząd osiągnął wartość miernika na poziomie 854,17, tj. niższym w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. – 1.907,95.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Marek Estkowski - Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że: „(...) spadek wartości miernika KP.EFO za I półrocze 2013 r. wynika z przesunięcia w czasie wydania decyzji(...)”

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

W 2012 r. wartość miernika monitorującego KP.RKD<sup>4</sup> osiągniętego przez Urząd wynosiła 17,66 (przy medianie w grupie 12,26) i uległa pogorszeniu w porównaniu do 2011 r. – 9,97 (przy medianie w grupie 9,81). W I półroczu 2013 r. osiągnięto ww. miernik na poziomie 33,78, tj. znacznie gorszym niż w analogicznym okresie 2012 r., w którym wartość miernika wynosiła 19,13, na co wpływ miała konieczność kończenia postępowań kontrolnych na określonym etapie.

(dowód: akta kontroli str. 44)

W 2012 r. w porównaniu z 2011 r. zwiększyła się liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych na jednego kontrolującego o 19,4 okresu, a w I półroczu 2013 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku 2012 o 24,1 okresu rozliczeniowego. W 2012 r. trafność typowania podmiotów do kontroli nie uległa poprawie, co pokazuje spadek udziału liczby zbadanych okresów podatkowych skutkujących przypisami z 44,7% w 2011 r. do 27,6% w 2012 r. oraz spadek o 13 pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych w przeliczeniu na jednego kontrolującego. W I półroczu 2013 r. udział liczby zbadanych okresów podatkowych skutkujących przypisami wynosił 37,3% i wzrósł o 8,8% w stosunku do analogicznego okresu w 2012 r., liczba pozytywnych okresów rozliczeniowych i kontroli doraźnych w przeliczeniu na jednego kontrolującego zwiększyła się o 14 w porównaniu do I półrocza 2012 r.

Wpłaty dokonane w wyniku decyzji i złożonych korekt oraz kwoty niewypłacone przez Urząd w związku ze zmniejszeniami kwot do zwrotu w 2012 r. wynosiły 915,8 tys. zł i stanowiły 12,1% kwoty ustaleń skutkujących przypisami (przy 26,6% w 2011 r.). W I półroczu 2013 r. przypisano 1.050,6 tys. zł, a wpłacono 263,6 tys. zł, tj. 25,1% należności (przy 21,3% w I półroczu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 48)

W 2012 r. relacja wartości dokonanych ustaleń (2.387,4 tys. zł) w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale kontroli (1.132,3 tys. zł) wynosiła 2,11 i uległa pogorszeniu w stosunku do 2011 r. kiedy relacje te kształtowały się na poziomie 8,2.

W 2012 r. efekty finansowe kontroli (915,8 tys. zł) nie pokrywały wydatków na wynagrodzenia pracowników działu kontroli (1.132,3 tys. zł) i uległy pogorszeniu w porównaniu do 2011 r., kiedy efekty finansowe kontroli wynosiły 1.099,9 tys. zł przy wynagrodzeniach pracowników działu kontroli w wysokości 1.104,0 tys. zł.

W I półroczu 2013 r. efekty finansowe kontroli (263,6 tys. zł) nie pokrywały wydatków na wynagrodzenia pracowników działu kontroli (540,8 tys. zł) i relacja ta uległa pogorszeniu w porównaniu do I półrocza 2012 r., kiedy efekty finansowe kontroli wynosiły 375,7 tys. zł przy wynagrodzeniach osób zatrudnionych w dziale kontroli w wysokości 555,0 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 50)

Plany kontroli były sporządzane na podstawie projektów planów kontroli przygotowywanych przez komórkę Analiz i Planowania<sup>5</sup> i zatwierdzanych przez Naczelnika Urzędu.

<sup>4</sup> wskaźnik różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłata

<sup>5</sup> Polecenie służbowe nr 2/2011 Naczelnika III Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy z dnia 1.08.2011 r. w sprawie typowania podmiotów do kontroli podatkowej

Zarządzeniem Naczelnika<sup>6</sup> z dnia 18.09.2013 r. powołano Zespół do spraw typowania do kontroli podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 560)

Na podstawie analizy podmiotów ujętych w planach kontroli na II kwartał 2012 r. i I kwartał 2013 r. stwierdzono, że przy typowaniu jednostek do kontroli były uwzględnione wytyczne określone w Poleceniu służbowym Naczelnika Urzędu<sup>7</sup> w sprawie typowania podmiotów do kontroli podatkowej, Instrukcji dotyczącej procedur regulujących zasady pracy urzędu w zakresie podatku od towarów i usług<sup>8</sup> oraz kryteriach określonych w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej<sup>9</sup>. W sprawdzanych planach kontroli zostały ujęte podmioty wytypowane przy wykorzystaniu selekcji automatycznej modułu podsystemu KONTROLA - Analiza grupowa.

(dowód: akta kontroli str. 10-43, 55-63, 73-74, 81-84, 87-89, 92-95)

W II kwartale 2012 r. Urząd zaplanował ogółem 80 kontroli. W zaplanowanym okresie przeprowadzono 65 kontroli (co stanowiło 81,3% liczby planowanej), natomiast 7 kontroli przeprowadzono, ale zakończono po planowanym terminie, tj. założone plany zostały ogółem zrealizowane w 90%.

Z planu na II kwartał 2012 r. Urząd nie zrealizował 8 kontroli (10% planu), tj. podmiot zmienił właściwość miejscową, nie ustalono adresu aktualnego pobytu podatnika i bezskutecznie podjęto próby wszczęcia kontroli, brak możliwości przeprowadzenia kontroli ponieważ powołany przez sąd kurator sądowy nie zdołał ustanowić organów spółki, nastąpiła likwidacja działalności oraz brak obowiązku w zakresie wpłaty zaliczek, z uwagi na kontrolę innego organu (Państwowej Inspekcji Pracy) nie wszczęto kontroli, a podmiot przeniesiono do planu na I kwartał 2013 r. i przeprowadzono kontrolę za 2012 r.

Efektami przeprowadzonych kontroli była kwota uszczupień wynosząca 508,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 117)

W I kwartale 2013 r. Urząd zaplanował ogółem 55 kontroli. W zaplanowanym okresie przeprowadzono 45 kontroli (co stanowiło 81,8% liczby planowanej), 6 kontroli przeprowadzono, ale zakończono po planowanym terminie, tj. założone plany zostały ogółem zrealizowane w 92,7%. Na dzień 30.09.2013 r. w związku z przesunięciem terminu zakończenia 2 kontrole były jeszcze w toku oraz w 2 przypadkach Urząd odstąpił od przeprowadzenia kontroli, tj. z powodu braku możliwości ustalenia adresu spółki oraz sprzedaż przez prezesa udziałów w spółce i brak możliwości ustalenia miejsca pobytu podatnika. Efektami przeprowadzonych kontroli była kwota uszczupień wynosząca 640,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 144)

W 2012 r. organ odwoławczy uchylił 5 decyzji pokontrolnych wydanych przez Naczelnika Urzędu przypisujących należności, co stanowiło 6,8% decyzji wydanych w tym okresie. Wartość uchylonych decyzji wynosiła 533 tys. zł i stanowiła 7,4% wartości wydanych decyzji w tym okresie.

W porównaniu do 2011 r. liczba wydanych przez Naczelnika decyzji w 2012 r. wzrosła o 48% (tj. z 50 do 74), natomiast liczba decyzji uchylonych wzrosła o 1 sztukę (z 4 w 2011 r. do 5 w 2012 r.). Kwoty wynikające z wydanych decyzji w 2012 r. w porównaniu do 2011 r.

<sup>6</sup> Zarządzenie Naczelnika nr 21/2013 z dnia 18.09.2013 r. w sprawie typowania podmiotów do kontroli podatkowej

<sup>7</sup> Polecenie służbowe nr 2/2011 Naczelnika III Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy z dnia 1.08.2011 r. w sprawie typowania podmiotów do kontroli podatkowej

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 31/2011 Naczelnika III Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy z dnia 13.06.2011 r. oraz Zarządzenie Nr 25/2012 z 3.09.2012 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji dotyczącej procedur regulujących zasady organizacji pracy urzędu w zakresie podatku od towarów i usług”

<sup>9</sup> Stanowiące załącznik do Zadań dla Dyrektorów Izb Skarbowych i Naczelników Urzędów Skarbowych w zakresie realizacji przez organy administracji podatkowej polityki finansowej państwa w 2012 i 2013 r.

wzrosły o 159% (z 2.780 tys. zł do 7.207 tys. zł), natomiast kwoty wynikające z uchylonych decyzji wzrosły o 45,2% (z 367 tys. zł do 533 tys. zł).

W I półroczu 2013 r. organ odwoławczy uchylił 3 decyzje, co stanowiło 15,8% decyzji wydanych w tym okresie. Kwoty wynikające z uchylonych decyzji wynosiły 456,0 tys. zł, co stanowiło 66% wartości wszystkich decyzji wydanych w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Analiza przyczyn uchylecia przez organ odwoławczy 5 wybranych decyzji Naczelnika Urzędu (o wartości ogółem 1.937,8 tys. zł, co stanowiło 94,5% wartości decyzji uchylonych w latach 2010 – I półrocze 2013 r.) wykazała, że:

- W 3 przypadkach<sup>10</sup> organ odwoławczy przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, gdyż rozstrzygnięcie sprawy wymagało przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego, ponieważ zebrany materiał dowodowy nie wystarczał na merytoryczne rozpatrzenie sprawy (tj. organ odwoławczy wskazywał m.in. na poddanie analizie dokumentów u kontrahenta, przesłuchanie świadka, nieprawidłowe dokonanie ustalenia kwoty, którą wyłączono z kosztów uzyskania przychodów przez podatnika i zweryfikowania czy wyliczona kwota została ujęta w kosztach wykazanych w zeznaniu podatkowym); w ww. 2 przypadkach w toku dalszego prowadzonego postępowania decyzje Naczelnika zostały następnie utrzymane w mocy przez organ odwoławczy, w 1 przypadku Naczelnik wystąpił w trybie art. 199 a § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>11</sup> do sądu z pozwem o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego (sprawa w toku - postępowanie podatkowe zawieszono).

(dowód: akta kontroli str. 51, 52)

- W 1 przypadku<sup>12</sup> Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy utrzymał w mocy decyzję organu I instancji; następnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Bydgoszczy oddalił skargę podatnika, natomiast wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) uchylił wyrok WSA przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia. WSA uchylił decyzję<sup>13</sup> Dyrektora Izby Skarbowej uznając, że nie może ona być wykonana w całości, a następnie organ odwoławczy uchylił decyzję organu I instancji orzekając w części oraz umarzając postępowanie w części.

(dowód: akta kontroli str. 52-53)

Z-ca Naczelnika Aneta Szumowska wyjaśniła, że: *„Naczelnik III US w Bydgoszczy podkreśla, że decyzja (...) dotyczyła podmiotu i stanu faktycznego, gdzie za wcześniejszy okres rozliczeniowy sprawa była rozstrzygana przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy (...), utrzymana w mocy przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy. Skargi na decyzję zostały oddalone zarówno przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy i Naczelny Sąd Administracyjny (...) Według decyzji organów (Dyrektora UKS oraz Naczelnika Urzędu) sprzedaż (...) podlegała opodatkowaniu wg 22% stawki VAT. Mające zastosowanie w tych dwóch sprawach przepisy prawa materialnego nie różniły się.”*

(dowód: akta kontroli str. 54)

<sup>10</sup> Decyzje Naczelnika Urzędu nr PG2/4111-150/06/09 z dnia 17.12.2009 r., PG2/4110-33/10/11 z dnia 24.06.2011 r., PG2/4110-88/07/11 z dnia 28.04.2011 r.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2012, poz. 749 ze zm.

<sup>12</sup> Decyzja Naczelnika Urzędu nr PP1/4400-3/10 z dnia 26.07.2010 r.

<sup>13</sup> Decyzja Dyrektora Izby Skarbowej nr PP2/4407-110/07 z dnia 2.10.2010 r. utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8.03.2011 r. nr I SA/Bd 1050/10 oddalający skargę podatnika, wyrok NSA z dnia 19.04.2012r. nr I FSK 1120/11 uchylający wyrok WSA i przekazujący sprawę do ponownego rozpatrzenia; wyrok WSA z dnia 21.08.2012 r. nr I SA/Bd 625/12 uchylający ww. decyzję Dyrektora Izby Skarbowej

- w 1 przypadku<sup>14</sup> organ odwoławczy<sup>15</sup> uchylił decyzję organu I instancji umarzając postępowanie w części oraz orzekając w części, tj. uchylając decyzję w części dotyczącej określenia w podatku od towarów i usług wysokości nadwyżki podatku naliczonego nad należnym i umorzenie postępowania w tej części, uchylenie decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art 108 ust 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>16</sup> (zw. dalej „ustawą o VAT”) i umorzenie postępowania w tej części, utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji w zakresie określenia zobowiązania podatkowego o którym mowa w ww. art. 108 ust. 1 ustawy o VAT związanego z wystawieniem faktur VAT w miesiącu grudniu 2006 r. (zaległość zabezpieczona wpisem hipoteki przymusowej).

(dowód: akta kontroli str. 52-53)

W odpowiedzi na pytanie jakie działania zostały podjęte przez Urząd w ramach zarządzania ryzykiem zewnętrznym Z-ca Naczelnika Aneta Szumowska wyjaśniła, że: „(...)Elementem informacyjnym tych działań są karty informacyjne, opracowane dla obszarów będących przedmiotem wzmożonego zainteresowania urzędów skarbowych w ramach prowadzonych kontroli podatkowych oraz czynności sprawdzających. (...). Karty informacyjne wywieszane są na sali obsługi urzędu oraz opublikowane na stronie internetowej BIP. Obszary ryzyka określone w KPDP są uwzględniane w typowaniu podmiotów do kontroli podatkowej i skarbowej co znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniach kontroli. W zakresie określonych obszarów ryzyka prowadzone są też czynności sprawdzające (weryfikacja zwrotów podatku od towarów i usług, strat z działalności gospodarczej oraz strat z lat ubiegłych, wezwania w zakresie wpłat zaliczek w trakcie roku, monitoring brakujących deklaracji).(...)”

(dowód: akta kontroli str. 145)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 1.2. Realizacja zadań z zakresu egzekucji administracyjnej

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. Urząd w zakresie realizacji zadań w obszarze egzekucji osiągnął wartość miernika EG.SWE<sup>17</sup> na poziomie 71,95 (tj. wartość poniżej mediany w grupie, minus 4 pkt w grupie), co świadczyło o pogorszeniu się efektywności w egzekwowaniu kwot stanowiących dochody budżetu państwa w porównaniu do 2011 r. (wartość miernika 68,39, przy medianie w grupie 65,50, co dawało 0 pkt w grupie).

W I półroczu 2013 r. Urząd osiągnął wartość ww. miernika na poziomie 63,2 i w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego obniżył się o 15 pkt co wskazuje na poprawę oznaczającą zmniejszenie się liczby tytułów wykonawczych dla których nie wszczęto postępowania egzekucyjnego w terminie 60 dni od wpływu lub wszczęto postępowanie lecz po upływie tego terminu.

Pod względem sprawności wszczynania egzekucji Urząd w 2011 r. zajął 4 miejsce, a w 2012 r. 7 miejsce, spośród 7 dużych urzędów skarbowych województwa kujawsko-pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 148)

<sup>14</sup> Decyzja Naczelnika Urzędu nr PP-111/4400-12/11 z dnia 7.12.2011 r.

<sup>15</sup> Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy postanowieniem z dnia 1.02.2012 r. wezwał podatnika do usunięcia braków w odwołaniu poprzez wniesienie pełnomocnictwa do reprezentowania spółki w postępowaniu odwoławczym, 2 postanowieniami z dnia 28.02.2012 r. pozostawił podanie (odwołanie) bez rozpatrzenia oraz stwierdził, że odwołanie wniesiono z uchybieniem terminu; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 13.11.2012 r. nr I SA/Bd598/12 uchylił ww. 2 postanowienia z dnia 28.02.2012 r.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2011, Nr 177, poz. 1054 ze zm.

<sup>17</sup> wskaźnik braku wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych



W 2012 r. wartość miernika monitorującego EG.ESM<sup>18</sup> osiągniętego przez Urząd wynosiła 19,22 (przy medianie w grupie 22,99) i uległa pogorszeniu w porównaniu do 2011 r. – 21,78 (przy medianie w grupie 23,93). W I półroczu 2013 r. Urząd osiągnął ww. miernik na poziomie 9,02, tj. nieznacznie gorszym niż w analogicznym okresie 2012 r., w którym wartość miernika dla Urzędu wynosiła 10,53.

(dowód: akta kontroli str. 148)

W 2012 r. wartość miernika monitorującego EG.RSM<sup>19</sup> osiągniętego przez Urząd wynosiła 36,09 (przy medianie w grupie 44,25) i uległa pogorszeniu w stosunku do 2011 r. – 37,91 (mediana w grupie 44,46). W I półroczu 2013 r. Urząd osiągnął ww. miernik na poziomie 24,77 i wykazywał tendencję korzystną w porównaniu do poziomu ww. miernika osiągniętego w analogicznym okresie 2012 r. – 21,97.

(dowód: akta kontroli str. 148)

W 2012 r. wartość miernika monitorującego EG.OBP<sup>20</sup> osiągniętego przez Urząd wynosiła 897,97 (przy medianie w grupie 577,54) i była wyższa w porównaniu do 2011 r. – 827,97 (przy medianie w grupie 577,04), co oznaczało większe obciążenie pracą w przeliczeniu na 1 pracownika w 2012 r. W I połowie 2013 r. Urząd osiągnął ww. miernik na poziomie 775,84 i wartość ta spadała w porównaniu do wartości tego miernika w I półroczu 2012 r. – 790,94, co świadczy o nieco mniejszym obciążeniu pracą.

(dowód: akta kontroli str. 148)

W 2012 r. w Urzędzie liczba tytułów wykonawczych ogółem do załatwienia wzrosła w porównaniu do 2011 r. o 8,2%, natomiast liczba tytułów wykonawczych załatwionych wzrosła o 17,3%. W 2011 r. wyegzekwowano 16,4% zaległości, natomiast w 2012 r. wyegzekwowano 13,4% zaległości, tj. mniej o 3,5% w porównaniu do 2011 r.

W I połowie 2013 r. liczba tytułów wykonawczych ogółem do załatwienia spadła w porównaniu do I połowy 2012 r. o 6,5%, natomiast liczba tytułów wykonawczych załatwionych wzrosła o 32,1%. W I półroczu 2013 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi była wyższa o 9,9% w porównaniu do I półrocza 2012 r. i wyegzekwowano o 10,1% większą kwotę zaległości niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 149-159)

W zakresie realizacji tytułów wykonawczych i ściągłości zaległości podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa „SM” w 2012 r. w Urzędzie liczba tytułów wykonawczych do załatwienia wzrosła w porównaniu do 2011 r. o 4,8%, natomiast liczba załatwionych tytułów wykonawczych wzrosła tylko o 1%. W 2011 r. wyegzekwowano 21,8% zaległości, natomiast w 2012 r. 19,2% zaległości.

W I połowie 2013 r. liczba ww. tytułów wykonawczych ogółem do załatwienia wzrosła w porównaniu do I połowy 2012 r. o 4,5%, natomiast liczba tytułów wykonawczych załatwionych wzrosła o 17,7%. W I półroczu 2012 r. wyegzekwowano 10,5% zaległości, natomiast w I półroczu 2013 r. kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi do załatwienia wynosiła więcej o 17,2% w porównaniu do I półrocza 2012 r. i wyegzekwowano 9% zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 149-159)

<sup>18</sup> wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM) tytułów wykonawczych czynnych EG.ESM = Kwota wyegzekwowana w okresie sprawozdawczym na poczet zaległości podatkowych (typ SM) objętych czynnymi tytułami wykonawczymi x 100 / Kwota zaległości podatkowych do załatwienia objętych czynnymi tytułami wykonawczymi (typ SM)

<sup>19</sup> wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych (SM) EG.RSM = Liczba podatkowych tytułów wykonawczych SM załatwionych w okresie sprawozdawczym x 100 / Liczba podatkowych tytułów wykonawczych SM do załatwienia w okresie sprawozdawczym

<sup>20</sup> EG.OBP = Liczba czynnych tytułów wykonawczych ogółem / Przeciętna liczba etatów w okresie sprawozdawczym

W 2012 r. w porównaniu do 2011 r. na 1 pracownika wykonującego czynności egzekucyjne przypadło o 8,2% więcej tytułów wykonawczych do załatwienia (tj. 6.658) oraz o 17,3% więcej tytułów wykonawczych załatwionych (tj. 1.623).

W 2012 r. w porównaniu do 2011 r. kwota zaległości przypadająca na 1 pracownika egzekucji była wyższa o 18% (tj. wynosiła 5.428,0 tys. zł), a kwota wyegzekwowana w przeliczeniu na 1 pracownika wynosiła 739,1 tys. zł, tj. była niższa o 1,8% w porównaniu do roku wcześniejszego.

W I półroczu 2013 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. na 1 pracownika wykonującego czynności egzekucyjne przypadło o 6,5% mniej tytułów wykonawczych do załatwienia (tj. 5.448) oraz o 32,1% więcej tytułów wykonawczych załatwionych (tj. 1.026).

W I półroczu 2013 r. w porównaniu do analogicznego okresu 2012 r. kwota zaległości przypadająca na 1 pracownika egzekucji była wyższa o 9,9% (tj. wynosiła 5.208,0 tys. zł), a kwota wyegzekwowana w przeliczeniu na 1 pracownika wynosiła 361,9 tys. zł, tj. była wyższa o 10,1% w porównaniu do I półrocza 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 160, 161)

W 2012 r. relacja wartości łącznej kwoty wyegzekwowanych w danym okresie należności ogółem objętych tytułami wykonawczymi (15.250,1 tys. zł) w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym (1.804,2 tys. zł) wynosiła 8,5 i uległa pogorszeniu w stosunku do 2011 r. kiedy relacje te kształtowały się na poziomie 9,3.

W I półroczu 2013 r. relacja wartości łącznej kwoty wyegzekwowanych w danym okresie należności ogółem objętych tytułami wykonawczymi (7.599,5 tys. zł) w stosunku do kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziale egzekucyjnym (924,2 tys. zł) wynosiła 8,2 i uległa poprawie w stosunku do I półrocza 2012 r. kiedy relacje te kształtowały się na poziomie 7,5.

(dowód: akta kontroli str. 162)

Janusz Przytarski – Z-ca Naczelnika i H. L. – Komornik Skarbowy wyjaśnili, że: „(...) w styczniu 2011 r. nastąpiła zmiana zasięgu terytorialnego działania Naczelników I i III US w Bydgoszczy (...) Naczelnik III US przejął znaczną część zadań dotychczas realizowanych przez Naczelnika I US w Bydgoszczy. W odniesieniu do czynności realizowanych przez komórkę egzekucji administracyjnej skutkowało to (oprócz reorganizacji) przyjęciem do realizacji dodatkowo (jednorazowo) 19.370 otwartych spraw (z tego 1.734 to sprawy podatkowe), wraz z dokumentacją (pisma, zawiadomienia o zmianie stanu zaległości, przelewy itp.). Wiązało się to z nakładem olbrzymiej pracy jaką musieli wykonać pracownicy tej komórki (...) należało ręcznie wprowadzić 1.978 podmiotów do bazy danych (...) Aktywność wierzycieli obcych oraz komorników sądowych (żądania informacji o przebiegu postępowań, prośby o przyspieszenie egzekucji oraz zbiegi z egzekucją sądową) wymusza dodatkowe działania ukierunkowane także w dużym stopniu na należności niepodatkowe. Duży wpływ na osiągnięte wyniki mają trudności, z jakimi borykają się pracownicy stosujący egzekucję. Najczęściej jest to unikanie przez zobowiązanych kontaktu z pracownikiem urzędu, brak majątku i praw podlegających egzekucji, zmiany adresów nie zgłaszane w organie, brak środków na rachunkach lub też w ogóle rachunków bankowych. Dość popularne stało się też wskazywanie jako adresu siedziby miejsca położenia lokalu wynajętego jedynie na godziny, dla celów ewentualnych spotkań z klientem. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 163-165)

W Urzędzie obowiązywały m.in.: „Instrukcja obiegu i przetwarzania dokumentów papierowych oraz dokumentów elektronicznych”<sup>21</sup> oraz „Instrukcja obiegu i kontroli

<sup>21</sup> Zarządzenie Naczelnika Urzędu nr 9/2012 z dnia 28.02.2012 r. w sprawie wprowadzenia w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy Instrukcji obiegu i przetwarzania dokumentów papierowych oraz dokumentów elektronicznych” ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem Naczelnika nr 34/2012 z dnia 7.12.2012 r.

dokumentów rachunkowości podatkowej”<sup>22</sup>, „Kryteria weryfikacji zeznań podatkowych złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych”<sup>23</sup>, „Kryteria do szczegółowej weryfikacji zeznań złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych”<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 167-243)

Analiza terminowości wprowadzania deklaracji<sup>25</sup>, wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych wykazała, że:

- zobowiązania były przypisywane w systemie: w 24 przypadkach w terminie od 1 do 30 dni i w 3 przypadkach w terminie od 31 do 60 dni od daty wpływu deklaracji do Urzędu,
- upomnienia były wystawiane w 31 przypadkach w terminie od 1 do 18 dni od daty przypisania zobowiązania w systemie (lub upływu ustawowego terminu płatności),
- tytuły wykonawcze były wystawiane w 31 przypadkach w terminie od 7 do 17 dni od daty wpływu do Urzędu potwierdzenia doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 244-265)

NIK zwraca uwagę, że w 4 przypadkach dokonano przypisu zobowiązania w systemie w terminach odpowiednio 67, 80, 81 i 162<sup>26</sup> dni od daty wpływu deklaracji do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 263-265, 266-267)

Janusz Przytarski - Z-ca Naczelnika i E. K. – Kierownik Działu Obsługi Bezpośredniej wyjaśnili, że:

- 67 dni - nr deklaracji 5541364 (PIT-36) kwota do zapłaty 8.766,00 zł – dokument błędny w zakresie należnych zaliczek w części N1 zeznania, wymagał wyjaśnienia z podatnikiem, korekta z dnia 05.09.2012 r.
- 162 dni - nr deklaracji 6072340 (VAT-7) – dokument błędny, podatnik złożył w dniu 28.11.2012 r. deklarację za miesiąc maj 2012 r., w bazie POLTAX nie figurował jako podatnik VAT-czynny, nie miał otwartego obowiązku VAT i tym samym nie było możliwości wprowadzenia deklaracji. Przeprowadzono stosowne czynności wyjaśniające w efekcie, których dopiero w dniu 30.04.2013 r. zostało złożone zgłoszenie rejestracyjne VAT-R ze wskazaniem początku okresu opodatkowania VAT obejmującego miesiąc maj 2012 r., na jego podstawie w dniu 7.05.2013 r. został otwarty obowiązek VAT, w dniu 08.05.2013 r. wprowadzono i zatwierdzono deklarację w POLTAX i w dniu 9.05.2013 r. RPO przekazano do rachunkowości,
- 81 dni - nr deklaracji 5461174 (CIT-8) – wykazano nadpłatę w kwocie 15.263,00 zł, nie przedłożono sprawozdania finansowego i tym samym brak możliwości weryfikacji zasadności wystąpienia nadpłaty. Zgodnie z Poleceniem służbowym nr 6/2011 Naczelnika III US w Bydgoszczy z dnia 30.08.2011 r. w sprawie ustalenia kryteriów do szczegółowej weryfikacji zeznań złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych § 2 1. Weryfikacji podlegają zeznania, w których zadeklarowano wysokość nadpłaty w kwocie powyżej 10.000,00 zł. W dniu 29.06.2012 r. zostało złożone sprawozdanie finansowe wraz z korektą zeznania, w której wykazano kwotę do zapłaty w wysokości 85.259,00 zł,

<sup>22</sup> Zarządzenie Naczelnika Urzędu nr 17/2012 z dnia 4.04.2012 r. w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów rachunkowości podatkowej w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy

<sup>23</sup> Polecenie Naczelnika Urzędu Nr 4 z dnia 23.07.2010 r. w sprawie ustalenia kryteriów weryfikacji zeznań podatkowych złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych

<sup>24</sup> Polecenie Naczelnika Urzędu Nr 6/2011 z dnia 30.08.2011 r. w sprawie ustalenia kryteriów do szczegółowej weryfikacji zeznań złożonych przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych

<sup>25</sup> 16 deklaracji VAT-7, 5 zeznań rocznych PIT-36, 5 zeznań rocznych PIT-37, 5 zeznań rocznych CIT-8

<sup>26</sup> Deklaracje systemowe o nr: 5541364, 6072340, 5461174, 5517456

– 80 dni - nr deklaracji 5517456 (PIT-36) – dokument błędny w zakresie wykazanych należnych zaliczek ze stosunku pracy, kwota do zapłaty 5.582,00 zł, w wyniku korekty z dnia 05.09.2012 r. - kwota do zapłaty zmniejszyła się i wyniosła 4.844,00 zł.

Zgodnie z poleceniem z dnia 28.02.2012 r. w sprawie wprowadzenia w III US Bydgoszczy „Instrukcji obiegu i przetwarzania dokumentów papierowych oraz dokumentów elektronicznych” w pierwszej kolejności zatwierdzane i przekazane do rachunkowości są zeznania poprawne z wykazaną kwotą nadpłaty oraz deklaracje dla podatku od towarów i usług z wykazaną kwotą do zapłaty. Zatwierdzenie poprawnego rejestru następuje w terminach określonych w punkcie 6 litera h, które liczone są od dnia wprowadzenia dokumentu do POLTAX. Jak dalej wskazano w poleceniu w uzasadnionych przypadkach, a takie wskazano powyżej wraz z wyjaśnieniem, możliwe jest przekazanie zeznania po upływie wyżej wymienionych terminów granicznych.

Przypisanie powyższych deklaracji w terminach wskazanych powyżej nie narusza obowiązującego w tym zakresie aktu wewnętrznego ani przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (...), bowiem w każdym przypadku przeprowadzono czynności sprawdzające w trybie przepisów Działu V (w tym art. 274 i 274a ustawy Ordynacja podatkowa).”

(dowód: akta kontroli str. 266-267)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### **1.3. Dodatkowe (pozafiskalne) zadania realizowane przez Urząd**

Opis stanu  
faktycznego

Urząd – poza zadaniami związanymi z poborem podatków – realizował również dodatkowe, pozafiskalne zadania. W okresie od 1.01.2013 r. do 30.09.2013 r. Urząd wykonał m.in. 35.570 czynności związanych z przekazaniem 1% na OPP, 25.559 czynności związanymi z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego na rzecz wierzycieli obcych (W) i państw obcych (EZ), w 27.913 przypadkach udostępniał informacje komornikom sądowym (obsługa zajęć wierzytelności).

(dowód: akta kontroli str. 269)

W okresie trzech kwartałów 2013 r. łączny czas<sup>27</sup> poświęcony na wykonywanie przez Urząd dodatkowych zadań wyniósł szacunkowo 7.054,2 roboczodni, co w przeliczeniu na etaty wyniosło 44,1 dla 160 roboczodni i 37,3 dla 189 roboczodni. Przy przeciętym zatrudnieniu w Urzędzie na koniec III kwartału 2013 r. w wysokości 169,39 w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, 22% etatów wykorzystywanych było w okresie od 1.01.2013 r. do 30.09.2013 r. na wykonywanie dodatkowych czynności, niezwiązanych z poborem podatków. Łączna kwota wynagrodzeń związanych z działalnością pozafiskalną Urzędu wynosiła w tym okresie 1.336,2 tys. zł. W porównaniu: w powyższym okresie 9,4% etatów związanych było z działalnością kontrolną (przy kwocie wynagrodzeń w wysokości 678,0 tys. zł), a 13,6% etatów (z łącznym wynagrodzeniem w wysokości 1.203,1 tys. zł) w obszarze egzekucji związanych z poborem podatków.

(dowód: akta kontroli str. 270-271)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>28</sup> pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>27</sup> w roboczegodzinach, przy założeniu ośmiogodzinnego czasu pracy

<sup>28</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

## **2. Gospodarowanie środkami budżetowymi na realizację zadań – wykonanie planów finansowych przez Urząd**

### **2.1. Planowanie wydatków budżetowych**

Opis stanu faktycznego

Urząd jako dysponent III stopnia uczestniczył w procesie tworzenia projektów planów finansowych na lata 2012-2013

1. Urząd przekazał do Izby Skarbowej w Bydgoszczy (zwanej dalej „Izbą”) w dniu 8.04.2011 r. informacje dotyczące projektu planu dochodów i wydatków budżetowych na 2012 r. Do sporządzenia projektu przyjęto założenia wskazane w piśmie Izby: wynagrodzenie i pochodne od wynagrodzeń zaplanować należy w układzie tradycyjnym i zadaniowym na poziomie 2011 r., a ogólny wzrost kwot przeznaczonych na świadczenia i wydatki bieżące nie może być wyższy niż 3,8%. Projekt przewidywał plan wydatków budżetowych na 2012 r. w rozdziale 75009 w kwocie 10.450,0 tys. zł. Urząd przekazał również informację dotyczącą projektu wydatków z rezerwy celowej rozdział 75014 - egzekucja administracyjna należności pieniężnych. Projekt przewidywał plan w kwocie 1.300,0 tys. zł. Pismem z dnia 4.11.2011 r. Izba zwróciła się do Urzędu o przygotowanie projektu planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych w oparciu o przekazane limity. Zaplanowane przez Urząd wydatki budżetowe w ujęciu tradycyjnym i zadaniowym w rozdziale 75009 wynosiły 10.450,0 tys. zł. Zaplanowano również wydatki z rozdziału 75014 - egzekucja administracyjna należności pieniężnych w kwocie 1.613,0 tys. zł. W oparciu o pismo Izby z dnia 2.01.2013 r. Urząd skorygował projekt planu o 12,0 tys. zł tj. do kwoty 10.438,00 tys. zł (obniżenie wydatków nastąpiło w §4440 - odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych).

Pismem z dnia 20.03.2013 r. Izba Skarbowa w Bydgoszczy przekazała zatwierdzony plan dochodów i wydatków budżetowych na 2012 r. Wysokość wydatków budżetowych w rozdziale 75009 ustalono na kwotę 10.438,0 tys. zł. Pismem z dnia 1.02.2012 r. Izba poinformowała Urząd, że uruchomiono środki z rezerwy celowej (cz.83, poz. 57) na sfinansowanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych wykonywanej przez Naczelnika (rozdział 75014). W oparciu o zaplanowane przez Urząd kwoty wydatków z rezerwy celowej w poszczególnych kwartałach Izba przekazywała kwoty wydatków na poszczególne kwartały. W kolejnych kwartałach 2012 r. Izba zwiększała kwotę wydatków w rozdziale 75014 ( odpowiednio do 444,00 tys. zł, do 869, 00 tys. zł, do 1.337,00 tys. zł, do 1.684,00 tys. zł)

(dowód: akta kontroli str. 272-286)

2. Pismem z dnia 19.06.2012 r. Izba Skarbowa w Bydgoszczy wystąpiła do Urzędu o przygotowanie projektu planu dochodów i wydatków na 2013 r. (przy założeniach, że wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń należy zaplanować na poziomie 2012 r., ogólny wzrost kwot przeznaczonych na świadczenia i wydatki bieżące nie może być wyższy niż 3,7%). Urząd w piśmie z dnia 27.06.2012 r. podał, że zaplanowane wydatki w rozdziale 75009 wynoszą 10.603,0 tys. zł.

Izba pismem z dnia 2.07.2012 r. wystąpiła do Urzędu o przygotowanie materiałów dotyczących dochodów i wydatków budżetowych rozdziału 75014 (założenia budżetu państwa na 2013 r. nie przewidują wzrostu wynagrodzeń). Pismem z dnia 12.07.2012 r. Urząd przekazał do Izby projekt planu dochodów i wydatków w rozdziale 75014 na 2013 r. w wysokości 1.590,0 tys. zł wraz z zapotrzebowaniem na zakupy inwestycyjne (§ 6060) w wysokości 65,0 tys. zł na zakup klimatyzatorów i sprzętu biurowo-technicznego.

Pismem z dnia 14.11.2012 r. Izba wystąpiła do Urzędu o przygotowanie projektu planu finansowego na 2013 r. (przy założeniach, że wynagrodzenia określone zostały na poziomie ustawy budżetowej na 2012 r., w 2013 r. utrzymano limit wydatków bezosobowych i każda

zmiana w tym zakresie będzie dokonywana przez Ministerstwo Finansów na wniosek jednostki), natomiast pismem z dnia 15.11.2012 r. poinformowała o zabezpieczeniu w rezerwie celowej środków na sfinansowanie egzekucji.

Urząd w piśmie przekazanym Izbie w dniu 22.11.2012 r. podał, że zaplanował wydatki w rozdziale 75009 w wysokości 10.516,0 tys. zł, wydatki w rozdziale 75014 – 1.578,0 tys. zł (Urząd zaplanował kwoty wydatków z rezerwy celowej w poszczególnych kwartałach).

W kolejnych kwartałach 2013 r. Izba zwiększała kwotę wydatków w rozdziale 75014 (do 492,7 tys. zł, do 906,0 tys. zł, do 1.359,7 tys. zł).

Pismem z dnia 12.02.2013 r. Izba poinformowała Urząd o kwotach dochodów i wydatków na 2013 r., tj. zaplanowane w rozdziale 75009 wydatki Urzędu stanowiły 10.528,0 tys. zł, dochody budżetowe w kwocie 1.777,0 tys. zł.

Pismem z dnia 2.07.2013 r. Izba - na wniosek Urzędu – zwiększyła plan finansowy Urzędu w §6060 zakupy inwestycyjne o kwotę 7,4 tys. zł (z przeznaczeniem na zakup frankownicy z wagą).

(dowód: akta kontroli str. 272-286)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## **2.2. Realizacja wydatków budżetowych**

Opis stanu  
faktycznego

W 2012 r. zrealizowane w Urzędzie wydatki wyniosły 12.242,3 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. (wg sprawozdania Rb-28) były one wyższe o 718,9 tys. zł, tj. o 6,2%<sup>29</sup>.

Najwyższe wydatki wystąpiły w rozdziale 75009 § 4020 wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (stanowiły 60,1% wydatków ogółem) i wynosiły 7.352,2 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach.

W 2012 r. Urząd wydatkował środki z rezerwy celowej w rozdziale 75014 egzekucja administracyjna należności pieniężnych w wysokości 1.437,1 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach.

Zobowiązania na koniec 2012 r. wyniosły 808,5 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. o 27,4 tys. zł, tj. o 3,5%. Główną pozycję (541,4 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego w rozdz. 75009. Na koniec 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Do dnia 30.09.2013 r. Urząd zrealizował wydatki w wysokości 8.869,7 tys. zł, tj. 72,5% planu po zmianach. Najwyższe wydatki wystąpiły w rozdziale 75009 § 4020 wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (stanowiły 58,8% wydatków ogółem) i wynosiły 5.217,5 tys. zł, tj. 71% planu po zmianach.

Do dnia 30.09.2013 r. Urząd wydatkował środki z rezerwy celowej w rozdziale 75014 w wysokości 1.049,0 tys. zł, tj. 73% planu po zmianach.

Zobowiązania na dzień 30 września 2013 r. wynosiły 149,0 tys. zł i główną pozycję (94,8 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu wynagrodzeń osobowych członków korpusu służby cywilnej (rozdział 75009 § 4020).

Na podstawie badania wylosowanej próby wydatków za 2012 i 2013 r. ustalono, że Urząd wykorzystał środki publiczne zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wydatki Urzędu mające na celu jego prawidłowe funkcjonowanie.

(dowód: akta kontroli str. 295)

<sup>29</sup> W 2011 r. wg sprawozdania Rb-28 wydatki ogółem wyniosły 11.523,4 tys. zł, natomiast z rozliczenia środków z rachunku pomocniczego zlikwidowanego z dniem 30.06.2011 r. wydatki wyniosły 261,6 tys. zł, tj. ogółem wydatki Urzędu w 2011 r. wyniosły 11.785,1 tys. zł. W 2012 r. w porównaniu do 2011 r. wydatki wzrosły więc o 3,9%

W związku z podjęciem przez Naczelnika działań zmierzających do zmniejszenia kosztów funkcjonowania Urzędu odstąpiono m.in. od obsługi kasowej realizowanej przez bank (funkcjonuje okienko kasowe), co do września 2013 r. pozwoliło zaoszczędzić kwotę w wysokości 306,0 tys. zł; zrezygnowano z zawarcia kolejnej umowy na nadzór i konserwację centrali telefonicznej oraz wewnętrznej instalacji telefonicznej (oszczędność około 5,0 tys. zł brutto rocznie), wypowiedziano umowy o używanie samochodu osobowego nie będącego własnością pracodawcy do celów służbowych oraz zrezygnowano z doładowywania miejskich kart sieciowych dla pracowników Działu Kontroli (oszczędność około 15 tys. zł brutto rocznie); ograniczono realizację usługi pocztowej (wzmoczona wysyłka przez platformę e-PUAP i posłańców – do końca września 2013 r. oszczędność około 0,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 291-294)

W badanym okresie Urząd zajmował 4.590 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej nieruchomości, w tym: przekazał Izbie Celnej do bezpłatnego używania pomieszczenie służące do przechowywania i wydawania znaków akcyzy (skarbiec i podskarbiec) na potrzeby Urzędu Celnego w Bydgoszczy<sup>30</sup> oraz wynajmował 13 m<sup>2</sup> pomieszczeń w 2012 r. i 17 m<sup>2</sup> pomieszczeń w 2013 r. podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą<sup>31</sup>. Na jednego pracownika Urzędu<sup>32</sup> przypadało 20,4 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej nieruchomości. Średni miesięczny koszt eksploatacyjny zajmowanej przez Urząd nieruchomości wyniósł w 2012 r. 33,8 tys. zł, natomiast w 2013 r. (do 30.09.2013 r.) 32,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 296-327)

Zarządzeniem Nr 14/2011 z dnia 28.03.2011 r. Naczelnik określił zasady i tryb postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie.

W 2012 r. Urząd udzielił 4 zamówień publicznych o łącznej wartości 1.697,5 tys. zł a w 2013 r. 3 zamówień o łącznej wartości 906,3 tys. zł (dotyczących usług sprzątania, usług ochrony i konwojowania, usług pocztowych przy użyciu frankownicy, dostawy energii elektrycznej, dostawy energii cieplnej). Analiza 5 wybranych zamówień publicznych (tj. usługi w zakresie ochrony osób i mienia, monitoringu obiektu i jego najbliższego otoczenia, serwisowania instalacji alarmowej oraz konwojowania, dostawy energii cieplnej, usług pocztowych przy użyciu frankownicy, usługi sprzątania budynku wraz z terenami przyległymi) wykazała, że zostały one przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych oraz aktami wewnętrznymi. Dokumentacja postępowania była prowadzona rzetelnie, rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych i terminowo uregulowano płatności wynikające z zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 328-355)

Analiza za grudzień 2012 r. rozliczenia środków budżetowych pozostających na bieżącym rachunku bankowym nie wykazała nieprawidłowości. Analiza zapisów na koncie „101 – Kasa” wykazała, że stan środków na koniec każdego miesiąca 2012 r. nie przekraczał kwoty 3,0 tys. zł, tj. wysokości pogotowania kasowego określonego w instrukcji dotyczącej zasad gospodarki kasowej w Trzecim Urzędzie Skarbowym<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 356, 357)

<sup>30</sup> Umowa użyczenia z dnia 29.09.2009 r. oraz Umowa użyczenia nr 430000-ILWG-221-3/12 z dnia 27.09.2012 r. – w. ww. umowach nie określono powierzchni oddanej do bezpłatnego użytkowania, Izba Celna pokrywała koszty eksploatacji zaliczane na zwrot wydatków

<sup>31</sup> Tj. umowa najmu z dnia 31.03.2011 r. zawarta z Firmą Handlowo-Uslugową L. Z. (4m<sup>2</sup>), umowa najmu z dnia 24.10.2011 r. zawarta z Księgarnią Prawniczą (9 m<sup>2</sup>), umowa najmu z dnia 31.12.2012 r. zawarta z Firmą Handlowo-Uslugową P. B. (4 m<sup>2</sup>)

<sup>32</sup> Do dokonania wycień do liczby pracowników Urzędu wykazanych w sprawozdaniu Rb-70 dodano 57 pracowników Izby Skarbowej zatrudnionych w budynku III US w Bydgoszczy (tj. 49 pracowników Izby Skarbowej, 6 pracowników Ministerstwa Finansów i 2 pracowników CPD MF w Radomiu)

<sup>33</sup> Zarządzenie Nr 53/2011 Naczelnika z dnia 30.08.2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczącej zasad gospodarki kasowej w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

Urząd wydatkował na szkolenia (§4550) ogółem (rozd. 75009 i 75014) w 2012 r. kwotę 19,7 tys. zł, w III kwartałach 2013 r. kwotę 2,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 295)

W 2012 r. i 2013 r. Dział Kontroli Podatkowej zgłosił potrzeby szkoleniowe w zakresie: omówienia zmian na 2012 r. w podatku od towarów i usług oraz ustawach o podatku dochodowym, podatku dochodowego od osób prawnych, metodologii prowadzenia kontroli usług multimedialnych (przedmiot dostawy, jednostki miary, transfery), nabycia udziałów przez spółkę w celu ich umorzenia, kontroli podatkowej przedsiębiorców, postępowania dowodowego oraz dokumentowania czynności kontrolnych w toku kontroli podatkowej, rachunkowości przedsiębiorstw (analiza sprawozdań finansowych pod kątem kontroli), informatyki śledczej i bezpieczeństwa w działaniach kontroli podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 358-360)

W 2012 i 2013 r. w zakresie realizacji zadań w obszarze kontroli podatkowej pracownicy Urzędu brali udział w szkoleniach dotyczących m.in. programu ACL (warsztaty, techniki i analizy danych, wykorzystanie w trakcie kontroli podatkowej, wytyczne do programu), procedur kontroli podatkowej, podatku od towarów i usług w transakcjach wewnątrzwspólnotowych, przeglądu aktualnego orzecznictwa w zakresie podatku VAT, szkoleniu dla pracowników US upoważnionych do nakładania kary grzywny w drodze mandatu karnego w ramach akcji „weź paragon”, usług w świetle ustawy o VAT i orzecznictwa, informatyki śledczej i bezpieczeństwa w działaniach kontroli podatkowej, piramidy finansowe w kontekście prowadzenia działalności bez zezwoleń oraz przestępstw giełdowych, zasad prowadzenia rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 358-360)

Aneta Szumowska – Z-ca Naczelnika i M. B. – Kierownik Działu Kontroli Podatkowej wyjaśniły, że: *„Trzeci Urząd Skarbowy w Bydgoszczy korzysta wyłącznie ze szkoleń organizowanych przez Izbę Skarbową w Bydgoszczy lub Ministerstwo Finansów, samodzielnie nie wyłania organizatorów szkoleń.”*

(dowód: akta kontroli str. 358-360)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 2.3. Stan zatrudnienia i wynagrodzenia

Opis stanu  
faktycznego

Przy przeciętnym zatrudnieniu w 2012 r. na poziomie 165,48 osób i zrealizowanych wydatkach na wynagrodzenia w wysokości 8.697,7 tys. zł<sup>34</sup> przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie wyniosło 4.380,00 zł, tj. 104,1% kwoty zrealizowanego wynagrodzenia w 2011 r. (4.206,80 zł)<sup>35</sup>.

W 2012 r. przeciętne zatrudnienie w Urzędzie spadło o 1,85 osoby (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w porównaniu do 2011 r., natomiast wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 3%<sup>36</sup> (tj. z kwoty 8.447,2 tys. zł w 2011 r. do 8.697,7 tys. zł w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

<sup>34</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-70 za 2012 r., tj. wynagrodzenie + dodatkowe wynagrodzenie roczne + wynagrodzenie prowizyjne + dodatkowe wynagrodzenie roczne od wynagrodzenia prowizyjnego

<sup>35</sup> Zgodnie z danymi ze sprawozdania Rb-70 za 2011 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 4.206,80 zł, natomiast faktycznie zrealizowane wynagrodzenia w 2011 r. wynosiły 8.552,2 tys. zł, tj. 8.447,2 tys. zł (zgodnie z Rb-70 za 2011 r.) oraz 150,1 tys. zł pochodzące z likwidacji i rozliczenia rachunku pomocniczego dochodów własnych funkcjonującego do 30.06.2011 r., tj. środki na wynagrodzenia dla pracowników egzekucji (wynagrodzenie prowizyjne + dodatkowe wynagrodzenie roczne od prowizji) – zgodnie z powyższym przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w 2011 r. wyniosło 4.259,18 zł, tj. przeciętne wynagrodzenie przypadające na jednego pełnozatrudnionego w Urzędzie w 2012 r. stanowiło 102,8% kwoty zrealizowanego wynagrodzenia w 2011 r.

<sup>36</sup> Zgodnie z danymi ze sprawozdań Rb-70; w 2012 r. wydatki na wynagrodzenia w porównaniu do 2011 r. faktycznie wzrosły o 1,7%, tj. z kwoty 8.552,2 tys. zł w 2011 r. do 8.697,7 tys. zł w 2012 r. [patrz powyższy komentarz]



Na koniec III kwartału 2013 r. przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wynosiło 169,39 osób w przeliczeniu na pełnozatrudnionych (tj. o 3,91 osób więcej w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2012 r.), wydatki na wynagrodzenia zrealizowano w wysokości 6.463,5 tys. zł, tj. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego wynosiło 4.239,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

Przeciętne zatrudnienie osób:

- nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynosiło w 2011 r. – 4,75, w 2012 r. – 5, w III kwartale 2013 r. – 5,36,
- członków korpusu służby cywilnej wynosiło w 2011 r. – 162,58, w 2012 r. – 160,48, w III kwartale 2013 r. – 164,03.

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

Wynagrodzenia w 2012 r. zostały zrealizowane w rozdz. 75009 w 101% w porównaniu do pierwotnego planu finansowego i w 100% w porównaniu do planu po zmianach, w rozdz. 75014 w 99,9% w porównaniu do planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 295)

W 2012 r. Dyrektor Izby Skarbowej (na podstawie decyzji Ministra Finansów) dokonywał zmian w planie wynagrodzeń Urzędu (w rozdz. 75009 i 75014), tj. w 8 przypadkach zwiększając plan o łączną kwotę 789,1 tys. zł i w 5 przypadkach zmniejszając plan o łączną kwotę 85,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 368)

Na koniec III kwartału 2013 r. wykonane wynagrodzenia stanowiły w rozdz. 75009 72,4% rocznego planu pierwotnego i 72,3% rocznego planu po zmianach, natomiast w rozdz. 75014 stanowiły 84% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 295)

Do dnia 30.09.2013 r. Dyrektor Izby Skarbowej (na podstawie decyzji Ministra Finansów) dokonywał zmian w planie wynagrodzeń Urzędu (w rozdz. 75009 i 75014), tj. w 4 przypadkach zwiększając plan o łączną kwotę 609,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 369)

Środki na wynagrodzenia pochodzące z rezerw celowych zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 368, 369)

Urząd zwolniony był z dokonywania wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>37</sup>, tj. w okresie 2012 – III kwartał 2013 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Urzędzie wynosił ponad 6%.

(dowód: akta kontroli str. 295, 370-372)

W 2012 r. i 2013 r. w Urzędzie pracownicy (pozostali pracownicy) wykonywali zadania w godzinach nadliczbowych.

W 2012 r. 92 osoby wykonywały pracę w godzinach nadliczbowych wypracowując 3.428 godzin nadliczbowych, tj. średnio na 1 pracownika przypadało 37,26 godzin nadliczbowych. Do końca 2012 r. rozliczono 3.421 godzin nadliczbowych, tj. 99,8% wypracowanych nadgodzin<sup>38</sup>. Średni czas pomiędzy datą wypracowania i rozliczenia nadgodzin wynosił 17 dni<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm.

<sup>38</sup> Różnice powstały w wyniku zakończenia okresu rozliczeniowego i przesunięcia nadgodzin na następny okres rozliczeniowy

<sup>39</sup> średnia wyliczona przy założeniu, że do badania przyjęto co 10 osobę pracującą w godzinach nadliczbowych w 2012 r. i 2013 r. w okresie 2 miesięcy o największej skali zjawiska w badanym okresie

W III kwartałach 2013 r. 84 osoby wykonywały pracę w godzinach nadliczbowych wypracowując 2.817 godzin, tj. średnio na 1 pracownika przypadało 33,54 godzin nadliczbowych. Do końca III kwartału 2013 r. rozliczono 2.758 godzin nadliczbowych, tj. 97,7% wypracowanych nadgodzin. Średni czas pomiędzy datą wypracowania i rozliczenia nadgodzin wynosił 14 dni.

(dowód: akta kontroli str. 373, 374)

Aneta Szumowska - Z-ca Naczelnika wyjaśniła, że: „Kierownicy komórek organizacyjnych zobowiązani są do szczegółowej analizy potrzeb związanych z wykonywaną pracą poza normalnymi godzinami pracy i pisemnego uzasadnienia polecenia pozostania po godzinach pracy. Przyczyny nadgodzin wynikają ze specyfiki pracy komórek organizacyjnych i są to m.in. akcja weź paragon, obsługa zeznań rocznych, przekazywanie 1% OPP, analiza oświadczeń majątkowych, konieczność wykonywania zadań w zastępstwie nieobecnych pracowników (urlopy, zwolnienia lekarskie), sprawozdania, konserwacja serwera.

W 2012 r. oraz w 2013 r. praca w godzinach nadliczbowych była wykonywana zarówno z inicjatywy jednostki nadrzędnej np. „Drzwi otwarte” dla podatników, akcja „Weź paragon” jak i urzędu z powodu dużego natężenia zadań, celem zachowania terminowości ich wykonania.”

(dowód: akta kontroli str. 374)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 2.4. Rzetelność ksiąg rachunkowych

Opis stanu  
faktycznego

Naczelnik ustalił i wprowadził do stosowania politykę rachunkowości dla Urzędu obejmującą zakładowy plan kont oraz zasady funkcjonowania kont księgi głównej, opis systemu przetwarzania i ochrony danych.

(dowód: akta kontroli str. 375-486)

W Urzędzie ewidencja finansowo-księgowa była prowadzona w systemie księgowości komputerowej FK - SFINKS (wersja C.S 8.26 011). Ww. system zapewniał kontrolę kompletności zapisów oraz ich poprawności (w tym poprawności i sekwencji dat), ciągłość numeracji zapisów w dzienniku, a stosowanie aktualnej wersji zostało zatwierdzone przez Naczelnika.

(dowód: akta kontroli str. 487)

W Polityce rachunkowości Urzędu określono zasady ewidencji operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym, wprowadzono do planu kont konto pozabilansowe 976 „Wzajemne rozliczenia między jednostkami” oraz konto bilansowe „245 - Wpływy do wyjaśnienia”, wprowadzono zmiany do zasad funkcjonowania konta „720 - Przychody z tytułu dochodów budżetowych” oraz „750 - Przychody finansowe”.

(dowód: akta kontroli str. 375-486)

W Urzędzie funkcjonował rejestr obowiązujących przepisów wewnętrznych. Procedury zasad i kontroli zaciągania zobowiązań finansowych oraz zatwierdzania dokumentów księgowych określono m.in.: w polityce rachunkowości, instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, instrukcji w sprawie zasad i trybu postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych i zakresach czynności pracowników. Wprowadzono procedury w sprawie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 375-486)

Badanie przeprowadzono w Urzędzie w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu

<sup>40</sup> Doboru próby do badania dokonano w sposób losowy prosty z doбором celowym

księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi faktur i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. i w ciągu trzech kwartałów 2013 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. i od 1 stycznia do 30 września 2013 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 - subkonto wydatków, z wyłączeniem wydatków z grup paragrafowych 401-408, 411-415, 418-420 i 444.

Na podstawie wyselekcjonowanego zbioru za 2012 r. dokonano wyboru<sup>40</sup> próby 59 dowodów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 358,3 tys. zł, co stanowiło 2,9% ogółu wydatków Urzędu w 2012 r. (18,7% pozapłacowych wydatków Urzędu).

Na podstawie wyselekcjonowanego zbioru za 2013 r. dokonano wyboru próby 40 dokumentów księgowych i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 333,3 tys. zł, co stanowiło 3,8% ogółu wydatków Urzędu w okresie od 1 stycznia do 30 września 2013 r. (25,4% pozapłacowych wydatków Urzędu).

Urząd w 2012 i 2013 r. nie dokonywał wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich. Wydatki majątkowe (§6050) poniesione przez Urząd w 2012 r. wynosiły 36,5 tys. zł i dotyczyły projektu, nadzoru, budowy i umowy przyłączeniowej do sieci elektrycznej, w 2013 r. wynosiły 7,4 tys. zł (§6060) i dotyczyły zakupu frankownicy z wagą.

(dowód: akta kontroli str. 356)

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wszystkie dokumenty zostały opisane, sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, zadekretowane, zatwierdzone do zapłaty. Transakcje w nich ujęte zostały zaksięgowane pod względem wartości, kont syntetycznych i analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej zgodnie z dekreacją. Wszystkie transakcje objęte badaniem zostały uregulowane w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 356, 488-490)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W zasadach rachunkowości Urzędu i opisie do planu kont do konta 409 nie przyporządkowano paragrafu klasyfikacji budżetowej 4610, pomimo iż takie zapisy księgowe są stosowane w komputerowym systemie księgowym.

(dowód: akta kontroli str. 400)

Lucyna Zgórska – Główny Księgowy wyjaśniła, że: „Do konta 409 nie przyporządkowano paragrafu klasyfikacji budżetowej 4610 przez przeoczenie (...)”

(dowód: akta kontroli str. 494)

2. W Urzędzie dokonuje się w ciągu miesiąca zapisów w księgach rachunkowych metodą kasową, pomimo iż w zasadach rachunkowości Urzędu zapisano, że obowiązuje zasada memoriału.

Natomiast na koniec miesiąca dokumentem PK wprowadza się dokumenty księgowe z których wynikają zobowiązania Urzędu (metoda memoriałowa). Powyższe dokumenty wprowadzane do systemu księgowego metodą memoriałową mają w treści operacji „Zobowiązanie za okres ...”, natomiast z treści nie wynika czego dotyczyła operacja gospodarcza.

(dowód: akta kontroli str. 289-290, 377, 495)

<sup>40</sup> Doboru próby do badania dokonano w sposób losowy prosty z doбором celowym

Główny Księgowy wyjaśniła, że: „Zgodnie z §4 ust.1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa (...) „Państwowe jednostki budżetowe ujmują w księgach rachunkowych: podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa i wydatki budżetu państwa faktycznie (kasowo) zrealizowane na rachunkach bankowych dochodów i wydatków budżetowych w danym roku budżetowym, z uwzględnieniem okresu przejściowego określonego w odrębnych przepisach.” Zgodnie z w/w rozporządzeniem wydatki realizowane na rachunku bankowym ujmowane są kasowo czyli koszt i wydatek ujmowany jest w wyciągu bankowym w połączeniu z kontem rozrachunkowym. Natomiast zobowiązania na koniec okresu sprawozdawczego wykazywane są zasadą memoriału zgodnie z załącznikiem 37 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3.02.2010 w sprawie sprawozdawczości budżetowej (...) stanowiącym Instrukcję sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa w rozdziale 6 – Sprawozdanie Rb-28 miesięczne/roczne z wykonania planu wydatków budżetu państwa § 13 ust.2: Sprawozdania sporządza się z następujących danych: (...) „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego” czyli wypełniamy kolumnę „Zobowiązania ogółem” w której wykazujemy wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania, niespłacone do końca okresu sprawozdawczego. Zgodnie z w/w rozporządzeniem fakturę księguje się w koszty oraz na koncie rozrachunkowym jako zobowiązania -dowód księgowy zbiorczy PK. (...) Dowody księgowe są podłączane do zbiorczego dowodu PK- polecenie księgowania. W treści zbiorczego dowodu księgowego PK- polecenie księgowania umieszczony jest zapis – zobowiązanie za m-c, rok umożliwiające szybkie uzyskanie informacji o zobowiązaniach za dany okres sprawozdawczy.”

(dowód: akta kontroli str. 289-290)

3. W 2 przypadkach zakwalifikowano wydatek do niewłaściwego paragrafu, tj.: f-rę VAT na kwotę 8.659,20 zł oraz f-rę VAT na kwotę 12.693,60 zł za dostęp do systemu (wybranych modułów) Lex zakwalifikowano do §4210 – zakup materiałów i wyposażenia, zamiast do §4300 zakup usług pozostałych.

(dowód: akta kontroli str. 489, 490, 494, 561-565)

Główny Księgowy wyjaśniła, że: „Wydatki wykazano w § 4210 – zakup materiałów i wyposażenia, ponieważ potraktowano je jako zakup licencji na korzystanie z programu w on-line.”

(dowód: akta kontroli str. 494-495)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W Urzędzie ewidencjonuje się datę wpływu dokumentu księgowego do Urzędu, natomiast nie wskazuje się daty wpływu dokumentu do działu księgowości. W Urzędzie nie ustalono terminu granicznego według którego zalicza się dokumenty księgowe do danego okresu sprawozdawczego.

Zgodnie z załącznikiem nr 42 - Terminy sporządzania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetu państwa do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>41</sup> sprawozdania miesięczne Rb-28 sporządza się i składa w terminie nie późniejszym niż 10 dni po upływie okresu sprawozdawczego.

Prawo nie definiuje obowiązku w zakresie określenia terminu granicznego ujmowania zdarzeń gospodarczych do danego okresu sprawozdawczego, niemniej jednak w ocenie NIK, brak wskazania takiego terminu może niekorzystnie wpływać na skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 103

Ustalono, że w 2012 r. w przypadku 6 dokumentów księgowych o łącznej wartości 24,5 tys. zł i w 2013 r. 6 faktur o łącznej wartości 24,6 tys. zł, które wpłynęły do Urzędu w terminie od 3 do 8 dni po upływie okresu sprawozdawczego, nie zostało wykazanych w odpowiednich sprawozdaniach Rb-28 jako zobowiązania (w §4300), pomimo że wpłynęły do Urzędu przed terminem złożenia sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 491, 492, 493-494)

Główny Księgowy wyjaśniła, że: „*Termin graniczny zaliczenia dokumentu księgowego do danego okresu sprawozdawczego zostaje ustalony tak aby można było prawidłowo i w terminie sporządzić sprawozdania za dany okres. Nie jest on określony w polityce rachunkowości Urzędu. W załączniku do Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo księgowych stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 27/2012 Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy z dnia 19 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo księgowych w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy, określony został harmonogram przekazywania podstawowych dokumentów o skutkach finansowych do i z komórki rachunkowości budżetowej w którym to w lp.15 faktury, rachunki, polecenia przelewu, noty z referatu organizacji i logistyki przekazywane są do wieloosobowego stanowiska pracy do spraw rachunkowości budżetowej w terminie 4 dni od daty ich otrzymania. Pracownik wieloosobowego stanowiska pracy do spraw rachunkowości budżetowej na dokumencie księgowym nie ewidencjonuje daty wpływu dokumentu księgowego do komórki rachunkowości(...) Wydatki (...) nie zostały wykazane w sprawozdaniach RB-28 jako zobowiązania okresu którego dotyczyły gdyż zgodnie z art. 20 ust.2 ustawy o rachunkowości podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Brak dowodów księgowych w komórce rachunkowości budżetowej uniemożliwił wykazanie ich w sprawozdaniu Rb-28 jako zobowiązania. Z uwagi na termin sporządzenia comiesięcznych sprawozdań do 10 -go każdego miesiąca do ksiąg rachunkowych wprowadza się dokumenty, które wpłynęły do wieloosobowego stanowiska pracy do spraw rachunkowości budżetowej w terminie pozwalającym na terminowe i prawidłowe sporządzenie sprawozdań.*”

(dowód: akta kontroli str. 493-494)

## 2.5. Sprawozdania budżetowe

Opis stanu  
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia przez Urząd rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 oraz sprawozdań za trzy kwartały 2013 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. i III kwartał 2013 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>42</sup> i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 496-539)

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 2.206,7 tys. zł co było zgodne odpowiednio z zapisem konta „130-A” Rachunek bieżący jednostki – subkonto dochodów strona Wn oraz z zapisem konta „222” Rozliczenie dochodów budżetowych strona Wn i konta „130” strona Ma oraz zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27.

Wydatki wykazane zostały w kwocie 12.242,3 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Bydgoszczy w dniu 13.01.2013 r. Wykazane w sprawozdaniu Rb-23 na koniec września 2013 r. dochody wykonane wyniosły 2.024,6 tys. zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27 oraz zgodne odpowiednio z zapisem konta „130-A” Rachunek bieżący jednostki – subkonto dochodów strona Wn, kwota przekazana wynosiła 1.962,1 tys. zł, co było zgodne z zapisem konta zapisem konta „222” Rozliczenie dochodów budżetowych strona Wn i konta „130” strona Ma. Wydatki wykazane zostały w kwocie 8.869,7 tys. zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28 wg stanu na koniec września 2013 r. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 stan środków na rachunku bieżącym dochodów w wysokości 62,5 tys. zł oraz rachunku bieżącym wydatków w wysokości 2,3 tys. zł został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Bydgoszczy w dniu 9.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 512-516)

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 i sprawozdaniu Rb-27 do dnia 30.09.2013 r. kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie „130-A” Rachunek bieżący jednostki – subkonto dochodów i wynosiła odpowiednio 2.206,2 tys. zł i 2.024,6 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 507-511)

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 12.242,3 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Kwota wydatków ogółem do dnia 30.09.2013 r. wyniosła 8.869,7 tys. zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

(dowód: akta kontroli str. 497-506)

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na IV kwartał 2012 r. wyniosła 76,3 tys. zł, w tym: wymagalne ogółem (N.4) 76,0 tys. zł, pozostałe należności (N.5) 0,3 tys. zł.

Należności zaewidencjonowane na koncie Urzędu w kwocie 76,3 tys. zł wykazane zostały w prawidłowej wysokości w sprawozdaniu Rb-N na koniec IV kwartału i wynikały z ewidencji na kontach analitycznych do konta „221” Należności z tytułu dochodów budżetowych.

Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na III kwartał 2013 r. wyniosła 91,1 tys. zł (w tym: wymagalne ogółem (N.4) 90,1 tys. zł, pozostałe należności (N.5) 1,0 tys. zł) i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta „221” Należności z tytułu dochodów budżetowych. Wybrane aktywa finansowe (gotówka i depozyty) wynosiły 66,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 518-525)

W 2012 r. i 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 526-530)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Pomimo iż w sporządzanych przez Urząd sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowej jednostki budżetowej wykazane kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ewidencja ta była niezgodna ze stanem faktycznym, tj.:

Należności z tytułu kar porządkowych nakładanych na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (na koniec IV kwartału 2012 r. w wysokości 8,7 tys. zł i na koniec III kwartału 2013 r. w wysokości 8,7 tys. zł) zostały w ewidencji Urzędu wykazane w rachunkowości budżetowej, zamiast w rachunkowości podatkowej i analogicznie wykazane w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowej jednostki budżetowej (za 2012 r. i III kwartał 2013 r.), zamiast w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 508-511, 539-545)

Zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniach o których mowa w ust. 2 pkt 1 [urzędy skarbowe, jako organy podatkowe, sporządzają sprawozdania jednostkowe w zakresie budżetu państwa] wykazuje się, odpowiednio do okresów sprawozdawczych: dochody budżetu państwa z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych.

Główny Księgowy wyjaśniła, że: *„W III US w Bydgoszczy przypis kary porządkowej jako należności nałożonej na podstawie przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa” dokonywany jest w rachunkowości budżetowej (...)*”

(dowód: akta kontroli str. 546-547)

W 2 przypadkach Urząd przekazał dochody budżetowe z naruszeniem terminów określonych w § 4 ust. 2 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>44</sup>, tj.:

- polecenie przelewu na kwotę 53.007,74 zł (przelew dochodów budżetowych za okres od 26 do 31 lipca 2012 r.) został wykonany w dniu 9.08.2012 r., tj. 3 dni po terminie,
- dochody budżetowe na kwotę 36.709,73 zł (za okres od 26 do 30 kwietnia 2013 r.) zostały przekazane do Ministerstwa Finansów w dniu 7.05.2013 r., tj. 1 dzień po terminie.

Nieterminowe przekazanie dochodów nie miało wpływu na sprawozdawczość Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 548-557)

Główny Księgowy wyjaśniła, że: *„Polecenie przelewu na kwotę 53.007,74 zostało zatwierdzone do dokonania przez Głównego Księgowego i Naczelnika Urzędu w dniu 03.08.2012r. Faktyczne dokonanie przelewu nastąpiło w dniu 9.08.2012r. (...) Osoba odpowiedzialna za terminowe przekazywanie dochodów budżetowych (...) pani D. M. napisała w dniu 9.08.2012r. wyjaśnienie informujące, że przez przeoczenie polecenie przelewu nie zrealizowane zostało w terminie. W związku z przekroczeniem terminu przekazania dochodów budżetowych (...) wynoszącym 3 dni - Pani D. M. została ustnie pouczona o przestrzeganiu przepisów (...) dochody budżetowe przekazane za okres od 26 do 30.04.2013 na kwotę 36.709,73 zł. zostały przekazane 1 dzień po terminie. Osoba odpowiedzialna za terminowe przekazywanie dochodów budżetowych (...) Pani D. M.*

<sup>44</sup> Dz. U. z 2010, Nr 245, poz. 1637 ze zm.

złożyła oświadczenie, że nie dokonano w terminie polecenia przelewu z powodu przeoczenia. W związku z przekroczeniem terminu o 1 dzień przekazania dochodów (...) ponownie pouczonego pracownika o terminowym przekazywaniu do Ministerstwa Finansów dochodów (...) oraz że jest to ostatnie ustne upomnienie w sprawie stwierdzonej nieprawidłowości. Poinformowałam również pracownika, że każde następne nieterminowe przekazanie dochodów budżetowych pociągnie za sobą dalsze konsekwencje służbowe.”

(dowód: akta kontroli str. 558-559)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym zakresie. Wpływ na powyższą ocenę miały nieprawidłowości polegające na wykazaniu w 2 przypadkach wydatków w niewłaściwym paragrafie, nie przyporządkowaniu w opisie do konta 409 paragrafu klasyfikacji budżetowej 4610, pomimo iż takie zapisy księgowo były stosowane w komputerowym systemie księgowym, dokonywaniu w ciągu miesiąca zapisów w księgach rachunkowych metodą kasową, pomimo iż w zasadach rachunkowości Urzędu zapisano, że obowiązuje zasada memoriału, wykazaniu należności z tytułu kar porządkowych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych zamiast w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa, nieterminowym przekazaniu w 2 przypadkach dochodów budżetowych.

## IV. Uwagi i 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 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>45</sup>, wnosi o:

1. Wykazywanie należności z tytułu kary porządkowej w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych, jako organów podatkowych w zakresie budżetu państwa.
2. Kwalifikowanie wydatków do właściwych paragrafów.
3. Uwzględnienie w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości dokonywanie zapisów księgowych metodą kasową oraz wykazanie w opisie do konta 409 paragrafu klasyfikacji budżetowej 4610.
4. Rozważenie możliwości wprowadzenia zasady wskazywania daty wpływu dokumentu księgowego do działu księgowości i określenia terminu granicznego ujmowania zdarzeń gospodarczych do okresów sprawozdawczych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

<sup>45</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.



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 14 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.

*Bydgoszcz*

....., dnia .....

*miejsowość*

*Data*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor

Kontroler  
Sylwia Woźniak-Waszak  
specjalista k.p.

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*