



Bydgoszcz, ... listopada 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Pan
Roman Lewandowski
Naczelnik
Urzędu Skarbowego w Świeciu

P/10/024
LBY 4101-21-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Skarbowym w Świeciu, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie prawidłowości postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r., przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 29 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia działania Pana Naczelnika i pracowników podległego mu Urzędu w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu przeprowadzili ogółem 906 kontroli podatkowych, z czego w 444 (tj. 49,1 %) przypadkach stwierdzono u podatników nieprawidłowości. Finansowy wymiar prowadzonych kontroli (saldo uszczupień) wyniósł w tym okresie 2.192,1 tys. zł. W wyniku tych działań podatnicy w badanym okresie skorygowali 1.065 zeznań lub deklaracji podatkowych na kwotę 521,5 tys. zł, a po

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

przeprowadzeniu postępowań podatkowych, wydano ogółem 761 decyzji na kwotę ogółem 1.104,1 tys. zł.

I. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację zadań w następującym zakresie:

1. Od IV kwartału 2008 r. w Urzędzie prawidłowo prowadzono typowanie podmiotów do kontroli – stosując wytyczne opracowane w Izbie Skarbowej w Bydgoszczy. Wykonywano wymagane selekcje i raporty, które wskazywały podmioty, w jakich występują określone przez Ministra Finansów² ryzyka nieprawidłowości. Wytypowane w powyższy sposób podmioty były prawidłowo umieszczane w kwartalnych planach kontroli. Nie stwierdzono nieuzasadnionych odstępstw od wykonywania planów kontroli.

2. Prawidłowo zawiadamiano o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej w każdym przypadku, gdy było to wymagane przepisem art. 282b ustawy z dnia z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³, zwanej dalej „Ordynacją podatkową”.

3. Kontrolowano rozliczenia bieżące, za okres 3 ostatnich lat, co minimalizowało możliwość przedawnienia zobowiązania podatkowego. Stwierdzono, że wcześniejsze okresy przewidziano do kontroli wyłącznie w 6 przypadkach, gdy było to uzasadnione uzyskaniem wiedzy o znacznym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości

4. Nie stwierdzono przekroczenia terminów prowadzenia kontroli podatkowych, wynikających z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴.

5. W przypadkach, gdy w toku kontroli brak było kontaktu z kontrolowanym lub osobą go reprezentującą i nie było dostępu do dokumentów niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli, prawidłowo zawieszano kontrole oraz przedłużano termin zakończenia kontroli – zgodnie z przepisami art. 284 §5 i art. 284b §2 Ordynacji podatkowej.

6. W każdym badanym przypadku zapewniono podatnikom czynny udział w kontroli i postępowaniu podatkowym, czym dochowano zasady wynikającej z art. 123 Ordynacji podatkowej.

7. W przypadkach gdy kontrole podatkowe ujawniały nieprawidłowości, a podatnicy nie korygowali zeznań i deklaracji, niezwłocznie wszczynano postępowania podatkowe. W okresie od 01.01.2008 r. do 31.12.2008 r. stwierdzono 8 przypadków, gdy postępowanie wszczynano po 3 miesiącach od dnia zakończenia kontroli, co zgodnie z art. 54 §1 pkt 6 Ordynacji podatkowej skutkowało przerwą w naliczaniu odsetek za zwłokę. Nie nastąpiło to jednak z winy pracowników Urzędu, lecz z przyczyn niezależnych (np. skutek braku możliwości skutecznego doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowaniu podatkowego).

² określone w Zadaniach dla Dyrektorów Izb Skarbowych i Naczelników Urzędów Skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz Krajowych Planach Dyscypliny Podatkowej na poszczególne lata objęte kontrolą NIK.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

W okresie od 01.01.2009 r. do 30.06.2010 r. stwierdzono jeden przypadek, gdy postępowanie podatkowe wszczęto po upływie 6 miesięcy od zakończenia kontroli podatkowej, nastąpiło to jednak w sytuacji przewidzianej w art. 165b §3 pkt 2 Ordynacji podatkowej, tj. po otrzymaniu informacji zewnętrznej.

8. Postępowania podatkowe prowadzone były bez zbędnej zwłoki, zgodnie z zasadą wynikającą z art. 125 Ordynacji podatkowej. Przypadki, gdy czas trwania postępowań był dłuższy od okresów wyznaczonych w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej – występowały wyłącznie w okolicznościach określonych w §4 ww. przepisu, przez co nie przekraczano wyznaczonych limitów.

9. We wszystkich badanych postępowaniach podatkowych zachowano zasadę pisemności wynikającą z art. 126 Ordynacji podatkowej.

10. Nie stwierdzono nieuzasadnionych opóźnień w przekazywaniu wydanych po kontrolach decyzji podatkowych, oraz korekt zeznań i deklaracji z komórek wymiarowych do referatu księgowości podatkowej. W szczególności terminy podejmowanych działań nie miały negatywnego wpływu na skuteczność egzekucji zobowiązań podatkowych. Z kwoty przypisu wynoszącej 585,9 tys. zł, wynikającej ze złożonych w badanych sprawach korekt zeznań i deklaracji oraz wydanych decyzji podatkowych, podatnicy uregulowali 230,4 tys. zł tj. 41,4% (w tym – 112,2 tys. zł. przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, a 118,2 tys. zł. po jego wszczęciu), a 326,2 tys. zł tj. 58,6% stanowiło zaległość na dzień badania.

II. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przeprowadzone badania:

- spraw, w których stwierdzono u podatników największe kwoty nieprawidłowości (27 kontroli podatkowych, 20 wszczętych w ich wyniku postępowań podatkowych oraz wydanych 17 decyzji podatkowych, na kwotę należności głównej 585,9 tys. zł);
- przyczyn uchylenia decyzji podatkowych wydanych po kontrolach podatkowych (badanych 7 uchylonych decyzji przez Izbę Skarbową w Bydgoszczy i 1 uchyloną przez Pana Naczelnika, na ogółem 13 decyzji, od których wniesiono odwołania);

ujawniły następujące uchybienia:

1. W jednym przypadku w protokole kontroli zespół kontrolny zawarł błędną ocenę prawną, o której mowa w art. 290 §2 pkt. 6a Ordynacji podatkowej. Dotyczyła ona terminu powstania obowiązku podatkowego, w podatku VAT, w przypadku gdy ze złożonej u podatnika kaucji gwarancyjnej potrącane są kwoty należnego czynszu dzierżawnego.

2. W dwóch przypadkach stwierdzono uchybienia w sporządzonych przez zespoły kontrolne opisach dokonanych ustaleń faktycznych, o których mowa w art. 290 §2 pkt. 5 Ordynacji podatkowej, zawartych w protokołach kontroli podatkowych:

- a) W jednym przypadku nie zostały przytoczone informacje zawarte w jednym z dwóch oświadczeń, które miały istotne znaczenie dla oceny prawidłowości rozliczeń podatkowych;
- b) W jednym przypadku zamieszczono opis błędów w ewidencji księgowej, które faktycznie nie miały miejsca. W tym przypadku, po przeprowadzeniu postępowania podatkowego, w oparciu o błędne informacje zawarte w protokole kontroli, w dniu 19.02.2010 r. wydał Pan Naczelnik decyzję podatkową określającą wysokość zobowiązania podatkowego za 4 miesiące 2005 r.⁵

3. W dwóch przypadkach kontroli podatników Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wynikający z art. 292 w zw. z art. 122 Ordynacji podatkowej obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Upoważnieni pracownicy Urzędu nie podjęli wówczas działań mających na celu wykorzystanie, wynikającego z art. 286 §1 pkt. 9 Ordynacji podatkowej, uprawnienia do przesłuchania kontrolowanych. Powyższe kontrole podjęte zostały po uzyskaniu przez organ podatkowy wiedzy o wystawieniu przez podatników faktur dokumentujących sprzedaż, która nie została wykazana w deklaracjach podatku VAT. Wobec uchylania się przez podatników od kontaktu z osobami prowadzącymi kontrolę podatkową nie udało się rozstrzygnąć czy transakcje dokumentowane fakturami miały faktycznie miejsce.

4. Pracownicy Urzędu prowadzący kontrole podatkowe w dwóch przypadkach nie udokumentowali przeprowadzonych oględzin w sposób przewidziany w 290 §4 w zw. z art. 289 §1 Ordynacji podatkowej, tj. nie sporządzili protokołów.

5. W podpisanej przez upoważnionego Zastępcę Naczelnika Urzędu decyzji z dnia 15 grudnia 2009 r. orzekającej o odpowiedzialności podatkowej płatnika⁶ o NIP 559-(...)-66-68 brak było pełnego opisu faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, tj. nie wypełniono dyspozycji wynikającej z art. 290 §4 Ordynacji podatkowej. Rozstrzygnięcie przedstawiono w formie tabelarycznej, bez uzasadnienia na jakich dowodach zostało oparte.

6. W dwóch przypadkach rozstrzygnięcia zawarte w podpisanych przez upoważnionego Zastępcę Naczelnika Urzędu decyzjach podatkowych oparto na niepełnym materiale dowodowym, nie pozwalającym na jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego. Stanowiło uchybienie względem zasad prowadzenia postępowań podatkowych zawartych w art. 122 i art. 187 §1 Ordynacji podatkowej.

- a) W decyzjach z dnia 24 i 26 marca 2010 r. określających zobowiązanie podatkowe⁷ podatnikowi, dokonano szacowania kosztów zużycia przez podatnika oleju opałowego

⁵ Wynikająca z decyzji kwota zaległości podatkowych do zapłaty wyniosła 46 zł.

⁶ Wynikająca z decyzji kwota zaległości podatkowych do zapłaty wyniosła 407 zł.

⁷ Wynikające z decyzji kwoty zaległości podatkowych do zapłaty wyniosły odpowiednio 32.826 zł i 51.384 zł

pomimo, że zgromadzony materiał dowodowy nie był kompletny m. in. w zakresie okresu użytkowania kotła olejowego i wykorzystania oleju do dmuchawy.

- b) W decyzji z dnia 14 kwietnia 2009 r. określającej zobowiązanie podatkowe⁸ podatnikowi wykluczono z kosztów uzyskania przychodów, jako nie mające związku z prowadzeniem działalności gospodarczej – całą kwotę zakupionego oleju napędowego, udokumentowanego fakturami bez podania numeru rejestracyjnego pojazdu. Tymczasem materiał dowodowy w zakresie zużycia i przeznaczenia tego oleju nie pozwalał na jednoznaczne rozstrzygnięcie w tej kwestii m. in. wobec podnoszenia przez podatnika faktu wykorzystania oleju do napędzania ciągnika wciągniętego do ewidencji środków trwałych jako maszyna robocza.

Należy jednak zauważyć, że wyżej wymienione uchybienia nie stanowiły jedynej przyczyny uwzględniania zastrzeżeń do protokołów kontroli lub uchylania przez Izbę Skarbową w Bydgoszczy decyzji podatkowych. W składanych przez podatników zastrzeżeniach oraz odwołaniach prezentowane były nowe stanowiska i nowe materiały dowodowe, które nie były podnoszone przez strony na wcześniejszych etapach postępowania. W rezultacie dokonanie ostatecznego rozstrzygnięcia, z przyczyn niezależnych od funkcjonowania Urzędu, wymagało ponownej analizy dotychczas zgromadzonych dowodów lub podjęcia nowych czynności dowodowych. Ponadto koszty wadliwych decyzji podatkowych wydanych po kontrolach podatkowych wyniosły w kontrolowanym okresie zaledwie 17 zł.

Przekazując Panu Naczelnikowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do:

- 1) zapewnienia gromadzenia w toku kontroli podatkowych i postępowań podatkowych niezbędnego materiału dowodowego, pozwalającego na wydawanie nie budzących zastrzeżeń rozstrzygnięć w decyzjach podatkowych;
- 2) dokumentowania protokołami przeprowadzanych w toku kontroli podatkowych oględzin;
- 3) zapewnienia poprawności i kompletności opisów ustaleń, faktów oraz ocen prawnych zawartych w protokołach kontroli i decyzjach podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania

⁸ Wynikająca z decyzji kwota zaległości podatkowych do zapłaty wyniosła 3.874 zł.

wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Naczelnikowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.