



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia ... grudnia 2010 r.

Pan

Marcin Łoboda

**p.o. Dyrektora Izby Skarbowej
w Bydgoszczy**

P/10/024
LBY-4101-21-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Izbie Skarbowej w Bydgoszczy, zwanej dalej „Izbą”, kontrolę w zakresie prowadzonych postępowań kontrolnych i podatkowych w okresie od 1 stycznia 2008 do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 8 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z ocenia działania Izby w zbadanym zakresie.

1. W kontrolowanym okresie w postępowaniu odwoławczym Dyrektor Izby rozstrzygnął łącznie 1773 sprawy w zakresie prowadzonych przez organy podatkowe I stopnia postępowań kontrolnych i podatkowych. Z wymienionej liczby rozstrzygnięć 1477, tj. 83,3 %, dotyczyło decyzji wydanych przez naczelników urzędów skarbowych, a 296, tj. 16,7 % decyzji wydanych przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej (UKS).

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

W wydanych rozstrzygnięciach w 942 przypadkach (tj. w 64,9 %) utrzymano w mocy decyzje organów I instancji. W całości lub części uchylono decyzję w 276 rozstrzygnięciach (15,6 %), natomiast w 421 pozostałych sprawach (23,7 %) decyzję uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia. W 134 rozstrzygnięciach postępowanie umorzono lub rozstrzygnięto sprawę w inny sposób (np. postanowienie o uchyleniu terminu odwołania, niedopuszczalność odwołania).

2. Pozytywnie ocenia się prowadzenie przez Izbę postępowań odwoławczych. Sprawy rozpatrywane były według daty wpływu z uwzględnieniem czynników takich jak zbliżanie się terminu przedawnienia (naczelnicy urzędów zobowiązani byli do zamieszczania stosownych informacji) lub innych powodujących konieczność szybszego załatwienia sprawy.

Analiza terminowości rozpatrywania spraw na podstawie 100 losowo wybranych pozycji z rejestrów odwołań (5,6 % odwołań jakie wpłynęły w badanym okresie) na łączną kwotę 77.742,9 tys. zł wykazała, że średni czas rozpatrywania tych spraw wyniósł 74 dni. Średni czas rozpatrywania odwołań w poszczególnych okresach objętych kontrolą (2008 r., 2009 r. i I poł. 2010 r.) wyniósł odpowiednio 69,4; 67,8 i 57 dni. Większość spraw (83 %) została rozpatrzona w terminie do dwóch miesięcy od dnia wpływu odwołania do Izby. Kontrola 10 postępowań odwoławczych na łączną kwotę 1.007,7 tys. zł o najdłuższym czasie rozpatrywania (od 255 do 896 dni - średnio 383 dni) wykazała, że długi czas rozpatrywania wynikał z przyczyn niezależnych od Izby takich przede wszystkim jak oczekiwanie na odpowiedź od innych organów podatkowych lub trudności w prowadzeniu postępowania. Przyczyną długotrwałości najdłuższego postępowania było oczekiwanie na odpowiedź od organów podatkowych państw obcych (Niemcy, Wielka Brytania, Czechy, Białoruś). Nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionych przerw w poszczególnych etapach postępowania ani przypadków zbędnej zwłoki. Przedłużanie postępowań w trybie art. 140 Ordynacji podatkowej² następowało wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, a w celu zapewnienia dodatkowego nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami pozostawiono je wyłącznie w gestii Dyrektora i Wicedyrektorów Izby.

3. Analiza 13 postępowań³, na łączną kwotę zaległości podatkowych 1.892,5 tys. zł, wykazała, że postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej w sposób wnikliwy, były prawidłowo dokumentowane. Umożliwiano stronom czynny

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.).

³ 10 o najdłuższym czasie rozpatrywania i 3 które wpłynęły w 2008 r. i nie zostały zakończone

udział w postępowaniu, przed wydaniem decyzji wyznaczano termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. O każdym przypadku niezakończona sprawy we właściwym terminie zawiadamiano stronę podając przyczyny i wskazując nowy termin zakończenia sprawy.

4. Liczba skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyniosła w badanym okresie 616 (co oznaczało, że zaskarżono 34,7 % decyzji Dyrektora Izby). Wszystkie skargi zostały przekazane w terminie określonym w art. 54 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴. Z ogółu 486 wydanych w badanym okresie wyroków WSA na kwotę 67.067,5 tys. zł⁵, 271 (56 %) na kwotę 33.593 tys. zł, stanowiły wyroki oddalające skargi na zaskarżone decyzje. Liczba wyroków uchylających zaskarżone decyzje wyniosła 144 (na łączną kwotę 16.237,4 tys. zł), natomiast postanowień odrzucających skargi było 71 (na łączną kwotę 17.236,2 tys. zł).

Analiza 30 wyroków WSA na kwotę 7.813,7 tys. zł⁶, wykazała, że nie wystąpiły przypadki uchylenia zaskarżonych decyzji z powodu braku staranności przy jej sporządzaniu, nieznajomości przepisów, błędów proceduralnych lub merytorycznych. Nie stwierdzono również aby powodem uchylenia był brak możliwości wypowiedzenia się w sprawie materiału dowodowego, niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu lub błędów formalno – prawnych w wydawanych decyzjach. Najczęstszym powodem uchylenia decyzji były:

- odmienna niż sądowa interpretacja przepisów wynikająca ze skomplikowanych unormowań prawa podatkowego albo ze złożonego charakteru sprawy. Różnice interpretacyjne dotyczyły między innymi art. 29 ust. 6 i 7 ustawy o VAT⁷ w związku z ustanowieniem spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodów wypłaconej kontrahentowi kompensaty, kwalifikacji specjalistycznych preparatów i związanej z nią podstawą opodatkowania podatkiem VAT, rozbieżności interpretacyjne art. 87 ust. 2 ustawy o VAT, kwalifikacji wykonywanych usług w związku z opodatkowaniem w formie ryczałtu, odliczeń podatku VAT od faktur korygujących w związku z § 16 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Finansów⁸, a

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr. 153, poz. 1270 ze zm.).

⁵ Kwoty podane wg. wartości przedmiotu sporu, badaniem objęto wyroki którymi uchylono decyzje Dyrektora Izby.

⁶ Wg wartości przedmiotu sporu

⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.)

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2005 r. Nr 95 poz. 798).

także rozbieżności interpretacyjne w zakresie odliczeń podatku VAT z faktur pochodzących od podmiotów nieistniejących;

- niepełne w ocenie WSA zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, przy czym w większości tych spraw powodem uchylenia decyzji było przychylenie się sądu do wnoszonych w skardze wniosków podatników o przeprowadzenie dodatkowych postępowań polegających na przesłuchaniu kolejnych świadków w sprawie.

6. Liczba skarg skierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego wyniosła w badanym okresie 147 na łączną kwotę 35.863,6 tys. zł⁹. Z tego, 128 (tj. 87 %) na łączną kwotę 33.035,6 tys. zł, stanowiły skargi wniesione przez podatników, a 19 (tj. 13 %) na kwotę 2.828,0 tys. zł, stanowiły skargi wniesione przez Dyrektora Izby. NSA wydał w kontrolowanym okresie łącznie 139 wyroków na kwotę 20.208,8 tys. zł, z czego 46 (tj. 33 %), na łączną kwotę 3.574,8 tys. zł, stanowiły wyroki korzystne dla podatnika¹⁰, a 93 (tj. 67 %) na kwotę 16.634,0 tys. zł, stanowiły wyroki korzystne dla organów podatkowych¹¹.
5. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy pozytywnie ocenia realizację zadań w zakresie kontroli i nadzoru nad urzędami skarbowymi. W okresie 2008 – I poł. 2010 r. przeprowadzono 482 kontrole (inspekcje) urzędów skarbowych. Inspekcjami kompleksowymi objęto 6 urzędów skarbowych (26 % wszystkich urzędów w województwie), przeprowadzono m.in. 49 kontroli dotyczących prowadzenia postępowań podatkowych w PIT, CIT i VAT. Od 2009 r. wprowadzono dodatkową formę nadzoru nad urzędami skarbowymi polegającą na prowadzeniu inspekcji elektronicznych¹². W okresie 2009 – I poł. 2010 przeprowadzono 77 takich inspekcji. Zalecenia wynikające z przeprowadzonych w badanym okresie kontroli dotyczyły m.in. prowadzenia kontroli podatkowych w stosunku do podatników wytypowanych wcześniej do kontroli skarbowej. Wykonanie wniosków pokontrolnych sprawdzano podczas kolejnych kontroli w których ustalono, że zalecenia zostały zrealizowane.

⁹ Podane kwoty wg. wartości przedmiotu sporu

¹⁰ Wyroki: 1) oddalające skargi kasacyjne Dyrektora Izby; 2) uchylające wyroki WSA zaskarżone przez podatników.

¹¹ Wyroki: 1) oddalające skargi kasacyjne podatnika; 2) uchylające wyroki WSA zaskarżone przez Dyrektora Izby.

¹² Do przeprowadzania inspekcji elektronicznych wykorzystywano Program Elektronicznego Nadzoru. Za jego pomocą kontrolowano urzędy w zakresie egzekucji i kontroli podatkowej. Korzystano z narzędzi informatycznych – skryptów opracowanych przez informatyków Izby. Przy ich pomocy dokonywano oceny wykonania zadań w poszczególnych obszarach z pominięciem fizycznej kontroli dokumentów z wykorzystaniem danych WHATX i Kontrola.

6. Pozytywnie ocenia się również współdziałanie Izby z innymi organami podatkowymi na terenie województwa kujawsko – pomorskiego. Zawierano porozumienia w których określano zasady współpracy organów podatkowych ze szczególnym uwzględnieniem typowania podmiotów do kontroli. Zawarto również porozumienie w sprawie przeciwdziałania wyłudzeniom podatku VAT oraz uchylaniu się od opodatkowania. Uregulowano również zasady współpracy w zakresie identyfikacji i monitorowania podmiotów podejrzanych o działania zmierzające do wyłudzenia podatku VAT oraz oszustwom z wykorzystaniem wprowadzania do obrotu prawnego fikcyjnych faktur.
7. Pozytywnie ocenia się powołanie¹³ jedyne w kraju Referatu ds. Handlu Internetowego. Zadaniem referatu było przede wszystkim zapobieganie skutkom narastania zjawiska uchylania się użytkowników Internetu od opodatkowania prowadzonej działalności gospodarczej. Prowadzono m.in. działania analityczne, a także wspomagające organy podatkowe w ujawnianiu i opodatkowaniu działalności gospodarczej prowadzonej przy wykorzystaniu sieci internetowej.

Przedstawiając Panu Dyrektorowi powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana informacji o której mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

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

¹³ Referat powołano z dniem 1 stycznia 2009 r. z inicjatywy Izby za zgodą Ministerstwa Finansów.