



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 30 grudnia 2010 r.

**Pan  
Mirośław Kowalski  
pełniący obowiązki  
Dyrektora Izby Skarbowej  
w Gdańsku**

LGD-4101-024-01/2010  
P/10/024

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)*, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Izbie Skarbowej w Gdańsku (dalej: „Izba”).

Przedmiotem kontroli była prawidłowość postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia działalność Izby w zbadanym zakresie.

Powyzsza ocena wynika z niżej opisanych ustaleń:

1. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia terminowość załatwiania odwołań przez Izbę. W latach 2008-2010 (I półrocze) Dyrektor Izby rozpatrzył 4.413 odwołań (o 124 odwołania mniej, niż wpłynęło do Izby w ww. okresie) od decyzji podatkowych, wydanych przez naczelników urzędów skarbowych i Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Gdańsku (dalej: „UKS”). Średnie terminy załatwiania spraw

w I półroczu 2010 r. wynosiły, w przypadku odwołań dotyczących: podatku od towarów i usług – 104 dni, podatku dochodowego od osób prawnych 92 dni, podatku dochodowego od osób fizycznych 84 dni. Pomimo skrócenia tych terminów, w porównaniu do 2008 r., o – odpowiednio – 16, 19 i 27 dni, w badanym okresie zmniejszył się jednak (z 41,3% w 2008 r. do 32,3% w I półroczu 2010 r.) wskaźnik odwołań rozpatrzonych w terminie określonym w *art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej*<sup>1</sup>.

Sprawy rozpatrywane były według daty wpływu, z uwzględnieniem czynników takich jak zbliżanie się terminów przedawnienia lub innych powodujących konieczność szybszego załatwienia sprawy.

Analiza terminowości rozpatrywania 100 losowo wybranych odwołań (2,3% odwołań rozpatrzonych w badanym okresie) wykazała, że 44 z nich załatwiono (po uwzględnieniu wyłączeń terminów i okresów, o których mowa w *art. 139 § 4 Ordynacji podatkowej*) po terminie określonym w *art. 139 § 3 tej ustawy*, w tym 10 w terminie dłuższym niż 6 miesięcy. Było to spowodowane m.in. złożonością prowadzonych postępowań odwoławczych, skomplikowanym i niejednoznacznym stanem prawnym i faktycznym, obszernym materiałem dowodowym, a także koniecznością przekazywania rozpoczętych spraw – w związku absencją lub odejściem z pracy – innym pracownikom Izby.

Badanie 10 zakończonych postępowań odwoławczych, wybranych według kryterium najdłuższego czasu ich rozpatrywania oraz 3 najdłużej trwających, niezakończonych postępowań odwoławczych wykazało, że długi czas rozpatrywania wynikał głównie z przyczyn niezależnych od Izby, takich jak oczekiwanie na rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez inne organy, konieczność przeprowadzenia postępowań uzupełniających przez organy pierwszej instancji, ustosunkowania się do licznych wniosków dowodowych składanych przez strony, oczekiwanie na odpowiedź od organów podatkowych innych krajów (Luksemburg i Niemcy).

W przypadku 6 z ww. spraw, dotyczących opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych dochodów z nieujawnionych źródeł przychodów, wpływ na opóźnienie ich załatwienia miały jednak również braki kadrowe, spowodowane absencją chorobową pracowników oraz konieczność oddelegowania pracowników Oddziału Podatku Dochodowego od Osób Fizycznych Nieprowadzących Działalności Gospodarczej do innych zadań.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

W badanej próbie stwierdzono również przypadki (spowodowane, jak wynika z wyjaśnień Wicedyrektora Izby, m.in. sprawującego nadzór nad komórkami organizacyjnymi zajmującymi się orzecznictwem podatkowym, niedopatrzeniem pracowników prowadzących sprawy) naruszenia przepisów *art. 140 Ordynacji podatkowej*, polegające m.in. na:

- zawiadomieniu w 4 sprawach strony o niezakończonym w terminie po upływie od 3 do 10 dni od wskazanego terminu ich załatwienia,
- wydaniu w 2 sprawach decyzji po upływie ponad 3 miesięcy od wskazanego terminu załatwienia sprawy.

2. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia prawidłowość postępowania odwoławczego prowadzonego przez Izbę oraz terminowość przekazywania przez Izbę skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”). W latach 2008-2010 (I półrocze) wniesiono 794 skargi do WSA na decyzje Dyrektora Izby w sprawach ustalenia lub określenia wysokości zobowiązań podatkowych. WSA w ww. okresie wydał 699 rozstrzygnięć (na kwotę 97.626,8 tys. zł) oddalających skargi, 324 rozstrzygnięcia (na kwotę 87.479,1 tys. zł) uwzględniające skargi i uchylające decyzje, natomiast w 25 rozstrzygnięciach (na kwotę 12.477 tys. zł) umorzył postępowanie<sup>2</sup>.

W badanym okresie Izba przekazywała skargi do WSA w terminie określonym w *art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>3</sup>. Stwierdzono jednak, że 4 skargi przekazano po 1 lub 2 dniach od upływu terminu określonego w ww. przepisie. Przekazanie ww. skarg po terminie nie spowodowało konsekwencji, o których mowa w *art. 55 § 1 ww. ustawy*.

Stwierdzono ponadto, że spośród 30 poddanych analizie uzasadnień wyroków WSA (na kwotę 62.809,1 tys. zł), którymi uchylono decyzje w 10 przypadkach (wyroki na kwotę 5.899,1 tys. zł) przyczynami uchylenia przez WSA decyzji Dyrektora Izby były m.in.: rozpatrzenie odwołań wniesionych po terminie, nieprawidłowości w postępowaniu dowodowym, błędna interpretacja przepisów. W pozostałych przypadkach:

- 10 wyroków WSA wydano po uwzględnieniu przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) kasacji od wyroków WSA oddalających skargi,

---

<sup>2</sup> W badanym okresie liczba skarg na decyzje Dyrektora Izby, rozstrzygniętych przez WSA, była wyższa od liczby skarg na takie decyzje, które wpłynęły do Izby.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

- w 4 przypadkach w wyniku kasacji NSA uchylił objęte analizą wyroki WSA uwzględniające skargi,
- 6 wyroków WSA jest przedmiotem skargi kasacyjnej wniesionej przez Dyrektora Izby do NSA.

W badanym okresie wniesiono 390 skarg kasacyjnych do NSA (z tego 95 kasacji wniósł Dyrektor Izby, a 295 podatnicy). NSA rozstrzygnął 335 skarg kasacyjnych korzystnie dla Izby, natomiast 95 skarg korzystnie dla podatników.

Analiza 10 orzeczeń NSA korzystnych dla podatnika wykazała, że najczęstszymi przyczynami uchylenia w tych przypadkach wyroków WSA były nieprawidłowa interpretacja przepisów, niewywiązanie się z obowiązku podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i w sposób wyczerpujący rozpatrzenia całego materiału dowodowego.

Z wyjaśnień wskazanego powyżej Wicedyrektora Izby wynika, że w celu przyspieszenia rozpatrywania oraz polepszenia jakości rozpatrywania spraw w Izbie podjęto działania organizacyjne zmierzające do ujednoczenia wewnętrznych procedur i polepszenia współpracy pomiędzy komórkami, a dalsze zmiany (m.in. wprowadzenie do obowiązujących procedur zasady, według której kierownicy komórek organizacyjnych będą mogli tylko raz i na okres nie dłuższy niż 2 miesiące samodzielnie przedłużać postępowanie odwoławcze) zaplanowano na 2011 rok.

W badanym okresie, w związku z wadliwymi decyzjami naczelników urzędów skarbowych i Dyrektora UKS, dokonano zwrotu podatków w kwocie 18.285,7 tys. zł oraz wypłacono odsetki w kwocie 6.006,3 tys. zł. Wypłacona przez podległe Izbie urzędy skarbowe kwota z tytułu roszczeń odszkodowawczych wyniosła 46,0 tys. zł.

3. NIK pozytywnie ocenia współpracę Izby z innymi organami na terenie województwa pomorskiego, w tym m.in. powołanie przez Dyrektora Izby Zespołu i Koordynatora ds. Ryzyka Zewnętrznego oraz zawarcie i realizowanie przez Dyrektora Izby z Dyrektorem UKS porozumienia określającego zasady współdziałania, wzajemnej pomocy i współpracy Izby, UKS i urzędów skarbowych, m.in. w zakresie typowania podmiotów do kontroli.
4. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia nadzór Izby nad podległymi urzędami skarbowymi. W jego ramach w badanym okresie m.in. przeprowadzono w urzędach 47 kontroli, których przedmiotem była prawidłowość prowadzonych

postępowań oraz kontroli podatkowych. W wyniku ww. kontroli w 31 przypadkach sformułowano do naczelników urzędów skarbowych zalecenia pokontrolne. We wszystkich przypadkach, w których naczelnicy urzędów skarbowych poinformowali o wykonaniu zaleceń, zostały one przez Izbę uznane za zrealizowane (w 2 przypadkach nie upłynął termin udzielenia odpowiedzi).

Do Izby w badanym okresie wpłynęło 148 skarg, o których mowa w *art. 227 KPA*<sup>4</sup> (z wyłączeniem skarg, o których mowa w *art. art. 231, 234 i 235 tej ustawy*), na działania podległych urzędów skarbowych, w zakresie prawidłowości prowadzonych postępowań kontrolnych i podatkowych. W wyniku ich rozpatrzenia 15 skarg uznano za zasadne i podjęto działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, 110 za niezasadne, a 23 skargi załatwiono w inny sposób.

Stwierdzono jednak, że 20 skarg załatwiono po upływie (od 1 do 60 dni) terminu określonego w *art. 237 § 1 KPA*, przy czym w 2 przypadkach nie poinformowano skarżącego o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia skargi, niezgodnie z *art. 36 § 1, w zw. z art. 237 § 4 KPA*. Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Nadzoru Nad Urzędami Skarbowymi wynika, że od zawiadomiania strony o przekroczeniu terminu odstąpiono z uwagi na przygotowane zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (przekroczenie terminu w tych sprawach wyniosło 4 i 6 dni).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) kontynuowanie zaplanowanych działań organizacyjnych mających na celu skrócenie czasu rozpatrywania odwołań od decyzji podatkowych oraz poprawę jakości rozstrzygnięć odwoławczych,
- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) ograniczających ryzyko występowania przypadków naruszania przy rozpatrywaniu odwołań przepisów *art. 140 Ordynacji podatkowej*,
- 3) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) ograniczających ryzyko występowania przypadków przekazywania skarg do WSA oraz załatwiania skarg, o których mowa w przepisach *art. 227 KPA*, z naruszeniem obowiązujących terminów.

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

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków 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 prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.