



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 22 grudnia 2010 r.

**Pani  
Jolanta Fabisiak  
Naczelnik  
Urzędu Skarbowego w Bytowie**

LGD-4101-024-04/2010  
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 Urzędzie Skarbowym w Bytowie (dalej: „Urząd”). Przedmiotem kontroli była prawidłowość postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez Urząd w latach 2008 – 2009 i w I półroczu 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 22 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez Urząd postępowań kontrolnych i podatkowych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Typując podmioty do kontroli Urząd stosował wytyczne Ministra Finansów, a kryteria typowania do kontroli były zgodne z Krajowym Planem Dyscypliny Podatkowej. Przy typowaniu podmiotów do kontroli przestrzegano ustalonych zasad pozyskiwania i wykorzystywania informacji, a także ujmowania danych w podsystemie KONTROLA.

Ustalono jednak, że:

- plany kontroli dotyczące okresu czerwiec 2009 r. – czerwiec 2010 r. w 8 przypadkach (na 15 planów) sporządzono po upływie terminów wynikających z wewnętrznych uregulowań Urzędu (opóźnienia wynosiły od 1 do 5 dni),
- nie sporządzono planu kontroli za jeden z okresów (wrzesień 2009 r.) wskazanych w procedurach wewnętrznych Urzędu,
- brak było harmonogramu określającego terminy sporządzania planów za okres 2008 r.
  - czerwiec 2009 r., pomimo iż zgodnie z zarządzeniem Naczelnika Urzędu z dnia 15 listopada 1999 r. plany należało sporządzać zgodnie z obowiązującym harmonogramem (według wyjaśnienia Pani Naczelnik ustalenia dotyczące m.in. terminów sporządzania planów zostały podjęte na naradzie w 1999 r., jednak protokołu z tej narady Urząd nie posiadał); pomimo braku harmonogramu plany kontroli dotyczących podatku VAT sporządzano na okresy miesięczne, a podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych na okresy kwartalne,
- plany kontroli zostały wykonane w 77,9%, tj. przeprowadzono 285 z 366 kontroli przewidzianych w planach (zatwierdzonych przez Naczelnika Urzędu); w trakcie kontroli, w wyniku dokonania przez Urząd ponownej analizy, ustalono, że konieczne jest przeprowadzenie kontroli 11 podatników, wytypowanych do kontroli w badanym okresie.

2. W okresie objętym badaniem Urząd przeprowadził ogółem 503 kontrole, z tego 285 planowanych i 218 pozaplanowych. Kontrole prowadzone w zakresie podatku od towarów i usług stanowiły 81,5% wszystkich kontroli, a kontrole w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych stanowiły odpowiednio: 16,1% i 2,7%. Dominowały kontrole właściwe (85,9%). Udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości (tzw. kontroli pozytywnych) do ilości kontroli ogółem wyniósł 52,1%. W związku z postępowaniami kontrolnymi Urząd wydał 57 decyzji ustalających lub określających zobowiązanie podatkowe albo określających kwoty zwrotu podatku VAT, podatnicy złożyli 115 korekt deklaracji podatkowych (w podatkach PIT, CIT i VAT), a stwierdzone w wyniku kontroli uszczuplenia podatkowe (wynikające z wym. decyzji i korekt deklaracji) wyniosły ogółem 456,0 tys. zł.

Nastąpiła poprawa w zakresie doboru podmiotów do kontroli realizowanych w obszarach ryzyka, określonych w Strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym (w okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 228 takich kontroli). Wprawdzie w 2008 r. wskaźnik skuteczności (stosunek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby kontroli ogółem) wyniósł 37%, ale w kolejnych okresach wskaźnik ten uległ zwiększeniu

i wynosił: w 2009 r. – 56,4%, a w I półroczu 2010 r. – 50%. Łączna kwota uszczupień stwierdzona w tych kontrolach wyniosła 380,7 tys. zł.

3. NIK pozytywnie ocenia sposób dokumentowania procesu kontroli podatkowej, tj.:

- upoważnienia do kontroli w próbie objętej badaniem (15 spraw) zawierały elementy określone w art. 283 § 2 pkt 1-8 Ordynacji podatkowej<sup>1</sup>, a informacje o 14 postępowaniach kontrolnych były niezwłocznie wprowadzane do systemu KONTROLA,
- protokoły kontroli objęte badaniem (próba 30 spraw) zawierały elementy wymagane art. 290 §2 Ordynacji podatkowej, a od 2009 r. również informację, o której mowa w art. 290 § 2 pkt 8 tej ustawy; oceny zawarte w protokołach kontroli wynikały z opisywanych ustaleń; w żadnym z badanych przypadków podatnicy nie składali zastrzeżeń do ustaleń kontroli,
- sentencje decyzji zawierały odpowiednie podstawy prawne, a w uzasadnieniach decyzji odnoszono się do ustaleń stwierdzanych w trakcie prowadzonych postępowań oraz wskazywano przepisy prawa, które zostały przez podatnika naruszone (art. 210 § 1 i § 4 Ordynacji podatkowej).

Ustalono jednak, że:

- w 1 protokole kontroli (z 15) nie wykazano całego okresu, w którym prowadzono kontrolę, tj. nie odnotowano dnia rozpoczęcia kontroli,
- w 19 przypadkach w zawiadomieniach o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli podatkowych (z 23) nie podawano daty zakończenia kontroli, a w uzasadnieniach podawano, że kontrola podatkowa zostanie zakończona w terminie odpowiednio 14, 15 lub 30 dni od dnia, w którym zapewniony będzie dostęp do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli; w ocenie NIK taki sposób wyznaczania terminu nie spełnia wymogów art. 140 Ordynacji podatkowej.

4. NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań podatkowych, tj.:

- postępowania podatkowe objęte badaniem (21 spraw) były w 2008 r. wszczynane przed upływem 3 miesięcy od dnia zakończenia kontroli, a od 2009 r. przed upływem 6 miesięcy od tego zdarzenia (art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej),
- podatnikom zapewniono udział w postępowaniu oraz zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym,

---

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

- korekty deklaracji objęte badaniem (9 z I półrocza 2010 r.) były złożone w Urzędzie w terminie do 6 m-cy od dnia zakończenia kontroli (art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej).

Ustalono jednak, że:

- 9 postępowań podatkowych (z 21 objętych badaniem) przeprowadzono w terminie przekraczającym 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania (przekroczenia terminów wynosiły od 1 do 6 miesięcy), było to niezgodne z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej; przyczynami niedochowania terminów była – według wyjaśnienia – w szczególności: pracochłonność obliczeń rachunkowo-podatkowych postępowań oraz znaczne obłożenie referatów wymiarowych Urzędu innymi zadaniami; zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej podatników zawiadamiano jednak o niezakończeniu postępowania podatkowego w terminie,
- w dwóch przypadkach jako przyczynę przedłużenia postępowań podatkowych wskazano konieczność zachowania terminów procesowych, nie podając jednak – pomimo wymogu art. 140 Ordynacji podatkowej – konkretnych przyczyn niedotrzymania tych terminów,
- 6 decyzji doręczono w terminie przekraczającym 3 miesiące od dnia wszczęcia postępowania podatkowego, z czego w 1 przypadku z winy Urzędu, a w pozostałych z winy podatnika lub innych organów i instytucji (zgodnie z art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej Urząd nie naliczał w takich przypadkach odsetek za okres od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji; kwota nienaliczonych odsetek od decyzji dostarczonej z winy Urzędu po upływie 3 miesięcy wyniosła 435 zł).
- w 7 przypadkach (z 15 badanych w tym zakresie) nie przestrzegano czasu trwania kontroli, określonego w art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup>; w 5 przypadkach czas trwania kontroli przekroczone o 20 dni (według wyjaśnienia dłuższy czas kontroli spowodowany był faktem prowadzenia u podatnika jednocześnie pięciu kontroli dotyczących odrębnych lat), w 1 przypadku czas kontroli przekroczone o 5 dni (co wyjaśniano m.in. wskazywaniem przez podatnika nowych dowodów,  
a w 1 przypadku czas kontroli przekroczone o 2 dni (co wyjaśniano faktem, iż

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.)

kontrola dotyczyła zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług przed dokonaniem tego zwrotu).

W okresie objętym badaniem podatnicy nie składali ponagieł do Izby Skarbowej w Gdańsku dotyczących długotrwałości kontroli (art. 141 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej).

5. Z 4 zaskarżonych decyzji (co stanowiło 6,2% wydanych decyzji) organ odwoławczy utrzymał w mocy 3 decyzje, a 1 decyzję uchylił i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia (podstawą uchylenia decyzji było nieprzeprowadzenie przez organ podatkowy dowodu z rzetelności prowadzonych przez podatnika ksiąg podatkowych).

W okresie objętym badaniem Urząd nie ponosił kosztów z tytułu roszczeń odszkodowawczych, jak i kosztów sądowych.

Z winy organów podatkowych wypłacono jednak 21.445 zł odsetek w wyniku uchylenia wadliwych decyzji, tj.:

- Dyrektor Izby Skarbowej w Gdańsku (w związku z wyrokiem WSA) uchylił decyzje Naczelnika Urzędu w całości i umorzył postępowania w sprawach przeniesienia odpowiedzialności (z uzasadnienia wyroku wynikało, że organy podatkowe nie wykazały, czy wniosek o ogłoszenie upadłości został zgłoszony we właściwym terminie); w związku z uchyleniem decyzji Urząd wypłacił 20.172 zł odsetek,
- Dyrektor Izby Skarbowej w Gdańsku uchylił w całości decyzję Naczelnika Urzędu określającą zobowiązanie w podatku VAT za 4 miesiące oraz umorzył postępowanie w stosunku do 23 miesięcy i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia; w związku z uchyleniem tej decyzji Urząd wypłacił 1.273 zł odsetek (podstawą uchylenia decyzji było nieprzeprowadzenie przez Urząd dowodu z rzetelności prowadzonych przez podatnika ksiąg podatkowych – art. 193 § 6 Ordynacji podatkowej).

Ponadto w załączniku nr 13 do sprawozdania o kosztach wadliwych decyzji, wg stanu na dzień 30.06.2010 r., w sposób nierzetelny wykazano wartość odsetek wypłaconych w wyniku uchylenia decyzji, zaniżając ją o 1.220 zł. Nieprawidłowość została usunięta w następnym okresie sprawozdawczym.

6. NIK pozytywnie ocenia sposób zabezpieczania przez Urząd interesów Skarbu Państwa. Zobowiązania wynikające z 21 badanych decyzji zostały uregulowane w 9 przypadkach (kwota stwierdzonych uszczupleń i wpłat wyniosła 40.780 zł), a w pozostałych 12 przypadkach zobowiązania wynikające z decyzji nie zostały uregulowane lub zostały uregulowane w części (zaległości z tego tytułu wyniosły ogółem 172.069 zł). Urząd dokonał zabezpieczeń, o których mowa w art. 33 Ordynacji podatkowej

w 4 przypadkach, a w pozostałych 8 sprawach nie stosował zabezpieczeń z uwagi na prowadzenie już w stosunku do tych podatników postępowań egzekucyjnych.

7. Zobowiązania wynikające z korekt deklaracji w całości zostały uregulowane przez 3 podatników (w kwocie ogółem 26.527 zł); w pozostałych 6 przypadkach zobowiązania wynikające ze złożonych korekt deklaracji nie zostały uregulowane lub zostały uregulowane w części, a zaległości z tego tytułu wyniosły ogółem 131.944 zł (Urząd nie stosował zabezpieczeń, o których mowa w art. 33 Ordynacji podatkowej: w przypadku 2 podatników z uwagi na zbyt małą kwotę stwierdzonego uszczuplenia, w przypadku 3 podatników z uwagi na prowadzone postępowania egzekucyjne, w 1 przypadku – uszczuplenie w kwocie 103.959 zł – Urząd nie dokonywał zabezpieczenia z uwagi na fakt, iż podatnik ten był już w upadłości układowej).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu terminowe opracowywanie planów kontroli,
- 2) rozważenie zwiększenia ilości przeprowadzanych kontroli podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od osób prawnych,
- 3) przeprowadzenie kontroli podatkowych 11 podmiotów (wymienionych w załączniku do protokołu kontroli), których skontrolowanie w wyniku dokonanej przez Urząd analizy uznano za konieczne,
- 4) zawiadamianie podatników o przedłużeniu postępowań kontrolnych i podatkowych w sposób zgodny z ustawą Ordynacja podatkowa, tj. podając w każdym przypadku przyczyny niedotrzymania terminu,
- 5) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu przestrzeganie czasu trwania kontroli, określonego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

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 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 Pani 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.