



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia stycznia 2011 r.

**Pani
Bożena LIS
Dyrektor
Urzędu Kontroli Skarbowej**

w Łodzi

**P/10/024
LLO-4101-16-01/2010**

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 Łodzi skontrolowała w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Łodzi, zwanym dalej „Urzędem”, zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań kontrolnych w latach 2008–2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli – mimo stwierdzonych nieprawidłowości - pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie prowadzonych postępowań kontrolnych oraz terminowości realizowanych kontroli podatkowych. Ocenę taką uzasadnia m.in. prawidłowe planowanie kontroli skarbowych oraz poprawa w zakresie rzetelności wydawanych rozstrzygnięć, potwierdzona zmniejszeniem liczby i udziału decyzji uchylanych przez organy odwoławcze. Nieprawidłowości dotyczą stwierdzonych przypadków uchylecia decyzji, które zostały podjęte w oparciu o niepełny materiał dowodowy lub wydane zostały z naruszeniem prawa oraz odsetek wypłaconych na skutek uchylecia decyzji.

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

1. Urząd, mimo braku szczegółowych wewnętrznych procedur planowania kontroli, podejmował zadania stosownie do wydawanych wytycznych Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów.

Dobór podmiotów do kontroli poprzedzany był rzetelną analizą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w poszczególnych obszarach i branżach województwa łódzkiego.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej², zwanej dalej „ustawą o kontroli skarbowej”, sporządzano półroczne plany kontroli. Obejmowały one podmioty wyselekcjonowane na podstawie rozpoznania własnego (w poszczególnych okresach od 51,7% do 68,4%) oraz wskazane we wnioskach: Izby Skarbowej w Łodzi (od 13,4% do 21,2%) i Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów (od 6,8% do 13,3%). NIK nie zgłasza uwag do konstruowania i realizacji planów kontroli, które obejmowały m.in. priorytetowe zagadnienia, wskazane w „Zadaniach dla urzędów kontroli skarbowej”.

2. W latach 2008-2010 (I półrocze) Urząd przeprowadził 2.429 kontroli podatkowych, w tym 885 doraźnych. Średnia ilość postępowań przypadających na jednego inspektora UKS wzrosła z 5,5 w 2008 r. do 5,8 w 2009 r. Przy utrzymującym się na stałym poziomie wskaźniku efektywności kontroli³ (58-59%), zwiększyła się nieznacznie kwota ustaleń z 85.164 tys. zł w 2008 r. do 85.878 tys. zł w 2009 r. W I półroczu 2010 r. ustalenia te wyniosły 83.296 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, umorzono łącznie 73 postępowania kontrolne, zakończone decyzjami dotyczącymi przypisu zobowiązań na kwotę 7.946 tys. zł lub zmniejszeniem strat o kwotę 2.282 tys. zł. Najczęstszymi przyczynami umorzeń była zmiana przepisów prawa, która wystąpiła w 28 sprawach oraz odmienna ich interpretacja przez organ odwoławczy (15 umorzeń). Analiza 3 umorzonych spraw, w których przedawnieniu uległy zobowiązania podatkowe w łącznej kwocie 2.211 tys. zł, nie wykazała zwłoki w ich prowadzeniu przez Urząd. W sprawach tych zachodziła potrzeba uzyskania m.in. opinii biegłego rzeczoznawcy z zakresu oprogramowania informatycznego i oczekiwania na uzyskanie specjalistycznych danych lub rozstrzygnięcie skargi w postępowaniu odwoławczym prowadzonym przed sądami administracyjnymi.

3. NIK, na podstawie badania 30 postępowań kontrolnych, nie wnosi uwag do czasu ich trwania. Przedłużanie ich było uzasadnione, a o każdym przypadku niezakończenia postępowania kontrolnego lub kontroli podatkowej we właściwym terminie, Urząd

² Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.

³ Procentowa relacja kontroli pozytywnych (w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości) do liczby kontroli podatkowych ogółem

informował stronę, stosownie do postanowień art. 140 lub art. 284b § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, zwanej dalej „Ordynacją podatkową”⁴. Kontrole podatkowe działalności gospodarczej przedsiębiorców realizowano z zachowaniem terminów określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵, znowelizowanych od 7 marca 2009 r. ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶. W okresie od 7 marca 2009 r. do końca czerwca 2010 r., nie zgłoszono żadnego sprzeciwu na podjęcie lub wykonywanie przez inspektorów skarbowych czynności z naruszeniem przepisów ustawy o działalności gospodarczej.

4. Analiza 30 postępowań kontrolnych o największych kwotach przypisów, zakończonych wydaniem 44 decyzji na łączną kwotę 44.455 tys. zł wykazała, że były one prowadzone zgodnie z art. 13 i art. 31 ustawy o kontroli skarbowej oraz z art. 124-126 Ordynacji podatkowej.

Protokoły kontroli wszczętych w ramach prowadzonych postępowań kontrolnych sporządzane były zgodnie z wymogami określonymi w Ordynacji podatkowej.

Czas trwania 15 z 30 analizowanych postępowań przekroczył 360 dni, osiągając w jednej ze spraw 1.178 dni, co było związane ze stopniem złożoności i jej charakterem.

Wydane decyzje zawierały elementy określone w art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej i były niezwłocznie przekazywane podatnikom oraz naczelnikom właściwych urzędów skarbowych. Pozytywnie oceniono monitorowanie przez Urząd wpływów budżetowych i przebiegu egzekucji należności wynikających z wydanych decyzji.

5. W okresie 2008 – 2010 (I półrocze) - przy ogólnej liczbie 811 decyzji wydanych przez Dyrektora UKS na kwotę 227.021 tys. zł - podatnicy wnieśli odwołania od 411 decyzji na kwotę 164.155 tys. zł.

NIK zauważa pozytywne tendencje odnoszące się do jakości wydawanych decyzji. W 2009 r. – w odniesieniu do roku poprzedniego – zmalała liczba decyzji uchylonych przez organy odwoławcze z 45 do 37, a ich udział w ogólnej liczbie wydanych decyzji w tym okresie zmniejszył się z 14,4% do 11,5%. W I półroczu 2010 r. tendencja ta utrzymywała się - uchylono 7 decyzji (3,7%). W uzasadnieniu 7 uchylonych decyzji (na 15 badanych) organ odwoławczy wskazał na konieczność przeprowadzenia przez Urząd postępowania dowodowego w całości lub w znacznej jego części. W pozostałych

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr8, poz.60 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447

⁶ Dz. U. z 2009 r., Nr 18, poz. 97

sprawach, podstawą uchylenia decyzji była błędna interpretacja bądź zmiana przepisów prawa.

Poprawie jakości pracy w zakresie wydawanych decyzji służyły m.in. podjęte przez Panią Dyrektora działania, tj. wsparcie merytoryczne pracowników w formie szkoleń, reorganizacja struktur Urzędu oraz bieżące monitorowanie postępowań.

6. Kwota zwrotów związanych z wydaniem przez Dyrektora UKS wadliwych decyzji wyniosła 8.402 tys. zł, w której kwotę 741 tys. zł stanowiły odsetki. Zwroty te stanowiły 3,3% łącznej kwoty ustaleń z okresu objętego kontrolą.

Stwierdzono, że trzech największych zwrotów, w łącznej kwocie 5.370,6 tys. zł, w tym odsetki w wysokości 584 tys. zł., dokonano w związku z uchyleniem przez organy odwoławcze decyzji Dyrektora UKS, które zostały podjęte w oparciu o niepełny materiał dowodowy lub wydane z naruszeniem prawa materialnego.

7. Ogółem w latach 2008-2009 i w I półroczu 2010 r., Dyrektor Urzędu przed wydaniem decyzji w 187 sprawach wnioskował o dokonanie zabezpieczenia na majątku podatników na łączną kwotę 168.067 tys. zł.

Analiza 30 postępowań kontrolnych zakończonych wydaniem decyzji o największych kwotach przypisów, wskazała na zasadność kierowania przez Urząd takich wniosków w 10 postępowaniach na łączną kwotę 24.354 tys. zł. W pozostałych sprawach, nie wystąpiły przesłanki określone w art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej bądź też podatnicy nie dysponowali odpowiednim majątkiem podlegającym zabezpieczeniu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- opracowanie wewnętrznych procedur ustalających kryteria sporządzania planów kontroli i ich realizacji,
- poprawę jakości dowodowej w postępowaniach kontrolnych, w celu zmniejszenia ilości decyzji uchylonych przez organy odwoławcze, a zwłaszcza zmniejszenia kosztów wadliwych decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektora w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.