



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia            stycznia 2011 r.

**Pan**  
Krzysztof **JASIAK**  
p.o. Naczelnika  
Urzędu Skarbowego  
w Pabianicach

**LLO-4101-16-02/2010  
P/10/024**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała w Urzędzie Skarbowym w Pabianicach (zwanym dalej „Urzędem”) zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań kontrolnych i podatkowych w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 listopada 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie objętym kontrolą. Ocenę taką uzasadniają nieprawidłowości stwierdzone w postępowaniach kontrolnych i podatkowych, w tym m.in. niekompletny materiał dowodowy, niedokładne wyjaśnianie stanu faktycznego sprawy oraz niewłaściwe wszczynanie postępowań podatkowych, skutkujące uchylaniem wydanych decyzji podatkowych w postępowaniu odwoławczym, a także opóźnienia w przekazywaniu materiałów z kontroli do komórek wymiarowych, danych z decyzji i korekt deklaracji do komórki rachunkowości oraz zwłoka w dokonywaniu przypisów zobowiązań na kartach kontowych.

NIK dostrzega również pozytywne elementy w działaniu Urzędu, w tym m.in. prawidłowe stosowanie zasad i procedur typowania podmiotów do kontroli, poprawę wskaźnika efektywności kontroli podatkowych i ich finansowego wymiaru oraz przestrzeganie terminowości prowadzonych postępowań kontrolnych.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. W badanym okresie w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębnione zostało Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Analiz, Sprawozdawczości oraz Monitoringu Zaległości Podatkowych. Do jego zadań należało m.in. planowanie kontroli podatkowych. Kryteria doboru podmiotów do kontroli były zgodne z Krajowym i Wojewódzkim Planem Dyscypliny Podatkowej.

W typowaniu podmiotów do kontroli Urząd nie wykorzystywał wskazań z podsystemu KONTROLA, z uwagi na wykazywaną zbyt liczną populację podmiotów.

2. W latach 2008-2010 (I półrocze) Urząd przeprowadził ogółem 2.372 kontrole podatkowe, w tym 1.886 kontroli właściwych i 486 doraźnych. W okresie tym odnotowano zmniejszenie liczby przeprowadzonych kontroli właściwych z 1.084 w 2008 r. do 563 w 2009 r. (o 48,1%), jak również kontroli doraźnych odpowiednio: z 385 do 80 (o 79,2%), przy jednoczesnej poprawie ich efektywności. Wskaźnik efektywności mierzony ilością kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości (tzw. pozytywne) zwiększył się z 51,3% w 2008 r. do 54,6% w I półroczu 2010 r., a kwota stwierdzonych uszczupień wzrosła z 3.568 tys. zł w 2008 r. do 4.445 tys. zł w 2009 r. W I półroczu 2010 r. kwota uszczupień wyniosła 747 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych kontroli właściwych, Urząd w badanym okresie wydał łącznie 547 decyzji na kwotę 8.303,7 tys. zł, a podatnicy złożyli 274 korekty deklaracji obejmujących kwotę 456 tys. zł.

W ocenie NIK, postępowania kontrolne prowadzono z zachowaniem wymogów art. 83 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Czas trwania 2.163 kontroli podatników prowadzących działalność gospodarczą wynosił od 1 do 15 dni, a przy 57 kontrolach przekraczał 16 dni. Tylko w jednym postępowaniu dotyczącym mikroprzedsiębiorcy, został przekroczony limit 12 dni, określony w art. 83 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy. Przedłużenie czasu trwania tej kontroli o 3 dni było uzasadnione koniecznością zebrania dodatkowego materiału dowodowego.

Kontrolami obejmowano głównie rozliczenia bieżące nieprzekraczające 3 ostatnich lat, minimalizując tym samym możliwość przedawnienia zobowiązania podatkowego. Analiza 30 postępowań kontrolnych wykazała, że kontrole prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>3</sup>, zwanej dalej „Ordynacją podatkową”. W 4 protokołach kontroli nie zawarto jednakże wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej. W jednym z protokołów nie określono miejsca przeprowadzenia kontroli, w kolejnym oceny prawnej sprawy będącej przedmiotem kontroli, a w dwóch pouczenia o obowiązku zawiadomiania organu podatkowego o zmianie swojego adresu zamieszkania dokonanej w ciągu sześciu miesięcy od dnia zakończenia kontroli oraz o skutkach niedopełnienia

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

tego obowiązku. Ostatnie 2 przypadki dotyczyły początkowego okresu obowiązywania przepisu art. 290 § 2 pkt 8 Ordynacji podatkowej, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

W 17 sprawach (na 123 badane) protokoły kontroli przekazano do komórek wymiarowych po upływie 60 dni od daty zakończenia kontroli, w tym 7 protokołów w terminie powyżej 90 dni, co uzasadniano m.in. znacznym obciążeniem zadaniami pracowników oraz ich niedopatrzeniem. Obowiązująca w Urzędzie instrukcja nie wskazywała terminów przekazania tych dokumentów, niemniej w wytycznych Ministerstwa Finansów dla Dyrektorów Izb Skarbowych i Naczelników Urzędów Skarbowych do realizacji poprawy skuteczności egzekucji wskazywano m.in. na usprawnienie przepływów informacyjnych pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi<sup>4</sup>. Zdaniem NIK stwierdzone opóźnienia świadczą, że działania komórki kontroli w tym zakresie nie były rzetelne.

3. Analiza 16 postępowań podatkowych wykazała, że:
  - w jednej sprawie postępowanie wszczęto w terminie przekraczającym 3 miesiące od dnia zakończenia kontroli podatkowej, na skutek doręczenia po raz pierwszy postanowień pełnomocnikowi zamiast podatnikowi. Prawidłowe doręczenie postanowień nastąpiło po upływie 562 dni od zakończenia kontroli, co skutkowało, stosownie do art. 54 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej (obowiązującego do 31 grudnia 2008 r.) brakiem możliwości naliczenia odsetek w kwocie 2,3 tys. zł.
  - w 6 innych sprawach postanowienia o wszczęciu postępowań, doręczono również pełnomocnikom, zamiast podatnikom. W 2 sprawach spośród analizowanych postępowań, w wyniku wniesionych odwołań Izba Skarbowa w Łodzi uchyliła decyzje Urzędu i przekazała sprawę do ponownego rozpatrzenia. Postępowaniom tym Izba Skarbowa zarzuciła m.in. naruszenie art. 137 § 3 Ordynacji podatkowej. Zdaniem organu odwoławczego postanowienia winny być w tych sprawach doręczone podatnikowi.

W pozostałych analizowanych sprawach postępowania prowadzono w sposób wnikliwy oraz prawidłowo dokumentowano poszczególne czynności dowodowe. Stosownie do art. 123 i 200 Ordynacji podatkowej zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu oraz umożliwiono im wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 § 1 i § 4 Ordynacji podatkowej

4. Analiza 30 spraw wykazała, że w 4 sprawach (13,3%) dane wynikające z decyzji i korekt deklaracji wraz z odpowiednimi rejestrami, przekazano do komórki rachunkowości po

---

<sup>4</sup> Ministerstwo Finansów, Departament Administracji Podatkowej, marzec 2006 r.

upływie 43 do 185 dni od daty doręczenia decyzji lub złożenia korekty. Powołane wcześniej wytyczne Ministerstwa Finansów oraz obowiązująca w Urzędzie od dnia 1 września 2009 r. instrukcja obiegu dokumentów podatkowych wskazywały na niezwłoczne przekazywanie danych (po otrzymaniu potwierdzenia odbioru) wraz z rejestrami do komórki rachunkowości. W kolejnych 2 sprawach przypisu na kartach kontowych dokonano po upływie 20 i 29 dni od otrzymania rejestrów, które zostały przekazane do rachunkowości po 20 i 28 dniach od daty doręczenia decyzji.

Na podstawie analizy raportów z podsystemu „KONTROLA” stwierdzono ponadto, że w 4 sprawach przypisu należnego zobowiązania, dokonano po 90 dniach od złożenia korekty zeznania.

Działania te, w rozumieniu art. 5 ustawy o NIK, należy ocenić jako nierzetelne.

5. W badanych 30 sprawach, z łącznej kwoty do wpłaty w wysokości 980,9 tys. zł, podatnicy uregulowali - do czasu zakończenia kontroli NIK - 228,8 tys. zł (23,3%). Wszystkie zaległości objęte zostały tytułami wykonawczymi lub zgłoszeniem wierzytelności do masy upadłości.
6. NIK negatywnie ocenia poprawność prowadzonych przez Urząd postępowań, które zakończone zostały decyzjami zaskarżonymi do organu odwoławczego. W latach 2008-2010 (I półrocze) – na ogólną liczbę 547 wydanych decyzji obejmujących kwotę 8.303,7 tys. zł - podatnicy wnieśli odwołania od 246 decyzji na łączną kwotę 5.511,8 tys. zł. W wyniku rozpatrzenia odwołań, Izba Skarbowa w Łodzi utrzymała w mocy 15 decyzji (6,1%) na kwotę 334,9 tys. zł oraz uchyliła lub uchyliła i przekazała do ponownego rozpatrzenia 169 decyzji (68,7%) na kwotę 2.505,7 tys. zł. Oznacza to, że uchylona została co trzecia decyzja Naczelnika Urzędu (30,9%) i co trzecia złotówka ustalona tymi decyzjami (30,2%). Do dnia zakończenia kontroli NIK, odwołania w 62 sprawach (25,2%) na łączną kwotę 2.671,2 tys. zł nie zostały rozpatrzone. Analiza uzasadnień 33 decyzji uchylających zobowiązania podatkowe na łączną kwotę 608,4 tys. zł wykazała, że główną przyczyną podjęcia przez organ odwoławczy takich decyzji było naruszenie przepisów określonych w art. 122, art. 137 § 3 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej - tj. m.in. zgromadzenie niekompletnego materiału dowodowego, błędna ocena stanu faktyczno-prawnego sprawy, wykorzystanie w niektórych postępowaniach podatkowych pełnomocnictw złożonych przed ich formalnym wszczęciem.

W ocenie NIK, przyczyną tego stanu było niedołożenie należytej staranności przy dokumentowaniu stanu faktycznego i oceny zgromadzonych dowodów przez prowadzących postępowania kontrolne i podatkowe.

7. Prawidłowo przebiegała współpraca z Urzędem Kontroli Skarbowej w Łodzi (UKS). Stosownie do zawartych porozumień pomiędzy Izbą Skarbową w Łodzi a UKS, Urząd przekazywał wykazy podmiotów do kontroli skarbowej i był każdorazowo informowany o jednostkach przyjętych oraz nieuwzględnionych w planach kontroli.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zamieszczanie w protokołach kontroli wszystkich wymaganych elementów oraz bezzwłoczne ich przekazywanie do komórek wymiarowych,
- prawidłowe doręczanie postanowień o wszczęciu postępowania podatkowego,
- zwiększenie nadzoru nad prawidłowością postępowań podatkowych, w szczególności w zakresie gromadzonych dowodów oraz oceny prawnej wydawanych decyzji podatkowych,
- bezzwłoczne wprowadzanie danych z decyzji i deklaracji podatkowych do systemu Poltax oraz dokonywanie przypisów na kartach kontowych podatników.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika 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 Panu Naczelnikowi 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.