



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia                    grudnia 2010 r.

**Pani  
Danuta DANHOFER  
Naczelnik Urzędu Skarbowego  
w Bełchatowie**

**LLO-4101-16-03/2010  
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 Bełchatowie (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 Pani Naczelnik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli - mimo stwierdzonych nieprawidłowości - pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym zakresie.

Ocenę taką uzasadnia m.in. uzyskana poprawa wskaźnika efektywności kontroli podatkowych i ich finansowego wymiaru oraz prawidłowa realizacja zasad i procedur typowania podmiotów do kontroli, a także prowadzonych postępowań kontrolnych. Stwierdzono jednak, że wydawane decyzje podatkowe nie zawsze były wystarczająco udokumentowane, z opóźnieniem dokonano przypisu czterech należnych zobowiązań podatkowych, a ponadto wystąpiły jednostkowe przypadki przewlekłego prowadzenia postępowania podatkowego oraz niedokonania zabezpieczenia na majątku dłużnika przed wydaniem decyzji podatkowej.

---

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

1. W sierpniu 2009 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono Wieloosobowe Stanowisko ds. Analiz, Planowania Kontroli i Sprawozdawczości oraz opracowano procedury dotyczące zasad planowania kontroli. Wprowadzone zmiany wpłynęły m.in. na zmniejszenie udziału kontroli pozaplanowych w ogólnej liczbie przeprowadzanych kontroli z 55,8% w 2008 r. do 25,5% w I półroczu 2010 r. oraz na typowanie podmiotów do kontroli podatkowej z uwzględnieniem zadań wynikających ze strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym i z Wojewódzkich Planów Dyscypliny Podatkowej.

2. Urząd prawidłowo prowadził postępowania kontrolne.

Kontrolami obejmowano na ogół rozliczenia bieżące, nieprzekraczające 3 ostatnich lat, minimalizując tym samym możliwość przedawnienia zobowiązań podatkowych. Jedyne w 5 sprawach, uwzględniając informacje przekazane przez inne organy podatkowe, Urząd objął kontrolą wcześniejsze okresy.

W latach 2008-2010 (I półrocze) Urząd przeprowadził 843 kontrole podatkowe, w tym 703 kontrole właściwe i 140 doraźnych. Odnotowany spadek ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli z 378 w 2008 r. do 324 w 2009 r. (o 15%) został częściowo zrównoważony zwiększeniem kontrolowanych okresów rozliczeniowych, odpowiednio: z 776 do 879 (o 13,3%). Zmniejszenie średniej ilości kontroli (o 31,4%) jak i okresów rozliczeniowych (o 9,4%) przypadających na jednego pracownika działu kontroli, wynikało z wprowadzonych zmian w obsadzie kadrowej i zatrudnieniu w nim pracowników z małym doświadczeniem zawodowym w zakresie kontroli podatkowej.

Pomimo zmniejszenia liczby przeprowadzonych kontroli wzrósł wskaźnik efektywności kontroli podatkowych (mierzony ilością kontroli pozytywnych w odniesieniu do łącznej liczby przeprowadzonych kontroli) z 55,5% w 2008 r. do 69,5% w I półroczu 2010 r., w tym wskaźnik efektywności kontroli właściwych z 58,6% do 70,6% oraz kontroli doraźnych z 36,5% do 40%. Kwota uszczupień ujawnionych w następstwie kontroli przeprowadzonych w 2009 r. (3.935,7 tys. zł) była wyższa o 2.679,3 tys. zł od uszczupień ustalonych w 2008 r. W I półroczu 2010 r. kwota uszczupień wyniosła 1.068,6 tys. zł.

Średni czas trwania 698 kontroli podatników prowadzących działalność gospodarczą wynosił od 1 do 15 dni, a przy 10 kontrolach powyżej 16 dni. W 3 postępowaniach, które trwały powyżej 12 dni roboczych, nie miały zastosowania ograniczenia czasu trwania kontroli określone w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup>, zwanej dalej „ustawą o działalności gospodarczej”. Kontrole te

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447

przedłużono z uwagi na ujawnione zawyżenie straty w wysokości przekraczającej 10% kwoty zadeklarowanej straty, albo ujawnienia faktu niezłożenia deklaracji pomimo takiego obowiązku, tj. okoliczności określonych w art. 83 ust. 3a ustawy o działalności gospodarczej. Kontrole podatkowe były wszczynane na podstawie upoważnień zawierających elementy określone w art. 283 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>3</sup>, zwanej dalej „Ordynacją podatkową”.

3. Poddana badaniu dokumentacja 30 postępowań kontrolnych, w tym 13 kontroli zakończonych postępowaniem podatkowym i 17 kontroli zakończonych złożeniem korekt zeznań podatkowych - o łącznej wartości stwierdzonych uszczupień w kwocie 3.469,4 tys. zł wykazała, że kontrole te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Ordynacji podatkowej. We wszystkich przypadkach protokoły kontroli zawierały elementy określone w art. 290 § 2 tej ustawy, a oceny sformułowane były w sposób niebudzący wątpliwości i znajdowały uzasadnienie w ustaleniach kontroli. Nie stwierdzono przypadków gromadzenia przez Urząd materiału dowodowego przed formalnym wszczęciem kontroli.

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza 13 spraw, zakończonych wydaniem decyzji określających zobowiązanie wykazała, że postępowania podatkowe wszczynano w obowiązujących terminach, lecz 6 spośród objętych badaniami postępowań nie zostało zakończonych w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. O przyczynach niezachowania terminu i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy informowano każdorazowo podatników, stosownie do postanowień art. 140 Ordynacji podatkowej. Zdaniem NIK, nieuzasadnione przekroczenie terminu miało miejsce w postępowaniu nr 3168, w którym Urząd przez okres 3 miesięcy – od dnia przekazania analizy komórce wymiarowej do dnia wydania decyzji - nie podejmował żadnych czynności dowodowych.

Ponadto w 4 decyzjach, wydanych przez Urząd po dniu 1 stycznia 2009 r., nie zawarto pouczenia o odpowiedzialności karnej, stosownie do postanowień art. 210 § 2a Ordynacji podatkowej. Nastąpiło to na skutek przeoczenia regulacji, zawartych w nowo obowiązującym przepisie. NIK zauważa jednak, że nieprawidłowości te nie miały wpływu na wynik przeprowadzonej analizy, bowiem zaległości wynikające z 3 decyzji zostały uregulowane, a w jednej sprawie Urząd wydał decyzję o zabezpieczeniu na majątku podatnika.

Spośród wydanych 13 decyzji, określających lub ustalających wysokość zobowiązania

---

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

podatkowego, uchylone zostały 2 decyzje w tym: jedna z uwagi na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego (w postępowaniu nr 4073), a kolejna z uwagi na nieprawidłowe określenie wysokości zobowiązania (w postępowaniu nr 4175).

4. Dane wynikające z 30 wydanych decyzji były wprowadzane na kartach kontowych podatników w terminie do jednego miesiąca (licząc od daty doręczenia decyzji lub wpływu korekty deklaracji)<sup>4</sup>, a w jednym postępowaniu (nr 3906) czynności tej dokonano z opóźnieniem 74 dni. Z danych ujętych w „Raporcie dla nadzoru - podsystemu KONTROLA” wynika, że najdłuższe terminy w jakich dokonywano przypisu należnego zobowiązania odnotowano w postępowaniach nr 3792 (234 dni), nr 3818 (161 dni) oraz w postępowaniu 4063 (51 dni). Działania te, w rozumieniu art. 5 ustawy o NIK, należy ocenić jako dokonane z naruszeniem kryterium rzetelności.

W badanych 30 sprawach, z łącznej kwoty w wysokości 756,6 tys. zł, uregulowano - do czasu zakończenia kontroli NIK - 569,4 tys. zł (75,3%). Wszystkie zaległości podatkowe (187,2 tys. zł), zostały objęte tytułami wykonawczymi.

Analiza zaległości 4 dłużników, na łączną kwotę 132,1 tys. zł wykazała, że w dwóch sprawach, dotyczących tego samego podatnika (nr 4091 i 4021), Urząd przed wydaniem decyzji określających wysokość zobowiązania nie dokonał zabezpieczenia zobowiązań na łączną kwotę 36,2 tys. zł, pomimo iż podatnik posiadał majątek podlegający zabezpieczeniu, a podjęte postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne. W ocenie NIK, podniesione w wyjaśnieniach zastępcy Naczelnika Urzędu okoliczności w tej sprawie (współwłasność małżeńska nieruchomości, zabezpieczenie hipoteczne na rzecz banku), nie stanowiły przeszkody do wydania decyzji o zabezpieczeniu na majątku podatnika.

Kontrola wykazała również, że w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego (nr 3784), Urząd nie wykorzystał informacji o posiadanych przez podatnika akcjach, którą miał od 21 czerwca 2010 r. Zaległości tego podatnika według stanu na dzień 2 listopada 2010 r. wyniosły 77,5 tys. zł. Stosownych czynności związanych z zajęciem praw z papierów wartościowych podatnika, dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.

5. W latach 2008-2010 (I półrocze) – na ogólną liczbę 637 decyzji pokontrolnych obejmujących kwotę 3.267,9 tys. zł - podatnicy wnieśli odwołania od 61 decyzji na ogólną kwotę 2.228,3 tys. zł. W wyniku rozpatrzenia wniesionych przez podatników

---

<sup>4</sup> Zgodnie z instrukcją obiegu dokumentów (Zarządzenie Naczelnika Urzędu Nr 24/09 z 3 czerwca 2009 r.), decyzje wymiarowe winny być wprowadzane do systemu Poltax, zatwierdzane i przekazywane wraz rejestrem przypisów/ odpisów do Działu Rachunkowości po otrzymaniu potwierdzenia odbioru, jednak nie później niż do 5-tego dnia następnego miesiąca.

odwołań, Izba Skarbowa w Łodzi utrzymała w mocy 25 decyzji (41%) na kwotę 693 tys. zł, uchyliła i umorzyła postępowanie w 2 sprawach (3,3%) na kwotę 81,1 tys. zł oraz uchyliła i przekazała do ponownego rozpatrzenia 32 decyzje (52,4%) na kwotę 1.454,2 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli, dwa odwołania nie zostały rozpatrzone. Analiza uzasadnień 27 decyzji uchylonych lub uchylonych i przekazanych do ponownego rozpoznania wykazała, że w 22 sprawach przyczyną podjęcia przez organ odwoławczy takich decyzji było niedopełnienie wymogów określonych w art. 122 i art. 187 Ordynacji podatkowej, tj. nie został zgromadzony i w sposób wyczerpujący rozpatrzony cały materiał dowodowy. W ocenie NIK, przyczyną tego stanu było niedołożenie należytej staranności przy dokumentowaniu stanu faktycznego i oceny zgromadzonych dowodów przez prowadzących postępowania podatkowe i kontrolne. NIK zauważa jednocześnie, iż po ponownym rozpoznaniu, w 20 sprawach kwoty zobowiązań zostały ustalone w tej samej wysokości jak w pierwotnie zaskarżonych decyzjach, przy czym 16 z tych decyzji, organ odwoławczy (po ponownym wniesieniu odwołania) utrzymał w mocy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- wyczerpujące dokumentowanie wydawanych decyzji podatkowych,
- zapewnienie bezzwłocznego wprowadzania danych z decyzji i deklaracji podatkowych do systemu Poltax oraz dokonywania przypisów zobowiązań na kartach kontowych podatników,
- zabezpieczanie zobowiązań podatkowych na majątku podatników we wszystkich uzasadnionych przypadkach,
- uwzględnianie, podczas prowadzonych postępowań egzekucyjnych, wszystkich posiadanych przez Urząd informacji dotyczących sytuacji majątkowej podatnika,
- zawieranie w decyzjach pokontrolnych wszystkich elementów formalnoprawnych, stosownie do wymogów Ordynacji podatkowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Naczelnik 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 Naczelnik 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.