



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 30 grudnia 2010 r.

**Pan Robert Stangret
Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej
w Zielonej Górze**

LZG-4101-08-02/2010, P/10/024

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 Zielonej Górze skontrolowała Urząd Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze, zwany dalej „Urzędem” lub „UKS”, w zakresie prawidłowości postępowań kontrolnych i podatkowych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 listopada 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych uchybień.

Kontrole skarbowe prowadzone były zgodnie z planami kontroli i przy zachowaniu wymogów określonych w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o Kontroli skarbowej² oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³. Nieliczne uchybienia stwierdzono głównie w zakresie ustalania stanu faktycznego w kontrolowanych sprawach podatkowych.

1. Urząd przeprowadził łącznie 1.147 kontroli (899 kontroli planowych i 248 doraźnych), z czego: 476 kontroli w 2008 r. (394 planowe i 82 doraźne), 437 kontroli

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 170 ze zm.

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

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

w 2009 r. (337 planowych i 100 doraźnych) oraz 234 kontrole w I połowie 2010 r. (168 planowych i 66 doraźnych). Spadła nieznacznie (o 8%) liczba kontroli przeprowadzonych w 2009 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. Zmieniła się struktura zrealizowanych postępowań kontrolnych – zauważalny był wzrost udziału kontroli doraźnych w kontrolach ogółem: z 82 kontroli w 2008 r. (17% kontroli) do 100 w 2009 r. (23% kontroli) i 66 w I połowie 2010 r. (28% kontroli).

Wzrosła efektywność kontroli przeprowadzonych przez Urząd – w 2009 r. ustaleniami o wartości 425.732,5 tys. zł zakończono 326 postępowań kontrolnych, przy 279 kontrolach w 2008 r. o wartości ustaleń 419.039,6 tys. zł. Zwiększyły się również kwoty zobowiązań podatkowych objętych decyzjami wydanymi w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych z 51.562 tys. zł w 2008 r. do 73.825 tys. zł w 2009 r. (wzrost o 43%), a łączna kwota zobowiązań objęta decyzjami w okresie objętym kontrolą wyniosła 159.834 tys. zł. Ponadto podatnicy złożyli łącznie 411 korekt, a wartość skorygowanych zeznań wyniosła 6.391 tys. zł.

UKS przeprowadził tylko 2 kontrole z wykorzystaniem narzędzi informatycznych, tzw. e-kontrole, ze względu na ograniczenia wynikające z braku odpowiedniej liczby licencji na oprogramowanie do pobierania danych finansowych w formie elektronicznej oraz braku możliwości przetwarzania danych do analizy, spowodowanych niezgodnością pomiędzy narzędziem do analizy danych a systemami wykorzystywanymi przez podatników. W szczególności, do czasu zakończenia kontroli w Urzędzie nie wdrożono 11 z 13 modułów informatycznego systemu wspomaganie kontroli skarbowej ISKOS, w tym nie uruchomiono żadnego z modułów o charakterze analitycznym, mającym wspomagać czynności kontrolne. Za wdrażanie systemu ISKOS odpowiadała specjalnie powołana komórka w Departamencie Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie kontroli skarbowych. Urząd przeprowadzał postępowania na podstawie półrocznych planów kontroli, sporządzanych przed okresem, którego dotyczyły. Typowanie podmiotu do kontroli następowało w oparciu o corocznie sporządzane kryteria typowania do kontroli, tworzone w oparciu o: priorytety kontroli skarbowej zawarte w zadaniach dla urzędów kontroli skarbowej przekazywane przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej; wnioski o kontrole składane przez inne organy, w tym organy podatkowe oraz własną analizę posiadanych lub dostępnych danych o podatnikach. Analiza prowadzona była m.in. z wykorzystaniem oprogramowania analitycznego przekazanego przez Ministerstwo Finansów w związku z wdrażaniem systemu wspomaganie kontroli ISKOS.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 899 z 1.149 zaplanowanych postępowań kontrolnych. Jako przyczyny niezrealizowania planów kontroli wskazano m.in.: konieczność realizacji kontroli krzyżowych i doraźnych, prowadzenie postępowań w związku z przekazaniem spraw do ponownego rozpatrzenia przez organ odwoławczy, brak możliwości precyzyjnego określenia pracochłonności danego postępowania.

Na podstawie porozumień z Izbą Skarbową w Zielonej Górze Urząd uwzględniał w planach kontroli wnioski urzędów skarbowych, przyjmując łącznie 276 z 523 złożonych wniosków (53%). Zgodnie z zapisami porozumień, Urząd informował Izbę Skarbową o liczbie wniosków uwzględnionych i odrzuconych.

3. W okresie objętym kontrolą UKS wydał łącznie 963 decyzje w zakresie VAT, PIT i CIT, w których określono kwotę uszczupień w wysokości 159.833,6 tys. zł. Odwołania wniesiono od 512 decyzji (53,2%) na kwotę 82.098,8 tys. zł, z czego utrzymano 167 decyzji (32% odwołań) na kwotę 45.606,5 tys. zł, a uchylono 255 decyzji (50% odwołań) na kwotę 13.624,1 tys. zł⁴. Udział decyzji uchylonych w liczbie wydanych decyzji stanowił odpowiednio 20% w 2008 r., 35% w 2009 r. i 24% w I półroczu 2010 r.

Przyczynami uchyleń decyzji Dyrektora UKS⁵ przez organ odwoławczy były m.in.: niewystarczające wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, nieprzeprowadzenie postępowań w sprawach zgłoszonych przez podatnika wniosków dowodowych, niepełny materiał dowodowy, naruszenie prawa materialnego bądź błędne jego zastosowanie, a także odmienna interpretacja prawa materialnego zastosowana przez organ odwoławczy.

Dodatkowe przypisy wynikające z wydanych decyzji i złożonych korekt deklaracji były przedmiotem monitoringu. UKS wystąpił do urzędów skarbowych o przekazywanie informacji o wpłatach związanych z wydanymi decyzjami i złożonymi korektami. Ponadto corocznie przekazywał urzędom skarbowym informacje o nieuregulowanych zobowiązaniach powstałych w związku z kontrolą skarbową, a urzędy skarbowe potwierdzały występowanie zaległości lub uzupełniały informacje o wpłatach.

Urząd nałożył również 3.384 mandaty na łączną kwotę 682,1 tys. zł, w tym: 1.478 w 2008 r. na kwotę 268,1 tys. zł, w 2009 roku 1.261 – 265,9 tys. zł i 645 mandatów w I półroczu 2010 r. – 148 tys. zł.

⁴ W 2008 r. 3.752.057,5 zł, w tym 53 decyzje wydane na kwotę 3.085.026,20 zł uchylono do ponownego rozpatrzenia, uchylono w całości 31 decyzji na kwotę 667.031,30 zł; w 2009 r. 8.531.826 zł, w tym 120 decyzji na kwotę 7.905.942,00 uchylono do ponownego rozpatrzenia, uchylono w całości 16 decyzji na kwotę 625.884,00 zł; w I pół. 2010 r. 1.340.250 zł, w tym 33 decyzje wydane na kwotę 1.253.820,00 zł uchylono do ponownego rozpatrzenia, uchylono w całości 2 decyzje na kwotę 86.430,00 zł.

⁵ Badaniem objęto 15 losowo wybranych decyzji uchylonych (5 z 2008 r., 5 z 2009 r. i 5 z I pół. 2010 r.) oraz 3 decyzje w związku z uchYLENIEM których wystąpiły najwyższe kwoty zwrotów.

Kwota zwrotów związanych z wadliwymi decyzjami Urzędu wyniosła 5.064,6 tys. zł (3.758,4 tys. zł należność główna i 1.306, 2 tys. zł odsetki), co stanowiło 3,2% łącznej kwoty wydanych decyzji. W zbadanych 2 przypadkach największych zwrotów, ich powodem była odmienna interpretacja przepisów art. 17 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶ przez organ odwoławczy. Po przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia dyrektor UKS w oparciu o stan prawny i interpretację Ministerstwa Finansów podtrzymał swoje pierwotne ustalenia. Wydatki poniesione przez Urząd z tytułu roszczeń odszkodowawczych wyniosły ogółem 7,2 tys. zł.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia terminowość i prawidłowość prowadzonych postępowań kontrolnych oraz prowadzonych w ich ramach kontroli podatkowych.

Czas trwania kontroli podatkowych prowadzonych w ramach postępowań kontrolnych nie przekraczał terminów, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷. Wszystkie 50 kontroli wszczętych przed 7.03.2009 r. zakończono w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁸. Do 7.03.2009 r. Urząd nie był zobowiązany do stosowania terminów określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej w stosunku do prowadzonych kontroli podatkowych. Od tej daty UKS rozpoczął ewidencję czasu trwania kontroli podatkowej. Spośród 64 kontroli objętych limitem wynikającym z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, 6 kontroli trwało dłużej niż 12 dni, przy czym w żadnej nie przekroczone terminów określonych w art. art. 83 ust. 1 ww. ustawy.

Wszczęcie postępowania następowało na podstawie imiennego upoważnienia, zawierającego wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 13 ust. 6 ustawy o kontroli skarbowej. Protokoły kontroli spełniały wymagania formalne, określone w przepisach Ordynacji podatkowej i ustawy o kontroli skarbowej⁹.

Objęte szczegółowym badaniem 30 postępowań kontrolnych i kontroli podatkowych prowadzono zgodnie z przepisami ustawy o kontroli skarbowej i ustawy Ordynacja podatkowa. Wszczęcie postępowania następowało zgodnie z regulacjami określonymi w art. 13 ust. 1 i ust. 1a ustawy o kontroli skarbowej, a zebrany w ramach postępowania kontrolnego materiał dowodowy pozwalał na wydanie decyzji wymiarowej lub wyniku

⁶ j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 54 poz. 654 ze zm.

⁷ Dotyczy to 64 spośród 156 kontroli podatkowych wszczętych i zakończonych po 7.03.2009 r., do których miały zastosowanie limity czasu trwania kontroli podatkowych wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

⁸ Dz. U. Nr 18 poz. 97

⁹ Szczegółową analizą objęto 30 kontroli podatkowych przeprowadzonych w ramach 30 postępowań kontrolnych zakończonych wydaniem decyzji albo wynikiem kontroli.

kontroli. Stronom postępowania, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej¹⁰, umożliwiono wypowiedzenie się, co do zebranego w sprawie materiału dowodowego. Jedynie w 2 protokołach kontroli podatkowej kontrolerzy omyłkowo wpisali datę rozpoczęcia czynności kontrolnych przed faktyczną datą wszczęcia kontroli.

Decyzje wymiarowe¹¹ spełniały wymogi formalne i prawne, oraz dokumentowały stan faktyczny i prawny, stosowanie do art. 210 Ordynacji podatkowej.

Wprawdzie tylko jedno z 30 analizowanych postępowań kontrolnych zakończono w terminie 2 miesięcy – pozostałe przedłużano średnio 5 krotnie – jednak następowało to z przyczyn leżących po stronie podatników bądź było uzasadnione dodatkowymi czynnościami dowodowymi. Średnia liczba postępowań kontrolnych prowadzonych przez jednego inspektora kontroli skarbowej w latach 2008 i 2009 wyniosła 8, natomiast w I półroczu 2010 r. inspektor przeprowadził średnio 4 postępowania.

W 3 analizowanych przypadkach postępowań kontrolnych najwcześniej wszczętych i niezakończonych, przewlekłość postępowań nastąpiła z przyczyn niezależnych od Urzędu.

Urząd składał wnioski o dokonanie zabezpieczenia zobowiązania podatkowego, w terminach pozwalających na ich dokonanie przez uprawnione organy¹².

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

Otrzymują:

1. adresat
2. aa

¹⁰ Obecnie art. 24 ust. 4

¹¹ Analiza 156 decyzji wymiarowych.

¹² Badanie 15 losowo wybranych wniosków spośród 128.