



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów**

Warszawa, dnia 23 grudnia 2010 r.

**Pan
Jan Szostak
Naczelnik Urzędu Skarbowego
Warszawa-Wawer**

KBF-4101-06-05/2010
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 – Departament Budżetu i Finansów – skontrolowała Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer w zakresie prowadzonych postępowań kontrolnych i podatkowych w okresie 2008 – I półrocze 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 8 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez Urząd Skarbowy Warszawa-Wawer postępowań kontrolnych i podatkowych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie dołożono należytej staranności w sporządzaniu planów kontroli podatkowych na poszczególne okresy. Typując podmioty do kontroli kierowano się kryteriami zawartymi w regulacjach wewnętrznych Urzędu Skarbowego, wytycznych Ministra Finansów dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa na lata 2008–2010, w Krajowym i Wojewódzkim Planie Dyscypliny podatkowej oraz w wytycznych w zakresie VAT. Komórki wymiarowe typowały podmioty do kontroli w oparciu o analizy danych z bazy POLTAX oraz wskazania zewnętrzne.

¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

W procedurze typowania podmiotów do kontroli nie wykorzystywano wskazań automatycznych z podsystemu KONTROLA, gdyż podsystem wskazywał zbyt liczną populację podmiotów do badań.

W poszczególnych okresach planistycznych stopień uwzględnienia obowiązujących zaleceń i wytycznych był zróżnicowany. NIK zwraca uwagę, że w 2008 r. nie wytypowano podmiotów, które nie dokonały rejestracji w VAT, pomimo przekroczenia wartości sprzedaży określonej w art. 113 ustawy o VAT, z obszaru obrotu paliwami. W 2009 r. nie ujęto w kontroli podatników „uśpionych”, z obszaru handlu pojazdami. W I półroczu 2010 r. nie przewidziano kontroli podmiotów niezgłaszających działalności gospodarczej, podmiotów „znikających”, zaprzestających składania deklaracji podatkowych lub zawieszających działalność gospodarczą.

Obowiązujące w latach 2008–2009 zarządzenie nr 41/2007 Naczelnika Urzędu zobowiązywało do sporządzania rocznych planów kontroli. W rzeczywistości podmioty do kontroli ujmowano w planach kwartalnych, które stwarzały większe możliwości szybszego reagowania na potencjalne nieprawidłowości, w tym kontroli zwrotów VAT.

2. W ocenie NIK planując kontrole nie przeprowadzono rzetelnej analizy możliwości ich wykonania. Stwierdzono znaczne odstępstwa w realizacji kwartalnych planów kontroli. Np. w I półroczu 2010 r. nie zrealizowano 41,6% zaplanowanych kontroli, a w całym kontrolowanym okresie z zaplanowanych 234 kontroli przeprowadzono 166 (70,9%) oraz 258 kontroli pozaplanowych. Tak duże różnice w stosunku do planu wynikały przede wszystkim z konieczności realizacji w pierwszej kolejności kontroli zwrotu podatku naliczonego VAT i rozliczenia podatku VAT (234), których ilość, zdaniem NIK, można było oszacować, np. na podstawie ubiegłych lat. Były także spowodowane dużą, 45% rotacją pracowników w Dziale Kontroli Podatkowej.

Niezrealizowane kontrole ujmowano w planach następnych okresów lub odstępowano od ich przeprowadzenia. W przypadkach odstąpienia od przeprowadzenia kontroli w prowadzonej dokumentacji nie zamieszczano uzasadnienia niezrealizowania kontroli ujętej w planie z innych powodów niż zmiana właściwości miejscowej Urzędu, co było działaniem nierzetelnym. Na dokumentach „wskazanie do kontroli” komórki wymiarowe zamieszczały adnotację „wniosek wycofany” bez podania powodów odstąpienia od kontroli. Zdaniem NIK dokumenty winny zostać opatrzone w tzw. „ślad rewizyjny” umożliwiający późniejszą ich identyfikację.

Nie przeprowadzono kontroli u podatnika [...] ² tj. w obszarze o wysokim ryzyku nadużyć, pomimo dwukrotnego zawiadomienia podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli ³. Zdaniem NIK należy przeanalizować dane o prowadzonej działalności przez tego podatnika i podjąć decyzję o ewentualnej kontroli.

² Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), zwanej dalej uodip oraz art. 297 i art. 298 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), zwanej dalej O.p. – tajemnica skarbową.

³ We wrześniu 2009 r. i w czerwcu 2010 r.

3. W okresie objętym badaniami NIK przeprowadzono 424 kontrole, z czego 364 kontrole właściwe⁴ i 60 doraźnych. Większość stanowiły kontrole w zakresie podatku od towarów i usług – 332, tj. 78,3%. NIK zwraca uwagę, że 11 kontroli w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych stanowiło 2,6% ogółu kontroli. Nie podejmowano również bieżących kontroli w zakresie wpłat zaliczek na ten podatek. W podatku dochodowym od osób fizycznych przeprowadzono tylko pięć kontroli wpłat zaliczek przez płatników.
- Urząd nie prowadził kontroli przy użyciu narzędzi elektronicznych (tzw. e-kontrola), gdyż nie posiadał licencji na program ACL.⁵ Zapotrzebowanie na dwa programy ACL zgłoszono do Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie w styczniu 2010 r.
4. Wskaźnik skuteczności kontroli mierzony relacją kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogółu kontroli, wynosił 52,6% w 2008 r., 56,3% w 2009 r. oraz 69,8% w I półroczu 2010 r. Stwierdzone uszczuplenia podatkowe wyniosły 3.071,7 tys. zł, a suma błędów podatkowych do odpisu wyniosła 85,3 tys. zł. Na znacznie niższym poziomie ukształtował się wskaźnik skuteczności kontroli w obszarach ryzyka, określonych w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (KPDP)⁶, który wyniósł w 2008 r. – 28,4%, w 2009 r. – 39,0%, za I pół. 2010 r. – 32%. Niski wskaźnik, znacznie poniżej średniej krajowej⁷, świadczy o niepełnym realizowaniu zadań określonych w Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym, może być wynikiem pomijania w kontroli niektórych obszarów ryzyka. Dowodzi również potrzeby rzetelnej analizy obszarów ryzyka popełniania nieprawidłowości.
5. W ocenie NIK czynności kontrolne przeprowadzano zgodnie z wymogami art. 83 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸. Spośród badanych 30 postępowań, najdłużej trwająca kontrola⁹ przedłużana była pięciokrotnie z powodu braku kontaktu z podatnikiem oraz braku dostępu do dokumentów księgowych związanych z zakresem kontroli. Pismem z dnia 22 lipca 2010 r. Urząd Skarbowy zawiadomił Prokuraturę Rejonową Praga-Południe o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez prezesa spółki. W trakcie badania 50 przypadków przedłużania kontroli stwierdzono, że w jednym przypadku nie podano przyczyny przedłużenia, co było niezgodne z art. 284b § 2 Ordynacji podatkowej¹⁰, a w 43 przypadkach w postanowieniach zastosowano schematyczną formułę „kontrola nie zostanie zakończona z uwagi na trwające czynności kontrolne i konieczność zachowania procedury”, która nie wyjaśniała prawdziwych przyczyn.
- Na podstawie 30 zbadanych postępowań kontrolnych ustalono, że w początkowym okresie obowiązywania przepisu art. 282b O.p., który wszedł w życie 1 stycznia 2009 r., w trzech przypadkach nie zawiadomiono podatników o zamiarze wszczęcia kontroli.

⁴ Kontrole właściwe to kontrole obejmujące pełny okres rozliczeniowy (rok lub kwartał).

⁵ Minister Finansów zalecał prowadzenie tego typu kontroli od 2008 r.

⁶ W obszarach ryzyka określonych w KPDP skontrolowano 271 podatników, stwierdzając nieprawidłowości na kwotę 2.511 tys. zł.

⁷ W 2008 r. 49,1%, w 2009 r. 54,5%, w I półroczu 2010 r. 51,8%.

⁸ Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 ze zm.

⁹ Kontrola wszczęta 16 czerwca 2010 r., z terminem zakończenia do 30 czerwca, przedłużana pięciokrotnie, do dnia zakończenia kontroli NIK nie została zakończona.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

W ośmiu protokołach sporządzonych po 1 stycznia 2009 r. nie zamieszczono pouczenia o obowiązku zawiadomienia organu podatkowego przez kontrolowanego o każdej zmianie swojego adresu zamieszkania dokonanej w ciągu sześciu miesięcy od dnia zakończenia kontroli podatkowej oraz o skutkach niedopełnienia tego obowiązku. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 290 § 2 pkt 8 Ordynacji podatkowej, który wszedł w życie 1 stycznia 2009 r.¹¹ Poza powyższymi brakami, protokoły kontroli odpowiadały wymogom art. 290 O.p., tj. zawierały w szczególności ocenę prawną sprawy oraz pouczenie o prawie złożenia zastrzeżeń i wyjaśnień oraz prawie złożenia korekty deklaracji. Dane dotyczące kontroli zostały terminowo wprowadzone do podsystemu KONTROLA, sprawdzone i zatwierdzone, a materiały z kontroli bez opóźnień przekazane do komórek wymiarowych.

6. NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia prawidłowość i terminowość prowadzonych postępowań podatkowych. Na podstawie badania 21 postępowań zakończonych decyzją wymiarową¹² stwierdzono, że w czterech przypadkach postępowania podatkowe wszczęto w terminie przekraczającym trzy miesiące od zakończenia kontroli. Spośród zbadanych spraw przewlekłe prowadzono postępowanie wobec[...]¹³Na wydanie decyzji określającej zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób prawnych (w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy) Urząd potrzebował 29 miesięcy. Przewlekłość postępowania wyjaśniono trwającymi 14 miesięcy czynnościami rzeczoznawcy. Postępowanie to można było zakończyć wcześniej, gdyż NIK stwierdziła nieuzasadnione przerwy między poszczególnymi czynnościami. W pozostałych przypadkach przyczyną przedłużenia postępowań była konieczność analizy obszernego materiału dowodowego, potrzeba przeprowadzenia dodatkowych czynności o które wystąpiła strona i nieodbieranie korespondencji przez podatników. Rzetelnie informowano strony o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

W podsystemie KONTROLA nie zamieszczano dat wszczęcia postępowania podatkowego, w wyniku czego utracono możliwość monitorowania terminowości i prawidłowości realizacji zadań na poszczególnych etapach postępowań podatkowych. Uzyskiwane raporty tzw. „dla nadzoru” nie odzwierciedlały stanu faktycznego i utraciły swoją wartość informacyjną.

Dane z decyzji wymiarowych były terminowo przekazywane do Działu Rachunkowości Podatkowej i niezwłocznie ewidencjonowane na kartach kontowych podatników oraz terminowo podejmowano windykację należności. Tylko w jednym przypadku tytuł wykonawczy na kwotę 3.572 zł wystawiono po miesiącu i 16 dniach od daty wprowadzenia decyzji wymiarowej do rejestru przypisów/odpisów.

¹¹ Postępowania kontrolne o numerach: 2114, 2156, 2155, 2124, 2108, 2105, 2071, 2175.

¹² Z 30 badanych postępowań kontrolnych 21 zakończyło się wydaniem decyzji wymiarowej, w sześciu przypadkach podatnicy złożyli korektę zeznania, a w 3 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹³ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), zwanej dalej uodip oraz art. 297 i art. 298 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), zwanej dalej O.p. – tajemnica skarbową.

7. Analiza uzasadnień decyzji Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie o uchyleniu sześciu decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego wykazała naruszanie przez Urząd przepisów Ordynacji podatkowej oraz niewystarczające dokumentowanie stanu faktycznego. Na rozpatrzonych 19 odwołań od 151 wydanych decyzji¹⁴ na kwotę 2.990,1 tys. zł 13 decyzji zostało utrzymanych w mocy, a sześć decyzji¹⁵, tj. 4,0% ogółem wydanych zostało uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia. W jednym przypadku Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie stwierdził niedopuszczalność odwołania, gdyż wskutek wadliwości postępowania wydana decyzja nie weszła do obrotu prawnego¹⁶. W postępowaniu podatkowym po kontroli nr 2067 w zakresie VAT, zakończonym decyzją wymiarową do wyliczenia zobowiązania przyjęto błędne kwoty dotyczące innego okresu rozliczeniowego. W konsekwencji nieprawidłowo określono zobowiązania podatkowe za miesiące objęte decyzją. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie uchylił w całości decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W ocenie NIK rozstrzygnięcia w powyższych sprawach wskazują na potrzebę wzmoczenia nadzoru kierownictwa Urzędu Skarbowego nad procesem wymiaru podatku oraz dołożenia większej staranności na poszczególnych etapach postępowania podatkowego.
8. Skutki sześciu wadliwych decyzji, w postaci odsetek, wyniosły 1.182,2 tys. zł¹⁷. Najwyższe odsetki w kwocie 999,1 tys. zł wypłacono w 2008 r. za okres od lipca 2003 r. do kwietnia 2008 r. Dotyczyły decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego, wydanej w 2003 r. i utrzymanej w mocy przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, o odmowie stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 r. w kwocie 1.631,5 tys. zł¹⁸. W związku z wyrokiem WSA decyzja ta została uchylona, a nadpłatę wraz odsetkami zwrócono podatnikowi. W innej sprawie, w wyniku ponad sześciomiesięcznej zwłoki w zwrocie 223.419,70 zł, koszty wadliwych decyzji wzrosły dodatkowo o 12.242 zł – do 131.513 zł. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Do Izby Skarbowej w Warszawie przekazano nierzetelne dane o kosztach wadliwych decyzji, bowiem w informacji za 2008 r.¹⁹, kwota kosztów wadliwych decyzji została zawyżona o 994,00 zł, zaś za 2009 r. zaniżona o 123.691,00 zł. Konsekwencją nierzetelnych danych przekazanych przez Urząd Skarbowy były nieprawdziwe informacje przesyłane przez Izbę Skarbową w Warszawie do Ministerstwa Finansów.
9. W wyniku 21 postępowań podatkowych wydanych zostało 20 decyzji na kwotę dodatkowego przypisu 1.939,2 tys. zł oraz jedna decyzja dotycząca odpisu w VAT

¹⁴ Decyzje systemowe, decyzji „papierowych” wydano 131.

¹⁵ Decyzje dotyczyły czterech podatników i obejmowały 13 okresów sprawozdawczych (tzw. decyzje systemowe).

¹⁶ Decyzja dotyczyła małżeństwa [...] w postępowaniu naruszono prawa strony.

¹⁷ Kwota wykazana w informacji według wzoru nr 13 sprawozdawczości z zakresu Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów i kwota 123,7 tys. zł niewykazana w sprawozdaniu.

¹⁸ Organy podatkowe zastosowały zawężającą wykładnię przepisów prawa materialnego dla określenia przedmiotu opodatkowania na niekorzyść podatnika (art. 21 ust 1 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

¹⁹ Według wzoru 13 sprawozdawczości z zakresu działania Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

na kwotę 184, 3 tys. zł. Zobowiązania ustalone w ośmiu decyzjach nie zostały uregulowane i stały się zaległościami podatkowymi w łącznej kwocie 1.792,0 tys. zł. Działania windykacyjne, polegające głównie na próbach zajęcia rachunku bankowego nie doprowadziły do odzyskania należności.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- staranne przeprowadzanie analizy ryzyka i doboru podmiotów do kontroli,
- rozważenie prowadzenia w szerszym zakresie kontroli podatku dochodowego od osób prawnych oraz kontroli zaliczek na podatek dochodowy,
- przeanalizowanie potrzeby przeprowadzenia kontroli u podatnika dwukrotnie zawiadamianego o wszczęciu kontroli,
- terminowe rozpoczynanie kontroli oraz prowadzenie postępowań kontrolnych bez zbędnej zwłoki,
- terminowe wszczynanie postępowań podatkowych oraz bieżące wprowadzanie do systemu Poltax dat wydania i doręczenia postanowień w sprawie wszczęcia postępowania podatkowego,
- zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami podatkowymi,
- podawanie faktycznych powodów przesunięcia terminu zakończenia kontroli,
- kontynuowanie czynności egzekucyjnych wobec dłużników kwoty 1.792 tys. zł,
- rzetelne wykazywanie kosztów wadliwych decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Naczelnika o przedstawienie, 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 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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji.