



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu
i Finansów**

Warszawa, dnia 21 grudnia 2010 r.

**Pani
Hanna Olczyk
Naczelnik Urzędu Skarbowego
Warszawa-Wola**

KBF-4101-06-06/2010
P/10/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów – skontrolowała Urząd Skarbowy Warszawa-Wola w zakresie prowadzonych postępowań kontrolnych i podatkowych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 listopada 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 7 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Naczelnik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie przez Urząd postępowań kontrolnych i podatkowych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. W ocenie NIK rzetelnie realizowano zadania w zakresie planowania kontroli podatkowych. Wewnętrzne procedury dotyczące typowania i przyjmowania podmiotów do kontroli były dostosowywane do wytycznych Ministra Finansów na kolejne lata, a kryteria typowania do kontroli były zgodne z Krajowym i Wojewódzkim Planem Dyscypliny Podatkowej. Komórki merytoryczne Urzędu, w oparciu o analizy danych z bazy POLTAX oraz źródła zewnętrzne, m.in. pisma z innych organów, donosy wskazywały podmioty do kontroli. Typowanie podmiotów do kontroli odbywało się z pominięciem wskazań automatycznych z podsystemu KONTROLA, gdyż podsystem wskazywał zbyt liczną populację podmiotów do kontroli.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 1079 kontroli, z tego 893 kontrole właściwe¹ i 186 kontroli doraźnych. Zamierzenia planistyczne zrealizowano w 77,3%, w tym 49,6% kontroli (570) przeprowadzono w zaplanowanym terminie, a 24,1% (277) kontroli zakończono po planowanym terminie. Odstępstwa od planu wynikały z konieczności przeprowadzenia w pierwszej kolejności kontroli zwrotu naliczonego

¹ Kontrole właściwe to kontrole obejmujące pełny okres rozliczeniowy (rok lub kwartał).

podatku VAT, zmiany właściwości miejscowej, braku kontaktu z podatnikiem, upadłości lub likwidacji podmiotu, przekroczenia limitu dni na kontrole, równoległe toczących się innych postępowań.

2. Wskaźniki skuteczności kontroli, mierzone relacją kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości (tzw. kontrole pozytywne) do wszystkich przeprowadzonych kontroli, wynosiły: 60,1% w 2008 r., 64% w 2009 r. oraz 58,6% w I połowie 2010 r. Świadczy to o prawidłowym doborze podmiotów do kontroli. Łączna suma stwierdzonych uszczupień w badanym okresie wyniosła 6.064,2 tys. zł. Urząd Skarbowy rzetelnie wykonywał zadania wynikające ze Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym, przeprowadzając 483 kontrole w obszarach ryzyka określonych w Wojewódzkim Planie Dyscypliny Podatkowej. Nieprawidłowości stwierdzono w 209 kontrolach (43,3%).

Kontrole w zakresie podatku od towarów i usług stanowiły średnio 73,2% wszystkich przeprowadzonych kontroli właściwych. NIK zwraca uwagę, że kontrole podatku dochodowego od osób prawnych (40) stanowiły zaledwie 3,5% kontroli właściwych pomimo, że 33 kontrole w tym podatku (82,5%) zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości. Zbyt małą w stosunku do potrzeb liczbę kontroli w podatku CIT tłumaczono znaczną ich pracochłonnością, co przy limitach określonych w art. 83 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej² rodziło zagrożenie niezakończenia sprawy w ustawowym terminie.

W badanym okresie przeprowadzono 29 kontroli z wykorzystaniem informatycznych narzędzi wspomagających kontrolę u podatników prowadzących księgowość w formie elektronicznej (e-kontrola), w tym w 20 stwierdzono nieprawidłowości.

3. Czynności kontrolne przeprowadzono zgodnie z wymogami art. 83 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Najwięcej kontroli (646) trwało nie dłużej niż dwa dni, natomiast w 60 przypadkach kontrola trwała od 11 do 28 dni. W zbadanych 54 kontrolach³ przedłużenie terminu kontroli następowało w uzasadnionych przypadkach, z przyczyn niezależnych od urzędu lub w stosunku do kontrolowanych podmiotów ograniczenie czasu trwania kontroli nie miało zastosowania. Kontrole te dotyczyły zasadności zwrotu podatku od towarów i usług, prowadzone były w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub w toku kontroli ujawniono zaniżenie zobowiązania podatkowego w wysokości przekraczającej 10% kwoty zadeklarowanego podatku. Po 1 stycznia 2009 r., w związku z wejściem w życie przepisu art. 282b Ordynacji podatkowej, podatnicy byli zawiadamiani o zamiarze wszczęcia kontroli z siedmiodniowym wyprzedzeniem. W jednym przypadku, przez przeoczenie, postanowienie zmieniające przewidywany termin zakończenia kontroli zostało wydane z siedmiodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 140 § 1 O.p.

Na badanej próbie 30 spraw ustalono, że protokoły kontroli odpowiadały wymogom art. 290 O.p., w szczególności zawierały stosowne pouczenia, ocenę prawną oraz – po 1 stycznia 2009 r. – pouczenie o możliwości skorygowania deklaracji dla podatku od towarów i usług.

Analiza raportów z podsystemu KONTROLA wykazała, że 21 wynikowych protokołów kontroli wraz z załącznikami zostało przekazanych do komórki wymiarowej po upływie 30-47 dni, a 43 protokoły kontroli bez stwierdzenia nieprawidłowości po upływie

² Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

³ Próba badawcza obejmowała 30 kontroli zakończonych w okresie objętym kontrolą decyzją wymiarową lub złożeniem korekty zeznania, 18 kontroli, w których termin zakończenia kontroli został przedłużony i 6 kontroli wszczętych po 1 stycznia 2009 r., tj. po wejściu w życie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ograniczających czas trwania kontroli u mikroprzedsiębiorców do 12 dni.

8-22 dni, tj. z naruszeniem postanowień *Instrukcji przekazywania materiałów uzyskanych w wyniku kontroli podatkowej do wykorzystania w postępowaniu podatkowym*, obowiązującej od 15 maja 2009 r. (termin instrukcyjny to 7 dni dla kontroli bez stwierdzenia nieprawidłowości i 20 dni dla kontroli wynikowej).

4. Kontrola postępowań podatkowych wykazała naruszenie przepisów Ordynacji podatkowej oraz opieszałość w prowadzonych czynnościach. W 2008 r. 13 postępowań podatkowych⁴ wszczęto w terminie przekraczającym 3 miesiące od dnia zakończenia kontroli podatkowej. NIK negatywnie ocenia, że w 9 przypadkach opóźnienie spowodowało brak możliwości naliczenia odsetek w kwocie 85.974 zł od zaległości podatkowych za okres od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji wymiarowej (na podstawie art. 54 § 1 pkt 6 O.p., obowiązującego do 31 grudnia 2008 r.). W jednej z tych spraw⁵ postępowanie podatkowe zostało wszczęte po upływie ponad 2 lat i dwóch miesięcy od zakończenia kontroli, co zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym. Zwłoka była spowodowana analizą obszernego materiału dowodowego oraz brakiem doświadczenia w prowadzeniu tego rodzaju spraw (sprawa dotyczyła handlu internetowego – sprzedaży przez portal Allegro). W 2009 r. w 2 sprawach⁶ wszczęcie postępowania podatkowego nastąpiło w terminie przekraczającym 6 miesięcy (189 i 275 dni) od czasu zakończenia kontroli, czym naruszono przepis art. 165b O.p. obowiązującego od 1 stycznia 2009 r. oraz postanowienia *Instrukcji przekazywania materiałów uzyskanych w wyniku kontroli podatkowej do wykorzystania w postępowaniu podatkowym*.

Ponadto, na podstawie analizy zapisów w podsystemie KONTROLA ustalono, że w podsystemie nie zamieszczano daty wszczęcia postępowania podatkowego w przypadku 63 postępowań z 2008 r. W konsekwencji generowane raporty nie odzwierciedlały stanu faktycznego. NIK zwraca uwagę, że Kierownictwo Urzędu Skarbowego nie wykorzystywało raportów tzw. „dla nadzoru” z podsystemu KONTROLA, pomimo że umożliwiają one monitorowanie prawidłowości i terminowości realizacji zadań na poszczególnych etapach postępowania.

Na podstawie badania 26 postępowań zakończonych decyzją wymiarową stwierdzono, że materiał dowodowy gromadzono w trakcie czynności kontrolnych, a w wyjątkowych przypadkach także po zakończeniu kontroli w postępowaniu podatkowym. Stronom umożliwiono czynny udział w postępowaniu oraz wypowiedzenie się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Cztery postępowania podatkowe zostały zakończone po upływie 1-2 miesięcy od upływu terminu zapoznania się podatnika z zebrany materiał dowodowy, tym samym czas ich trwania przekroczył terminy określone w art. 139 § 1 O.p. Ponadto w pięciu z 15 przypadków, w których przedłużano toczące się postępowanie podatkowe, nie powiadomiono podatnika o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu lub powiadomiono z opóźnieniem, co stanowiło naruszenie art. 140 O.p. Kontrola wykazała, że w początkowym okresie obowiązywania art. 165b § 1 O.p., który wszedł w życie od 1 stycznia 2009 r., wystąpiły dwa przypadki wszczęcia postępowania podatkowego, pomimo że podatnicy złożyli korekty deklaracji w całości uwzględniające ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości. W jednej sprawie pracownik przez przeoczenie nie zastosował przepisu pozwalającego

⁴ 12 przypadków stwierdzono na podstawie analizy raportów wszczętych postępowań podatkowych w podsystemie KONTROLA, a jeden wystąpił w badanej próbie 30 postępowań po kontroli podatkowej.

⁵ W badanej próbie 30 postępowań po kontroli podatkowej.

⁶ Stwierdzono na podstawie analizy raportów w podsystemie KONTROLA dot. postępowań wszczętych po 1 stycznia 2009 r.

złożyć korektę deklaracji VAT, w drugiej postępowaniem objęto miesiąc, za który skorygowano zeznanie oraz 9 następnym okresów rozliczeniowych (miesiące).

5. Analiza uzasadnień decyzji Dyrektora Izby Skarbowej o uchyleniu 15 decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego wykazała naruszenie przez Urząd przepisów Ordynacji podatkowej oraz niewystarczające dokumentowanie stanu faktycznego. Na rozpatrzonych 21 odwołań 6 decyzji zostało utrzymanych w mocy, a 15, tj. 6,2% spośród 243 wydanych decyzji zostało uchylonych (4 decyzje uchylono i określono zobowiązanie w kwocie niższej o 6,2 tys. zł, jedną zwrócono do dokonania dodatkowego wymiaru podatku, a 8 spraw przekazano do ponownego rozpatrzenia⁷). W jednym przypadku Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie stwierdził niedopuszczalność odwołania, gdyż postanowienie o wszczęciu postępowania nie zostało skutecznie doręczone stronie, w związku z czym decyzja wydana w toku postępowania w pierwszej instancji nie weszła do obrotu prawnego. Dyrektor Izby Skarbowej wskazał jako przyczyny uchylenia 10 decyzji naruszenia przepisów Ordynacji podatkowej, w szczególności: art. 169 § 1 O.p., 193 § 6-8 O.p., art. 121 § 1 O.p., art. 122 O.p., art. 133 § 1 O.p., art. 187 § 1 O.p. i art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 O.p. W ocenie NIK rozstrzygnięcia w powyższych sprawach wskazują na potrzebę wzmoczenia nadzoru Naczelnika Urzędu Skarbowego nad procesem wymiaru podatku oraz dołożenia większej staranności, by uniknąć naruszeń przepisów prawa. Skutki wadliwych decyzji, w postaci odsetek, wyniosły w latach 2008-I połowa 2010 r. 1.344,2 tys. zł.
6. Dodatkowy przypis podatku w badanych 30 sprawach wyniósł łącznie 2.046,2 tys. zł, w tym 70,2% (1.437,4 tys. zł) stanowiły zaległości podatkowe. Urząd Skarbowy prawidłowo dokonywał przypisu należności, z jednym wyjątkiem, kiedy to w wyniku przeoczenia pracownika przedawnieniu uległa część zobowiązania podatkowego z tytułu VAT w kwocie 2,9 tys. zł. Ustalenia kontroli wykazały, że Urząd Skarbowy korzystał z uprawnień art. 33 § 1 O.p., tj. w jednym przypadku dokonał zabezpieczenia zobowiązania podatkowego w łącznej kwocie 526.144 zł, w tym kwota 453.728 zł stanowiła należność główną.
7. Na podstawie analizy raportów „dla nadzoru”, z wykorzystania materiałów pokontrolnych (decyzji wymiarowych i korekt) ustalono, że komórka wymiarowa z opóźnieniem tworzyła i przekazywała do komórki Rachunkowości rejestry przypisów/odpisów. W rezultacie okres pomiędzy datą doręczenia decyzji/wpływu korekty a datą przypisu wynosił w badanym okresie: 30-60 dni w 88 przypadkach, 61-90 dni w 37 przypadkach i powyżej 90 dni w 52 przypadkach (najdłużej 355 dni), co było działaniem nierzetelnym. W zbadanej próbie 30 spraw Dział Rachunkowości Podatkowej rzetelnie wykonywał zadania w zakresie dokonywania przypisów na kartach kontowych podatników. W ponad połowie spraw (60%) przypisu należności dokonano tego samego lub następnego dnia.

W Urzędzie brak było wewnętrznych instrukcji określających terminy wprowadzania danych do systemów informatycznych dotyczących decyzji wymiarowych i korekt deklaracji, co miało wpływ na skuteczność monitoringu spłat zobowiązań przez podatników. Instrukcję w tej sprawie wprowadzono w trakcie kontroli NIK (Zarządzenie Naczelnika Urzędu Skarbowego nr 31/2010 z dnia 29 listopada 2010 r.).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami podatkowymi,
- rozważenie prowadzenia w szerszym zakresie kontroli w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych,

⁷ Po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano 4 decyzje wymiarowe, 1 postępowanie umorzono, a 2 postępowania są w toku.

- bezzwłoczne przypisywanie należnych kwot z decyzji pokontrolnych i korekt w ewidencji księgowej,
- kontynuowanie czynności egzekucyjnych wobec dłużników kwoty 1.437,4 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Panią Naczelnik o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Naczelnik prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów NIK 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 których mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.