



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF-4101-07-02/2013

P/13/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/042 – Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Katarzyna Smagała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85378 z dnia 5 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85392 z dnia 19 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej, 02-677 Warszawa ul. Cybernetyki 19B
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksy Oszmiańczuk Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- typowanie podmiotów do kontroli zgodnie z wytycznymi Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej oraz po rzetelnej analizie istotnych wskazań ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych,
- monitorowanie transakcji wewnątrzspółnotowych w celu wskazania podmiotów podejrzewanych o udział w oszustwie podatkowym,
- ujmowanie w planach kontroli podmiotów o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości,
- poprawa trafności doboru podmiotów do kontroli mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli,
- poprawa jakości wydawanych decyzji wymiarowych mierzona relacją liczby decyzji pokontrolnych i wymierzonych kwot podatku utrzymanych w mocy do rozstrzygnięć organu II instancji.

Analiza 30 postępowań kontrolnych wykazała opóźnienie w założeniu metryki sprawy oraz jeden przypadek niepoinformowania podatnika o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższe uchybienia nie spowodowały ujemnych skutków dla zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług.

Częstotliwość stwierdzanych nieprawidłowości w toku kontroli VAT (planowych i doraźnych) z 79% w 2011 r. wzrosła do 81% w 2012 r. oraz do 86% w pierwszym półroczu 2013 r. Wzrosły również kwoty stwierdzonych uszczupień w VAT

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

z 341,0 mln zł w 2011 r. do 453,0 mln zł w 2012 r. W I półroczu 2013 r. wyniosły 215,1 mln i były o 0,5 mln zł wyższe od uszczupień stwierdzonych w kontrolach przeprowadzonych w I półroczu 2012 r. Powyższe dane, jak i badania szczegółowe świadczą o poprawie skuteczności urzędu w zwalczaniu oszustw w VAT, ale wskazują zarazem na znaczne rozmiary uszczuplania dochodów budżetu państwa z VAT. Niski był poziom odzyskiwanych przez budżet państwa kwot wynikających z wydanych decyzji pokontrolnych i korekt deklaracji podatkowych. W 2011 r. odzyskano 142,9 mln zł, tj. 41,9%, w 2012 r. 115,9 mln zł, tj. 25,6%, a w I półroczu 2013 r. 26,2 mln zł, tj. 12,2%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu faktycznego

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. rozpatrzono 2.852 wnioski o przeprowadzenie kontroli², w tym 278 sporządzonych na podstawie własnych analiz. Do kontroli zakwalifikowano 783 podmioty, w tym 589 do kontroli realizowanych w trybie doraźnym. Do innych organów przekazano 1.338 wniosków, a 731 nie spełniało przesłanek do wszczęcia postępowania kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.64-66)

Typując podmioty do kontroli przestrzegano zaleceń Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej określonych w corocznych „Zdaniach urzędów kontroli skarbowej”. Przygotowując propozycje podmiotów do kontroli analizą objęto istotne wskazania ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych, w tym:

- wyniki analizy danych z Polskiej Aplikacji VIES³ o rozbieżnościach między deklarowanym przez polskich podatników nabyciem towarów i usług z krajów UE a deklarowanymi przez kraje UE dostawami do Polski,
- informacje otrzymane z innych państw członkowskich UE na wnioski administracji polskiej kierowane na podstawie rozporządzenia Rady UE Nr 904/2010⁴,
- informacje wymieniane w ramach sieci Eurofisc⁵ o podmiotach podejrzewanych o udział w oszustwach podatkowych,
- ustalenia wywiadu skarbowego.

W wyniku prowadzonych działań analitycznych rozpoznano cztery nowe typy działań podatników, których celem było wyłudzenie podatku od towarów i usług. Proceder wyłudzenia VAT stwierdzono w branży elektronicznej, w obrocie nieruchomościami i prawami wieczystego użytkowania, lekami refundowanymi oraz w branży informatycznej. W kwietniu 2013 r. rozpoczęto opracowanie założeń w celu stworzenia bazy umożliwiającej analizę powiązań finansowych, towarowych i osobowych oraz identyfikację łańcucha podmiotów uczestniczących w mechanizmie oszustw karuzelowych.

(dowód: akta kontroli str. 167-171, 275-277, 426, 444)

² Dane o wnioskach ogółem, w tym dotyczące rozliczeń w podatku od towarów i usług.

³ System Wymiany Informacji o podatku VAT.

⁴ Rozporządzenie Rady UE Nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie wartości dodanej (Dz. U. UE L.2010.268.1).

⁵ Sieć powołana rozporządzeniem Rady UE Nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie wartości dodanej.

Wnioski o przeprowadzenie kontroli rozpatrywano zgodnie z kryteriami typowania podmiotów do kontroli określonymi w procedurach wprowadzonych przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej 17 czerwca 2011 r. Przeprowadzono analizy podmiotów wskazywanych we wnioskach o przeprowadzenie kontroli w oparciu o zgromadzone dane z dostępnych baz. Na podstawie wyników analizy przedkładano komisji ds. typowania podmiotów do kontroli propozycje podmiotów do kontroli ze wskazaniem przedmiotu kontroli oraz przesłanek uzasadniających jej podjęcie. W badanym okresie na 37 posiedzeniach komisja kwalifikowała podmioty do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 82-100, 225, 455-464)

Badania 65 wniosków o przeprowadzenie kontroli wykazały, że skierowanie propozycji do komisji ds. typowania podmiotów do kontroli poprzedzane było rzetelną analizą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. W wyniku przeprowadzonej analizy, komisji ds. typowania podmiotów do kontroli przedstawiono 51 wniosków. Dwa wnioski stanowiły podstawę do przeprowadzenia kontroli w trybie doraźnym, jeden wniosek przekazano zgodnie z właściwością terytorialną do innego urzędu kontroli skarbowej, a pięć wniosków przekazano do wykorzystania właściwym urzędem skarbowym. W pozostałych przypadkach nie wystąpiły przesłanki do przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 426, 444-446, 453, 454, 465, 466, 467-471, 483-543)

Analiza danych o transakcjach wewnątrzspółnotowych była stałym elementem oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w rozliczeniach podatników wskazanych w doniesieniach i wnioskach o przeprowadzenie kontroli. Ponadto własne rozpoznania w oparciu o dane z Polskiej Aplikacji VIES przeprowadzono za poszczególne kwartały 2012 r. i 2013 r. Rozbieżności pomiędzy danymi deklarowanymi w informacjach podsumowujących, deklaracjach VAT oraz danymi wynikającymi z komunikatów innych krajów członkowskich UE za 2012 r. sprawdzono w maju i listopadzie 2012 r. oraz w lutym i marcu 2013 r. Analizy rozbieżności za I kwartał 2013 r. dokonano w maju 2013 r., a w czerwcu i lipcu 2013 r. za II kwartał 2013 r. W wyniku tych prac monitorowaniem objęto dwa podmioty, trzy wytypowano do kontroli, a w przypadku siedmiu ustalono, że inne urzędy kontroli skarbowej prowadzą już postępowania kontrolne. Trzy podmioty wytypowane do kontroli, po analizie danych w maju 2013 r., stanowią propozycję do planu kontroli na I półrocze 2014 r.

Typując podmioty do kontroli wykorzystano informacje otrzymane w marcu i czerwcu 2013 r. z Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy o 128 podmiotach podejrzewanych o oszustwa podatkowe przy dokonywaniu transakcji wewnątrzspółnotowych. Działania były prowadzone w ramach programu pilotażowego Ministerstwa Finansów mającego na celu zwiększenie efektywności wykrywania i zapobiegania oszustwom w podatku VAT popełnianym przez podatników dokonujących wewnątrzspółnotowych nabyć towarów bez opodatkowania na terytorium kraju. Zweryfikowane zostały wszystkie podmioty. W efekcie u siedmiu podatników prowadzone są postępowania kontrolne, w planie kontroli na II półrocze 2013 r. ujęto kolejnych pięć podmiotów, a cztery komisja ds. typowania podmiotów do kontroli zakwalifikowała jako propozycję do planu na I półrocze 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 167-170, 580, 581)

W ramach sieci Eurofisc, służącej sprawnej wymianie między państwami członkowskimi ukierunkowanych informacji o transakcjach budzących wątpliwości co do ich rzetelności, do UKS w Warszawie wpłynęło 10 informacji dotyczących 138 podmiotów podejrzanych o udział w oszustwie karuzelowym. Weryfikacji

poddano wszystkie podmioty dokonujące transakcji z podatnikami unijnymi, wobec których istniało podejrzenie o udziale w oszustwie podatkowym. Do kontroli wytypowano 24 podmioty. Po weryfikacji odstąpiono od kontroli czterech podmiotów, gdyż kontrole zostały podjęte przez organ podatkowy.

(dowód: akta kontroli str. 170, 171, 210-211, 426, 443, 444)

Typując podmioty do kontroli wykorzystano także 20 informacji o podmiotach dokonujących transakcji wewnątrzspółnotowych podejrzanych o dokonywanie oszustw, przekazanych przez Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie.

(dowód: akta kontroli str. 172-205, 215)

W 2012 r. przeprowadzono analizę podmiotów dokonujących importu towarów z zastosowaniem zwolnienia z poboru VAT, których miejscem przeznaczenia było terytorium państwa członkowskiego UE inne niż terytorium kraju i których wywóz z terytorium kraju następował w ramach wewnątrzspółnotowej dostawy towarów. W wyniku analizy nie stwierdzono przesłanek wskazujących na występowanie nieprawidłowości w podmiotach dokonujących odpraw w polskich urzędach celnych.

(dowód: akta kontroli str.171, 172)

Wprowadzone w czerwcu 2011 r. zasady typowania podmiotów do postępowania kontrolnego oraz monitorowanie obszarów zagrożonych występowaniem nieprawidłowości wpłynęło na poprawę skuteczności kontroli VAT mierzonej relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli. Częstotliwość stwierdzanych nieprawidłowości w toku kontroli VAT (planowych i doraźnych) w 2011 r. wyniosła 79%, w 2012 r. 81% oraz 86% w I półroczu 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Kontroli Skarbowej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację typowania podmiotów do postępowania kontrolnego przez Urząd Kontroli Skarbowej.

2. Opracowywanie planów kontroli, monitorowanie ich realizacji oraz prowadzenie postępowań kontrolnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Plany kontroli sporządzano rzetelnie, wykazując podmioty, u których przeprowadzona analiza wykazała wysokie prawdopodobieństwo stwierdzenia nieprawidłowości. W planach na 2012 r. i I półroczu 2013 r. ujęto 467 podmiotów, w tym 286 podmiotów do kontroli rozliczeń podatku od towarów i usług. W planach ujmowano podmioty zakwalifikowane przez komisję ds. typowania podmiotów do kontroli, w tym podmioty, w stosunku do których nie wszczęto postępowania kontrolnego podczas realizacji poprzedniego planu kontroli. W planie na I półroczu 2012 r. uwzględniono 67 podmiotów z planu kontroli na II półroczu 2011 r., w planie na II półroczu 2012 r. uwzględniono 44 podmioty z planu poprzedniego okresu, a w planie na I półroczu 2013 r. 20 podmiotów z planu na II półroczu 2012 r.

Dwa podmioty, u których planowano wszcząć kontrolę rozliczeń z podatku od towarów i usług ujęto we wszystkich półrocznych planach sporządzonych na 2012 r. oraz 2013 r. Postępowanie kontrolne w stosunku do tych podmiotów nie zostało wszczęte. Rozpoczęcie kontroli w jednym przypadku uzależniono od wyników kontroli prowadzonej u kontrahenta podatnika. Kontrola u kontrahenta została zakończona 10 czerwca 2013 r. Kontrola u drugiego podatnika nie została wszczęta z powodu obciążenia inspektorów

i prowadzoną aktualnie kontrolą czterech podmiotów powiązanych osobowo z podatnikiem.

(dowód: akta kontroli str. 67-69, 212, 416-420, 578, 1058, 1063-1064, 1096-1099, 1105)

Przy tworzeniu planów kontroli wykorzystywano głównie:

- wyniki własnych analiz, na podstawie których zaplanowano 179 kontroli, w tym 116 kontroli rozliczeń z VAT,
- wnioski urzędów skarbowych i izb skarbowych – 123 kontrole, w tym 74 kontrole rozliczeń z VAT,
- wnioski Ministerstwa Finansów i innych urzędów kontroli skarbowej – 59 kontroli,
- wnioski prokuratury i Policji – 39 kontroli,
- wnioski wywiadu skarbowego – 22 kontrole,
- wnioski osób fizycznych, anonimy – 19 kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 67-69, 212)

- 2.2. Postępowania kontrolne, stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej⁶ prowadzono zgodnie z planem kontroli. Plan kontroli⁷ na I półrocze 2012 r. zrealizowano w 59,9%, na II półrocze 2012 r. w 75,3%, a na I półrocze 2013 r. w 55,3%. Niepełna realizacja planów kontroli wynikała z konieczności szybkiego reagowania na wydarzenia i wszczynania postępowań kontrolnych w trybie doraźnym wobec podmiotów działających w branżach szczególnie wrażliwych na oszustwa karuzelowe w celu udowodnienia łańcucha transakcji (elektronika, złoto, stal budowlana), szybkiej reakcji na informacje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, wszczynania postępowań przed dokonaniem zwrotu VAT.

(dowód: akta kontroli str. 224,326-328, 396, 440)

Odstąpiono od przeprowadzenia kontroli 58 podmiotów, tj. 12,4% podmiotów ujętych w planach kontroli. Organ kontroli skarbowej odstąpił od przeprowadzenia kontroli, gdy postępowanie kontrolne w tym zakresie wszczął naczelnik urzędu skarbowego (dziewięć kontroli), w związku ze zmianą zasięgu terytorialnego działania Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie lub zmianą siedziby podmiotu (15 kontroli), złożenia przez podatnika korekty deklaracji za dany okres, głównie po doręczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego (osiem kontroli), nieustalenia miejsca siedziby podatnika (dziewięć kontroli), przeprowadzenia kontroli za inny okres i braku przesłanek do kolejnej kontroli (trzy kontrole). W jednym przypadku kontrolę zrealizowano w trybie doraźnym. W trzech sprawach odstąpiono od wszczęcia kontroli, ponieważ podatnicy skorygowali deklaracje w taki sposób, że wyeliminowali powód, który decydował o ich wytypowaniu do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 385-386, 393, 407-408, 440, 553, 554, 1058)

- 2.3. W 2012 r. zakończono 393 kontrole skarbowe dotyczące rozliczeń VAT, tj. o pięć więcej niż w 2011 r. Mniejsza była liczba zakończonych kontroli planowych, natomiast wzrosła liczba kontroli doraźnych. W 2011 r. zakończono 130 kontroli planowych i 258 kontroli doraźnych, a w 2012 r. 111 kontroli planowych i 282 kontrole doraźne. W I półroczu 2013 r.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.

⁷ Dane dla kontroli ogółem.

zakończono 139 kontroli (w tym 42 planowe), tj. o 49 mniej niż w I półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 214)

- 2.4. Podstawą wszczęcia kontroli doraźnych były przede wszystkim wnioski:
- inspektorów kontroli skarbowej, którzy w ramach prowadzonego już postępowania kontrolnego stwierdzali nieprawidłowości za inny okres bądź u kontrahentów podatnika,
 - wywiadu skarbowego,
 - prokuratury w związku z już toczącym się śledztwem,
 - komórki zajmującej się typowaniem podmiotów do kontroli sporządzone na podstawie wyników własnych analiz.

Na wnioski organów podatkowych przeprowadzono sześć postępowań kontrolnych przed dokonaniem zwrotu VAT, a siedem na dzień 30 czerwca 2013 r. było w toku. W efekcie przeprowadzonych doraźnie postępowań kontrolnych ujawniono nieprawidłowości na kwotę 55,3 mln zł, w tym zwroty VAT zmniejszono o 54,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 224, 325, 326, 392, 421-424)

Kontrole w trybie doraźnym przeprowadzano, gdy zebrany materiał analityczny dawał podstawę do przypuszczenia, że powiązane podmioty uczestniczą w karuzeli podatkowej oraz mogą działać przez krótki okres, nie składając deklaracji. Ponadto w tym trybie realizowano wnioski wymagające realizacji ze względu na bliski termin przedawnienia. Nieprawidłowości w rozliczeniach podatku VAT stwierdzono w 87% kontroli przeprowadzonych w trybie doraźnym w 2011 r. i w 2012 r. oraz w 92% kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2013 r. Kontrole planowe zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości w 63% w 2011 r., w 65% w 2012 r. oraz w 71% w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 214, 224, 326-328)

- 2.5. W toku prowadzonych postępowań kontrolnych występowało do innych krajów członkowskich z wnioskami o udzielenie informacji na podstawie art. 7 rozporządzenia Rady UE 904/2010. W 2012 r. wysłano 127 wniosków, tj. o 92 więcej niż w 2011 r.⁸, a w I półroczu 2013 r. 143 wnioski. W efekcie wysłanych i otrzymanych wniosków zakończonych prawomocną decyzją ustalenia w podatku od towarów i usług wyniosły 5,3 mln zł, w podatku dochodowym od osób prawnych 4,2 mln zł, a w podatku akcyzowym 3,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 216, 397-402)

- 2.6. W trakcie kontroli rozpoznawano grupy podmiotów, które działały w sposób zorganizowany. W latach 2011-2012 rozpoznano 13 grup, które działały w celu uniknięcia zapłaty podatku od towarów i usług. W 66 decyzjach w zakresie VAT określono zobowiązania do wpłaty na kwotę 329,6 mln zł, zmniejszono kwoty zwrotu o 101,7 mln zł oraz zmniejszono kwoty o 1,7 mln zł do przeniesienia na kolejny okres rozliczeniowy. Wpłaty z tego tytułu wyniosły 58,6 mln zł. W trzech sprawach toczy się postępowanie odwoławcze. Pozostałe decyzje są ostateczne.

(dowód: akta kontroli str. 275, 280-314, 425, 429-432)

⁸ W 2011 r. były to wnioski kierowane na podstawie poprzedniego rozporządzenia o współpracy, tj. rozporządzenia Rady nr 1798/2003 z 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej.

- 2.7. W 2012 r. oraz I półroczu 2013 r. nie kierowano wniosków do Ministerstwa Finansów o wszczęcie kontroli wielostronnych z udziałem innych państw członkowskich UE. Pracownicy Urzędu wzięli udział w kontroli wielostronnej wszczętej z inicjatywy Holandii. W wyniku kontroli wydano decyzje w zakresie podatku od towarów i usług i podatku dochodowym od osób fizycznych. Organ odwoławczy uchylił wszystkie decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 415)

- 2.8. W 2012 r. ujawniono 23,8 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze na kwotę 2.681,2 mln zł. W porównaniu do 2011 r. ujawniono o 1,1 tys. faktur więcej na kwotę wyższą o 1.538,4 mln zł. W I półroczu 2013 r. ujawniono 6,4 tys. faktur na kwotę 749,8 mln zł. Fikcyjne faktury wystawiane były przez podmioty istniejące i prowadzące działalność gospodarczą, podmioty formalnie zarejestrowane i nieprowadzące działalności oraz podmioty nieistniejące i nigdy niezarejestrowane na potrzeby działalności gospodarczej. Zjawisko wystąpiło w różnych rodzajach działalności gospodarczej i ujawnione zostało w trakcie rozpracowywania nieprawidłowości podatkowych w podatku akcyzowym, w VAT i podatkach dochodowych. „Puste faktury” służyły głównie do zawyżenia kosztów i zwrotu podatku z tytułu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym.

(dowód: akta kontroli str. 213, 334, 335, 393, 437, 438)

Z dokumentacji sześciu podatników, którzy posługiwali się nierzetelnymi fakturami wynikało, że organ kontroli skarbowej wydał decyzje w zakresie podatku od towarów i usług (decyzje pięciu podatników są ostateczne). Ustalenia wynikające z decyzji wyniosły 22.264,3 tys. zł (do wpłaty) i 16,5 tys. zł (do przeniesienia), a wpłacono 0,3 tys. zł. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wszczęto postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych. I tak postępowanie przygotowawcze:

- A. zostało wszczęte w stosunku do jednego podatnika 8 maja 2013 r. Kontrola skarbowa wykazała, że Spółka wystawiała faktury nie dokonując faktycznych czynności dostawy towarów. Wszelka korespondencja w trakcie postępowania kontrolnego doręczana była w trybie art. 150 i 151 Op. W wydanych decyzjach w zakresie podatku od towarów i usług ustalono do wpłaty 19.306,9 tys. zł.
- B. zostało przeprowadzone, a następnie sporządzono akt oskarżenia przeciwko czterem oskarżonym podatnikom. Wydano wyroki dla trzech oskarżonych. Oskarżeni zostali uznani winni zarzucanych czynów i z tytułu poniesionego przestępstwa skarbowego sądy wymierzyły kary grzywny w wysokościach odpowiadających 40, 60 i 200 stawek dziennych (wysokość stawki dziennej określono od 50 do 55 zł). W decyzjach dotyczących podatku od towarów i usług Dyrektor UKS określił podatnikom do wpłaty 67,9 tys. zł i do przeniesienia 16,5 tys. zł (jeden podatnik wpłacił 0,3 tys. zł). W toku jest sprawa sądowa podatnika, któremu organ kontroli skarbowej w wydanych decyzjach dotyczących podatku od towarów i usług określił do wpłaty 1.824,2 tys. zł.
- C. w jednej sprawie zostało zawieszono z powodu braku decyzji ostatecznej (podatnik wniósł odwołanie od decyzji organu kontroli skarbowej, z której wynikało do wpłaty 1.065,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.441, 576, 577, 1059, 1064, 1102)

2.9. Z wniosków Wydziału Wywiadu Skarbowego przeprowadzono 148 kontroli oraz wydano 222 decyzje na kwotę 392,9 mln zł. W wyniku kontroli zakończonych przypisami na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług dokonano zabezpieczeń majątkowych na kwotę 87,8 mln zł. Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie zrealizował 136 kontroli i wydał 175 decyzji na kwotę 364,9 mln zł. W zakresie podatku od towarów i usług przeprowadzono 83 postępowania kontrolne i ustalono 108,0 mln zł do wpłaty, zmniejszono zwroty o 51,6 mln zł oraz kwotę do przeniesienia o 3,6 mln zł. W ramach prowadzonych spraw Wywiad skarbowy rozpoznał pięć mechanizmów oszustw w podatku od towarów i usług. Wydział Wywiadu Skarbowego prowadził działania w celu ustalenia osób i podmiotów uczestniczących w przestępstwie podatkowym oraz osób odpowiedzialnych. []⁹

(dowód: akta kontroli str. 329-337, 550-552)

2.10. W celu zwiększenia skuteczności zwalczania oszustw podatkowych związanych z obrotem paliwami w 2013 r. Urząd podjął współpracę z Urzędem Regulacji Energetyki w zakresie przekazywania przez URE informacji o podmiotach, co do których istnieje podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości w obrocie paliwami. W I półroczu 2013 r. do Urzędu wpłynęło 13 wniosków o kontrolę. Wszystkie wnioski przeanalizowano. W dwóch sprawach prowadzona jest kontrola, dwa podmioty zostały wskazane do ujęcia w planie kontroli na I półroczu 2014 r., jeden wniosek przekazano do innego UKS, w siedmiu sprawach nie stwierdzono przesłanek do wszczęcia kontroli, jeden wniosek przekazano do wykorzystania przez urząd skarbowy.

W ramach współpracy z Izłą Celną w Warszawie Urząd otrzymał dane o 368 podatnikach podatku akcyzowego nabywających paliwa z państw członkowskich UE. Informacje były wykorzystane w związku z ujawnionym mechanizmem oszustwa w VAT.

W celu zabezpieczenia środków pieniężnych pochodzących z oszustw podatkowych, na podstawie ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁰, podjęto współpracę z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie wymiany informacji o przepływach finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 327, 436, 437, 555-557)

2.11. Wymiana informacji oraz koordynacja działań Policji i kontroli skarbowej odbywała się na podstawie podpisanego 11 stycznia 2005 r. porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej w sprawie współdziałania Policji i organów kontroli skarbowej.

Uzgodnienia w zakresie zwalczania oszustw podatkowych pomiędzy Dyrektorem Izby Celnej w Warszawie, Dyrektorem Izby Skarbowej w Warszawie oraz Dyrektorem Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie odbywały się m.in. na spotkaniach, powołanego 13 czerwca 2011 r., Regionalnego Zespołu ds. zwalczania nieprawidłowości w obrocie towarami akcyzowymi.

(dowód: akta kontroli str. 425, 436, 437, 442-444, 472-482, 555-569)

⁹ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Urzędu Kontroli Skarbowej w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Nie wszczęto postępowania kontrolnego w stosunku do dwóch podmiotów ujętych w kolejnych planach kontroli sporządzonych na 2012 r. i 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zobowiązania w podatku od towarów i usług za okres, który był przewidziany do kontroli, w większości przedawnią się z końcem 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowywanie planów kontroli, monitorowanie ich realizacji, jak i prowadzenie postępowań kontrolnych.

3. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe

Rosła liczba wydanych decyzji oraz kwoty ujawnionych uszczupień podatkowych w VAT. Do budżetu państwa w 2011 r. wpłynęło 41,9% kwoty ustaleń z decyzji i korekt deklaracji w podatku od towarów i usług, 25,6% w 2012 r. oraz 12,2% w I półroczu 2013 r.

W 2012 r. organ kontroli skarbowej wydał 285 decyzji w zakresie VAT, tj. o 54 decyzje więcej niż w 2011 r. Kwota ustaleń wynikająca z decyzji w 2012 r. wyniosła 430,3 mln zł i była wyższa o 203,3 mln zł, tj. o 90% niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. organ kontroli skarbowej wydał 122 decyzje w VAT, tyle samo ile w I półroczu 2012 r. Kwota ustaleń wynikająca z tych decyzji wyniosła 201,8 mln zł i była wyższa o 4,3 mln zł niż w I półroczu 2012 r.

Wpłaty z tytułu zobowiązań wynikających z decyzji w zakresie VAT wydanych w 2012 r. wyniosły 85,5 mln zł, tj. 19,9% kwoty dokonanych ustaleń, a w I półroczu 2013 r. wpłacono 7,4 mln zł (tj. 3,6% kwoty dokonanych ustaleń). W 2011 r. wpłaty wyniosły 9,7 mln zł, tj. stanowiły 4,3% ustaleń.

W 2012 r. złożeniem przez podatników korekt deklaracji podatkowych zakończyło się 160 kontroli. Kwota ustaleń wynikająca ze złożonych korekt wyniosła 22,6 mln zł i była niższa o 91,3 mln zł (o 80,1%) niż w 2011 r. W I półroczu 2013 r. korektami zakończyło się 46 kontroli (w I półroczu 2012 r. 91 kontroli). Kwota ustaleń wynikająca ze złożonych korekt w I półroczu 2013 r. wyniosła 13,3 mln zł (w I półroczu 2012 r. 17,2 mln zł).

W związku ze złożonymi korektami w 2012 r. podatnicy wpłacili 30,4 mln zł, tj. o 102,8 mln zł mniej niż w 2011 r. (o 77,2%). Wpłaty dokonane na podstawie korekt w I półroczu 2013 r. były wyższe o 0,5 mln zł od dokonanych w I półroczu 2012 r. i wyniosły 18,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 162, 166, 546, 586, 590)

W 2012 r. podatnicy odwołali się do organu II instancji od 130 decyzji na kwotę 67,7 mln zł, podczas gdy w 2011 r. od 118 decyzji na kwotę 121,1 mln zł. W I półroczu 2013 r. podatnicy wnieśli 52 odwołania od decyzji na kwotę 61,4 mln zł, podczas gdy w I półroczu 2012 r. od 34 decyzji na kwotę 19,2 mln zł. Wskaźnik zaskarżalności decyzji mierzony relacją liczby decyzji, od których podatnicy wnieśli odwołanie do liczby wydanych decyzji uległ obniżeniu z 51% w 2011 r. do 46% w 2012 r. oraz 43% w I półroczu 2013 r.

Organ odwoławczy rozpatrzył w 2011 r. – 114 odwołań na kwotę 109,0 mln zł, w 2012 r. – 111 na 50,1 mln zł, w I półroczu 2012 r. – 32 na 17,5 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 19 na 18,8 mln zł. Poprawie uległ wskaźnik decyzji utrzymanych w ramach postępowania odwoławczego. Relacja liczby decyzji, które organ II instancji utrzymał w mocy do liczby wydanych rozstrzygnięć z 67% w 2011 r. wzrosła do 83% w 2012 r. oraz 84% w I półroczu 2013 r. W 2011 r. utrzymano w mocy decyzje na kwotę 100,2 mln zł, w 2012 r. na 45,9 mln zł oraz w I półroczu 2013 r. na kwotę 18,7 mln zł.

Liczba uchylonych decyzji przez organ odwoławczy sukcesywnie zmniejszała się, co świadczy o poprawie jakości wydawanych decyzji przez organ kontroli skarbowej. I tak w 2011 r. uchylono 37 decyzji, w 2012 r. – 19, w I półroczu 2012 r. – pięć, a w I półroczu 2013 r. – trzy. W większości przypadków organ odwoławczy uchylone decyzje, na podstawie art. 233 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹ (Op.), przekazywał do ponownego rozpatrzenia. W 2011 r. przekazał 27 decyzji na kwotę 7,6 mln zł, w 2012 r. – 15 na 4,0 mln zł, w I półroczu 2012 r. pięć na kwotę 0,9 mln zł a w I półroczu 2013 r. jedną decyzję na kwotę 65,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 162, 165, 588, 590-591)

Szczegółowym badaniem poddano akta 30 postępowań kontrolnych na kwotę 53,6 mln zł, tj. 46,3% kwoty ustaleń wynikających z wszystkich decyzji uchylonych w okresie objętym kontrolą. Organ odwoławczy uchylił decyzje organu I instancji, ponieważ stan faktyczny spraw nie został dokładnie wyjaśniony, a rozstrzygnięcia oparto na niepełnym materiale dowodowym, co było niezgodne m.in. z art. 122 i art. 187 ustawy Op. (z tego powodu uchylono decyzje w 28 badanych postępowaniach, w tym w 12 po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego). Ponadto w uzasadnieniach decyzji organ odwoławczy wskazywał, że organ I instancji:

- nie uzasadnił wyboru innej metody oszacowania obrotu od wskazanego w art. 23 § 3 Op. (wystąpiło w trzech przypadkach),
- nie uwzględnił, w związku ze zmianą linii orzeczniczej, prawa podatnika do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, o czym mowa w art. 86 ust. 1 i art. 88 ust. 4 ustawy o VAT (dotyczy czterech postępowań).

(dowód: akta kontroli str. 592-979, 1055-1105)

NIK zwraca uwagę, że w ramach jednego postępowania organ odwoławczy stwierdził niedopuszczalność odwołania, ponieważ zostało wniesione od decyzji nieskutecznie doręczonej. Organ I instancji doręczył protokół kontroli i decyzję pełnomocnikowi nieumocowanemu do reprezentowania strony w zakresie podatku od towarów i usług (pełnomocnictwo dotyczyło podatku dochodowego od osób prawnych), co było niezgodne z art. 145 § 1 Op. Przez niedopatrzenie organu postępowanie wydłużyło się o pięć miesięcy. Nie miało to wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 622-623, 811-847, 999-1012, 1136-1138, 1143-1144)

W badanych sprawach, stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹², zawiadamiano podatników o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego (z wyłączeniem przypadków wskazanych w art. 79 ust. 2). Stronie postępowania zapewniano czynny udział na każdym etapie postępowania. Każdorazowo przed wydaniem decyzji bądź wyniku kontroli, wyznaczano kontrolowanemu 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw między poszczególnymi czynnościami. Ponadto analiza wykazała, że w przypadku 29 postępowań rzetelnie informowano stronę o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i każdorazowo wyznaczano nowy termin zakończenia postępowania. Głównymi przyczynami przedłużania postępowania były: złożoność sprawy, konieczność zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego, konieczność przesłuchania świadków lub strony postępowania.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r. Nr 672 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 605-630, 927-936, 998-1054, 1126-1142)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nie we wszystkich przypadkach zostały przeprowadzone postępowania kontrolne w zakresie podatku dochodowego, gdy kontrola z VAT wykazywała, że podatnicy posługiwali się fakturami, które nie dokumentowały rzeczywistych zdarzeń gospodarczych lub dokonywali sprzedaży nieopodatkowanej podatkiem od towarów i usług. Dotyczy to sześciu spraw spośród badanych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 647-666, 751-762, 937-979, 998-1010, 1145-1150)

Zmniejszyła się liczba złożonych zawiadomień do komórki karnej skarbowej, w wyniku kontroli rozliczeń podatku od towarów i usług, pomimo że liczba zakończonych postępowań kontrolnych, w których ujawniono nieprawidłowości wzrosła. Miała na to wpływ m.in. realizacja kontroli wszczętych na wniosek prokuratury bądź prowadzonych we współpracy z CBS lub ABW, w których postępowanie przygotowawcze było prowadzone przez inny organ. W 2012 r. zawiadomienie do komórki karnej skarbowej złożono po przeprowadzeniu 195 kontroli (w 2011 r. po 246 kontrolach), a w I półroczu 2013 r. po 40 kontrolach (w I półroczu 2012 r. po 71). W efekcie wszczęto mniej postępowań karnych skarbowych. Liczba wszczętych postępowań w 2012 r. wyniosła 100, tj. o 43 mniej niż w 2011 r., a w I półroczu 2013 r. 21 postępowań, tj. o 11 mniej niż w I półroczu 2012 r.

Liczba postępowań karnych skarbowych zakończonych w 2012 r. była wyższa niż w 2011 r. o 33 i wyniosła 98, a w I półroczu 2013 r. 50. W 2012 r. do sądów wniesiono 48 aktów oskarżenia (w 2011 r. 27) oraz przekazano 18 wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (z czego 16 zostało zatwierdzonych przez sąd). W I półroczu 2013 r. skierowano 26 aktów oskarżenia oraz pięć wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (sąd zatwierdził wszystkie). Sądy wydały 32 orzeczenia skazujące w 2012 r. oraz 22 w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 162, 166, 547, 587, 589, 394, 547)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organ kontroli skarbowej ponownie rozpatrując []¹³ przez około 1,5 roku nie informował podatnika o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania, co było niezgodne z art. 140 § 1 Op. Strona postępowania nie była informowana w okresie od otrzymania przez organ I instancji akt postępowania po decyzji organu odwoławczego z 23 listopada 2009 r. do dnia 18 marca 2011 r., czyli wydania ponownej decyzji przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej. Uchybienie to nie miało wpływu na uchylenie przez organ odwoławczy decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. We wskazanym okresie w Urzędzie nie było praktykowane informowanie podatnika o przedłużeniu postępowania w sprawach przekazanych przez organ odwoławczy do ponownego rozpatrzenia. Poza wyżej wymienionym okresem podatnik był informowany – stosownie do art. 140 Op. – o przyczynach niezakończenia postępowania w terminie, jak i wyznaczeniu nowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 931-932, 999, 1011, 1126, 1133-1135)

¹³ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej

2. W postępowaniu []¹⁴ nie została założona, a co za tym idzie, nie była prowadzona metryka sprawy, co było niezgodne z art. 171a § 1-3 Op. Obowiązek taki wprowadzony został z dniem 7 marca 2012 r. W przedmiotowym postępowaniu metryka sprawy powinna zostać założona po otrzymaniu z Izby Skarbowej akt po decyzji Dyrektora IS z 21 maja 2012 r. Przyczyną niezakożenia i nieprowadzenia metryki sprawy była niewłaściwa interpretacja rozporządzenia Ministra Finansów z 1 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których jest wyłączony obowiązek prowadzenia metryki sprawy¹⁵ oraz pisma Departamentu Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów z 7 marca 2012 r.¹⁶ Metryka sprawy została sporządzona oraz załączona do akt sprawy przed zakończeniem kontroli NIK. Postępowanie kontrolne zostało zakończone decyzją Dyrektora UKS z 19 listopada 2012 r.

Osobami odpowiedzialnymi za wskazane nieprawidłowości byli inspektorzy kontroli skarbowej bezpośrednio zajmujący się tymi sprawami, a także naczelnicy wydziałów nadzorujący ich pracę.

W związku z tym, że w bieżących postępowaniach informowano podatników o niezakożeniu sprawy w terminie oraz wyznaczeniu nowego terminu, a także prowadzono metryki sprawy, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 982-983, 1107, 1123-1125, 1133-1135)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W badanym okresie poprawiła się jakość wydawanych decyzji, mierzona relacją liczby decyzji utrzymanych w mocy do liczby wydanych decyzji. NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę zwiększenia nadzoru nad rzetelnym gromadzeniem materiału dowodowego w toku postępowania kontrolnego, gdyż podstawową przyczyną uchylania decyzji organu kontroli skarbowej było rozstrzygnięcie w oparciu o niepełny materiał dowodowy.
2. Rosła kwota ujawnionych w wyniku kontroli uszczupień podatkowych, jednak wymierzone w decyzjach pokontrolnych zobowiązania były trudne do odzyskania.

Ocena częściowa

Pomimo wymienionych powyżej uwag oraz stwierdzonych w dwóch postępowaniach kontrolnych uchybień, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Kontroli Skarbowej w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Kontynuowanie intensywnych działań w zakresie zwalczania oszustw w VAT, w tym szybkiego reagowania na nieprawidłowości oraz pociągania do odpowiedzialności sprawców oszustw.
2. Wszczęcie postępowań kontrolnych w stosunku do dwóch podmiotów przewidzianych do kontroli w kolejnych planach kontroli na 2012 r. i 2013 r.
3. Rozważenie przeprowadzenia postępowań kontrolnych w zakresie rozliczeń w podatku dochodowym w stosunku do podatników, u których postępowanie kontrolne w VAT wykazało nieprawidłowości []¹⁸

¹⁴ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 245.

¹⁶ PK4/8012/67/AAN/12/555.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 6 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Katarzyna Smagała
Specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

Agnieszka Stanicka
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis

¹⁸ Wyłączenia dokonano przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej