



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF-4101-07-03/2013
P/13/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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
Kontroler	Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85374 z dnia 2 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy w Radomiu, ul. Stanisława Zbrowskiego 106, 26-615 Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Stysiek, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Radomiu (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Pierwszego Urzędu Skarbowego w Radomiu w zakresie zwalczania oszustw w VAT w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają rzetelne i prawidłowe działania Urzędu, który:

- odpowiednio wcześniej podejmował czynności weryfikacyjne wskazane w wytycznych Ministra Finansów w celu ujawnienia podmiotów o zwiększonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości,
- na bieżąco wykreślał z rejestru podatników VAT-UE, którzy zaprzestali składania deklaracji podatkowych,
- przeprowadził działania, zgodne z wytycznymi Ministra Finansów oraz uregulowaniami wewnętrznymi w celu potwierdzenia prawidłowości i zasadności wykazanej przez podatnika kwoty zwrotu lub nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy,
- typując podmioty do kontroli wykorzystywał wyniki własnych analiz, w tym analiz danych zawartych w deklaracjach podatkowych oraz w VIES²,
- w planach kontroli ujął podmioty, u których stwierdzono wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- terminowo udzielał odpowiedzi na zapytania administracji podatkowych innych państw członkowskich.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- opóźnień w wykreślaniu z rejestru podatników VAT podmiotów, które zaprzestały składania deklaracji podatkowych i z którymi nie było kontaktu,
- braku szczegółowych procedur dotyczących częstotliwości i zasad sporządzania i analizowania raportów z VIES,
- przeprowadzenia w Urzędzie analiz grupowych obejmujących mniej okresów niż wskazywały zalecenia Izby Skarbowej w Warszawie,

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

² System wymiany informacji o podatku VAT.

- niewykorzystania wyników przeprowadzonych analiz grupowych (podmioty wytypowane do kontroli nie zostały do czasu zakończenia kontroli NIK skontrolowane),
- nieprzeprowadzenia kontroli podatników prowadzących działalność w obszarach podwyższonego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, a których rozliczenia nasuwały wątpliwości co do ich rzetelności.

NIK zwraca uwagę na niewielki odsetek odzyskanych należności wynikających z decyzji pokontrolnych. W 2011 r. odzyskano 395,8 tys. zł, tj. 5,3%, w 2012 r. 93,2 tys. zł, tj. 2,6% oraz w I półroczu 2013 r. 88,0 tys. zł, tj. 2,6%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Weryfikowanie danych wynikających z dokumentów rejestracyjnych podatników VAT

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie było zarejestrowanych według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. 7.518 podatników VAT czynnych, w tym 2.702 podatników VAT UE.

Liczba podatników czynnych zarejestrowanych w Urzędzie wzrosła w niewielkim stopniu z 7.445 na koniec 2011 r. do 7.501 na koniec 2012 r. oraz do 7.518 według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. Bardziej wzrosła liczba podatników VAT-UE, z 2.355 na koniec 2011 r. do 2.588 na koniec 2012 r., tj. o 9,9% oraz do 2.702 na koniec czerwca 2013 r. (o 4,4%).

W 2012 r. zostało zarejestrowanych 874 nowych podatników, tj. o 75 (o 7,9%) mniej niż w 2011 r. a w I półroczu 2013 r. 443 podatników VAT.

(dowód: akta kontroli str. 239)

2. W Urzędzie zostały ustalone wewnętrzne procedury weryfikacji danych rejestracyjnych ujęte w Instrukcji I-040A/1 „Rejestracja i aktualizacja podatników VAT i VAT-UE” oraz instrukcjach w sprawie obsługi deklaracji podatku od towarów i usług (I-018/3 - obowiązującej do 31 grudnia 2012 r. oraz I-018/4 – obowiązującej od 1 stycznia 2013 r.).

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania systemowe zapewniają aktualność, kompletność i dokładność danych przekazywanych administracjom podatkowym za pośrednictwem systemu VIES.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 24-64)

3. Urząd otrzymał zalecenia Ministra Finansów, tj. „Wytyczne do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług” (z marca 2011 r.), „Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa i wytyczne do ich realizacji w 2012 r. i 2013 r.” oraz „Procedury oceny ryzyka” określające zasady weryfikowania danych podatników rejestrujących się jako podatnicy VAT-UE.

(dowód: akta kontroli str. 12, 229, 238)

4. Zadania związane z rejestracją podatkową i aktualizacją danych w zakresie podatku od towarów i usług oraz analizą i weryfikacją danych rejestracyjnych realizowali pracownicy Referatu Identyfikacji i Rejestracji Podatników (OB.-2). Zgodnie z Wytycznymi Ministra Finansów oraz uregulowaniami wewnętrznymi, pracownicy Referatu odpowiednio wcześniej analizowali i weryfikowali dane rejestracyjne podatników w celu wytypowania podmiotów o zwiększonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości wykorzystując w tym celu dostępne systemy i aplikacje informatyczne oraz dokumenty i informacje posiadane przez Urząd. Analiza akt 10 nowo zarejestrowanych podatników jako podatników VAT czynni

(lecz niezarejestrowanych jako podatnicy VAT UE) oraz 10 zarejestrowanych jako podatnicy VAT UE wykazała, że pracownicy Referatu OB.-2 na bieżąco analizując i weryfikując dane rejestracyjne podatników, sprawdzali m.in.:

- czy podmiot może prowadzić działalność w miejscu wskazanym w dokumentach rejestracyjnych wykorzystując dostępne serwisy internetowe, Krajowy Rejestr Sądowy – on line, bazę TERYT w zakresie nazw miejscowości oraz utworzony przez Izbę Skarbową w Warszawie wykaz „wirtualnych biur”,
- w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), czy osoby dokonujące zgłoszenia nie były wcześniej zamieszczone w przestępstwa gospodarcze, a także czy nie figurują w Bazie Podmiotów Szczególnych,
- posiadanie stosownych licencji, uprawnień i certyfikatów, jeżeli były wymagane do prowadzenia rejestrowanej działalności.

W toku prowadzonych czynności nie ujawniono podmiotów wywołujących wątpliwości co do rzetelności zgłoszonych danych rejestracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 240-262, 798, 807-811, 815, 818-821, 826-827, 832-877, 889, 892)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie weryfikowania danych wynikających z dokumentów rejestracyjnych podatników VAT.

2. Wykreślanie podatników VAT z rejestru podatników oraz monitorowanie składania przez podatników deklaracji

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą z rejestru podatników zostało wykreślonych ogółem 817 podatników, w tym 61 podatników na podstawie art. 96 ust. 9 oraz 26 podatników na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³.

(dowód: akta kontroli str. 239)

2. Urząd otrzymał zalecenia Ministra Finansów dotyczące wykreślenia podatników z rejestru podatników VAT, VAT UE z urzędu oraz monitorowania podmiotów, które powinny zostać wykreślone z rejestru podatników. Zostały one określone w § 2 „Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług” (z marca 2011 r.) oraz Zadaniach dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa i wytyczne do ich realizacji w 2012 r. i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 198, 225, 226, 238)

3. W Urzędzie zostały ustalone wewnętrzne uregulowania dotyczące weryfikacji podmiotów do wykreślenia z urzędu z rejestru podatników VAT określone w pkt 5.7. i 5.8. instrukcji I 018/3 oraz I-018/4 w sprawie obsługi deklaracji podatku od towarów i usług.
4. Czynności sprawdzające oraz analizy w zakresie wywiązywania się podatników z obowiązku składania deklaracji podatkowych VAT przeprowadzali pracownicy Działu Obsługi Bezpośredniej OB-II.

(dowód: akta kontroli str. 198, 222-226, 263)

³ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

Analiza działań Urzędu podjętych wobec 15 podmiotów, które zaprzestały składania deklaracji podatkowych wykazała:

- 13 podmiotów zostało wykreślonych z rejestru na podstawie art. 96 ust. 9 ustawy o podatku od towarów i usług, w terminie od 22 miesięcy do 6 lat od daty złożenia ostatniej deklaracji (jeden – po sześciu latach, jeden – po pięciu latach, jeden – po czterech latach, trzech – po trzech latach, czterech – po dwóch latach, dwóch – po 22 miesiącach oraz jeden – po 20 miesiącach).
- spośród 13 ww. podatników, pięciu zostało w międzyczasie wykreślonych z rejestru podatników VAT UE ale nadal figurowało w rejestrze podatników VAT i po okresie od jednego roku do trzech lat od daty wykreślenia z rejestru VAT UE zostali wykreślenie z rejestru podatników VAT,
- dwa podmioty zostały objęte kontrolą podatkową,
- działania Urzędu polegały m.in. na wielokrotnym wysłaniu wezwań o podatników (od 20 do 65 wezwań), a w trzech sprawach próbowano bezskutecznie skontaktować się z podatnikami sprawdzając miejsca prowadzenia przez nich działalności.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że głównymi przyczynami opóźnień w wykreślaniu podatników z rejestru podatników VAT były ograniczenia kadrowe w Dziale OB-II, konieczność realizacji innych pilniejszych zadań oraz wątpliwości co do prawidłowego interpretowania pojęcia „braku kontaktu z podatnikiem” zawartego w art. 96 ust. 9 ustawy o podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 264-269, 815, 822-823, 889, 892-895)

5. Urząd sporządził i przesłał do Ministerstwa Finansów zestawienia dotyczące wykreśleń podatników z rejestru podatników VAT-UE na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług za: I półrocze 2012 r. – 12 lipca 2012 r., II półrocze 2012 r. – 9 stycznia 2013 r. oraz za I półrocze 2013 r. - 19 lipca 2013 r., zgodnie ze wzorem i w terminach określonych w piśmie Dyrektora Izby Skarbowej nr 1401/NN/071-48/10/EW z dnia 30 czerwca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 270-275)

6. W 2012 r. z rejestru podatników VAT UE zostało wykreślonych 21 podatników, a w I półroczu 2013 r. – 5 podatników. Urząd na bieżąco, tj. zgodnie z art. 97 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług, wykreślał z rejestru podatników VAT UE podmioty, które za sześć kolejnych miesięcy lub dwa kolejne kwartały nie złożyły deklaracji podatkowej oraz powiadamiał je o powyższym.

(dowód: akta kontroli str. 276-284)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie wykreślał na bieżąco podatników z rejestru podatników VAT. Częstotliwość sporządzania raportów o niezłożonych deklaracjach podatkowych nie miała wpływu na identyfikację i działania Urzędu wobec nieaktywnych podmiotów. Pomimo sporządzania raportów co miesiąc, z powodu zwłoki w działaniu oraz wielokrotnego wysyłania wezwań do podatników, zostali oni wykreśleni z urzędu z rejestru podatników VAT z opóźnieniem.
2. Obowiązujące w Urzędzie w okresie objętym kontrolą instrukcje nie zawierały procedur określających tryb postępowania i zasady weryfikacji danych o podatnikach, których należy wykreślić z rejestru podatników VAT UE z powodu nieskładania deklaracji. Naczelnik Urzędu, w trakcie trwania kontroli NIK, zarządzeniem Nr 31/2013 z dnia 6 listopada 2013 r. wprowadził

do stosowania instrukcję I-018/6 „Obsługa deklaracji podatku od towarów i usług”, w której w pkt 5.8.29. pracownicy zostali zobowiązani do przygotowania wniosków o wykreślenie podatników z rejestru podatników VAT UE mając na uwadze zapisy zawarte w art. 97 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług. Po wprowadzeniu tych zapisów, przyjęte w Urzędzie rozwiązania systemowe zapewniają aktualność danych przekazywanych administracjom podatkowym za pośrednictwem systemu VIES.

(dowód: akta kontroli str. 151-155)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie monitorowania składania deklaracji i wykreślenia podatników z rejestru VAT-UE.

3. Czynności analityczne i sprawdzające prowadzone wobec podmiotów wykazujących zwroty podatku od towarów i usług lub nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy

Opis stanu faktycznego

1. W 2012 r. dochody wyniosły 143.834,9 tys. zł i były wyższe o 2,6% (o 3.679,3 tys. zł) od dochodów uzyskanych w 2011 r. natomiast dochody uzyskane w I półroczu 2013 r. (69.643,2 tys. zł) były niższe o 2,8% od dochodów uzyskanych w I półroczu 2012 r.

Na koniec 2012 r. zaległości wyniosły 71.805,8 tys. zł i były wyższe o 14,0% (o 8.837,2 tys. zł) od zaległości na koniec 2011 r. Zaległości według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosły 80.463,6 tys. zł.

Zwroty dokonane w 2012 r. wyniosły 77.492,8 tys. zł i były wyższe o 13,3% (o 9.086,8 tys. zł) od zwrotów w 2011 r. Zwroty dokonane w I półroczu 2013 r. były wyższe o 0,2% (o 74,6 tys. zł) od zwrotów w I półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 285)

2. Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, obowiązujące w Urzędzie instrukcje w sprawie obsługi deklaracji podatku od towarów i usług: I-018/3 oraz I-018/4 określały w pkt 5.1.–5.6. zasady postępowania w przypadku występowania przez podatników o zwrot VAT lub wykazywania nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Uregulowania dotyczące weryfikacji zgodności danych zawartych w informacjach podsumowujących z danymi zawartymi w deklaracjach VAT oraz informacjach dostępnych w VIES zostały określone w instrukcjach:

- w sprawie obsługi informacji podsumowujących o dokonanych wewnątrzwspólnotowych transakcjach: I-014/3 obowiązującej do 18 lipca 2012 r. oraz I-014/4 obowiązującej od 19 lipca 2012 r. (pkt. 5.1. ust. 16-19),
- w sprawie wymiany informacji o podatku VAT w handlu wewnątrzwspólnotowym: I-031/1 obowiązującej do 29 sierpnia 2012 r. oraz I-031/2 obowiązującej od 30 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 24-64, 156-197)

3. Zgodnie z pkt 5.2. ust. 3 lit. „b”, „c”, „j” instrukcji w sprawie obsługi deklaracji podatku od towarów i usług oraz pkt 5.1. ust. 16-19 instrukcji w sprawie obsługi informacji podsumowujących, przed dokonaniem zwrotu VAT analizowano i weryfikowano rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w deklaracjach VAT, a danymi wynikającymi z systemu VIES (porównywano dane wykazane przez podatnika z danymi przesłanymi przez inne administracje podatkowe). W tym

celu wykorzystywano raporty wskazujące rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w deklaracjach podatkowych, a danymi zawartymi w informacjach podsumowujących, rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi przez podatników, a danymi z zagranicznych administracji podatkowych oraz moduł Analiza zasadności zwrotu VAT z podsystemu Kontrola.

(dowód: akta kontroli str. 199, 227-228, 335, 323-333)

4. Pracownicy Działu OB.-II monitorowali podmioty wykazujące częstotliwe nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w toku czynności analitycznych związanych z weryfikacją prawidłowości wykazywanych zwrotów oraz nadpłat w zeznaniach podatku dochodowego, w trakcie których analizowano dostępne dane w celu oceny czy istnieją okoliczności mogące wskazywać na zasadność kumulowania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy.

(dowód: akta kontroli str. 228, 302)

5. Szczegółowym badaniem zostały objęte działania Urzędu podjęte wobec:
- 15 podatników, którym w badanym okresie zwrócono podatek w łącznej kwocie 3.165,0 tys. zł,
 - pięciu podatników, którzy wykazywali częstotliwe nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w łącznej kwocie 573,9 tys. zł.

Do badania zostały wybrane sprawy, w których nie była przeprowadzona kontrola podatkowa. Ustalono, że przed dokonaniem zwrotu:

- we wszystkich sprawach zostały sporządzone karty oceny zasadności zwrotu za dany okres rozliczeniowy, zgodnie z pkt 5.2.4. instrukcji w sprawie obsługi deklaracji podatku od towarów i usług,
- w dwóch sprawach zwroty zaliczono na poczet zaległości,
- zwroty zostały dokonane w ustawowych terminach,
- kontrahenci pięciu podatników, którzy wykazali dostawy wewnątrzwspólnotowe mieli w okresie realizacji dostawy aktywny numer identyfikacyjny (byli aktywni w VIES).

Działania Urzędu wobec 5 podatników, którzy wykazywali częstotliwe nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy polegały na przeprowadzeniu czynności sprawdzających z udziałem podatników, które potwierdziły nabycie przez podatników środków trwałych i zasadność dokonanych przeniesień.

(dowód: akta kontroli str. 286-334, 889-890)

Urząd Skarbowy rzetelnie oraz zgodnie z wytycznymi i wewnętrznymi procedurami przeprowadzał wstępną ocenę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wykazanego zwrotu VAT lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy.

Urząd Skarbowy przeprowadził wystarczające działania w celu potwierdzenia prawidłowości i zasadności wykazanej przez podatnika kwoty zwrotu lub nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w ramach czynności analitycznych i sprawdzających. Zebrany materiał pozwalał na odstępianie od przeprowadzania kontroli podatkowej.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie czynności analityczne i sprawdzające prowadzone wobec podmiotów wykazujących zwroty podatku od towarów i usług lub nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy.

4. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie zostały opracowane wewnętrzne zasady organizacji typowania podmiotów do kontroli ujęte w:

- Procedurze pozyskiwania informacji do typowania podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Radomiu – obowiązującej do 27 lutego 2013 r.,
- Instrukcji I-053/1 Zasady typowania podmiotów do kontroli – obowiązującej od 28 lutego 2013 r.,
- Procedurze analiz i wykorzystania informacji pozyskiwanych do typowania podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Radomiu – obowiązującej do 14 maja 2013 r.,
- Instrukcji I-054/1 Zasady dokumentowania analiz wniosków oraz informacji o przeprowadzonej kontroli podatkowej – obowiązującej od 15 maja 2013 r.

W 2012 r. do Urzędu wpłynęło 29 wniosków o przeprowadzenie kontroli ze źródeł zewnętrznych, głównie z innych urzędów skarbowych a do Referatu AP - 513 wniosków z komórek organizacyjnych Urzędu. Przy typowaniu podmiotów do kontroli analizą zostały objęte wszystkie ww. wskazania.

Przyjęte rozwiązania systemowe oraz podjęte działania Urzędu pozwalały na wytypowanie podmiotów do kontroli podatkowej, które powinny być skontrolowane.

(dowód: akta kontroli str. 66-121, 199, 210-211)

2. Przy typowaniu podmiotów do kontroli wykorzystywano wyniki własnych analiz, w tym analiz poprawności i zgodności danych zawartych w deklaracjach podatkowych oraz informacjach dostępnych w VIES. W szczególności analizowano rozbieżności między danymi w deklaracjach VAT i informacjach podsumowujących VAT UE oraz między informacjami z polskiej bazy danych a uzyskanymi z innych krajów UE.

Przy typowaniu podmiotów do kontroli przestrzegano zaleceń Ministra Finansów zawartych w corocznych zadaniach, wytycznych do organizacji prac urzędów w zakresie podatku VAT oraz Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 212-217, 389-421, 430-433, 535-620)

3. Kontrolą objęto 15 podatników, którzy wykazali do zwrotu kwoty podatku⁴ w łącznej kwocie 9.013,8 tys. zł.

Zgodnie z Wytycznymi Ministra Finansów z marca 2011 r. oraz pkt 5.4 instrukcji w sprawie obsługi deklaracji podatku od towarów i usług Urząd przeprowadził kontrole we wszystkich ww. podmiotach nie stwierdzając nieprawidłowości. Zwroty zgodnie z pkt 5.6. ust. 2 i 3 zostały dokonane po akceptacji Naczelnika Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 199, 200, 218, 336-348)

⁴ 13 podmiotów wykazało do zwrotu w deklaracjach złożonych za okres od stycznia do grudnia sumę podatku, która przekroczyła 1.000 tys. zł oraz dwa podmioty wykazały jednorazową kwotę zwrotu podatku w wysokości przekraczającej 1.000 tys. zł.

4. Raporty oraz analizy z wykorzystaniem danych o transakcjach wewnątrzspółnotowych wykonywano co kwartał po zakończeniu okresu rozliczeniowego.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że VIES generuje raporty dotyczące okresów kwartalnych. W związku z tym przyjęto zasadę, że raporty sporządzano co kwartał, na początku trzeciego miesiąca po kwartale, którego dotyczyły. W dwóch pierwszych miesiącach po okresie rozliczeniowym wprowadzano i zatwierdzano złożone przez podatników informacje podsumowujące oraz wyjaśniano i poprawiano błędne informacje oraz zatwierdzano korekty dotyczące poprzedniego okresu. W wyniku tych działań raporty generowane w trzecim miesiącu po okresie rozliczeniowym zawierały mniej błędnych pozycji niż raporty, które byłyby sporządzane wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 199, 212-218, 349-372)

5. W okresie objętym kontrolą w wyniku przeprowadzonych dwóch analiz grupowych wytypowano czterech podatników do kontroli:
- dwóch zostało ujętych w planie kontroli na IV kwartał 2013 r. (jeden prowadzący działalność gospodarczą w zakresie []⁵,
 - dwóch []⁶ oczekiwało na ujęcie w następnych planach kontroli.

Analizą grupową wykonaną w sierpniu zostały objęte trzy kwartały (okres od 1 października 2011 r. do 30 czerwca 2012 r.) a wykonaną w grudniu 2012 r. – cztery kwartały (okres od 1 października 2011 r. do 30 września 2012 r.).

Naczelnik Urzędu podał, że podatnicy wyselekcjonowani w analizie grupowej nie zostali skontrolowani z powodu konieczności przeprowadzenia pilniejszych kontroli oraz ograniczeń kadrowych Działu Kontroli Podatkowej. Podatnicy zostaną skontrolowani w późniejszych okresach. Przyjęcie do analizy krótszych okresów było podyktowane koniecznością zmniejszenia liczby tych samych podmiotów objętych poprzednimi analizami oraz ograniczonymi możliwościami kadrowymi i koniecznością realizacji innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 199, 208-209, 373-429, 816, 824, 878, 881-883)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013, spośród 47 wniosków o przeprowadzenie kontroli podatkowych u podatników w zakresie transakcji wewnątrzspółnotowych sporządzonych przez Dział OB.-II, które wpłynęły do Referatu AP: 10 wniosków zostało zrealizowanych (przeprowadzono kontrole podatkowe), w toku były dwa postępowania, w jednej sprawie skierowano wniosek do prokuratury. Pozostałe wnioski oczekiwały na realizację.

(dowód: akta kontroli str. 828-831)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Naczelnik Urzędu nie określił szczegółowych procedur dotyczących częstotliwości i zasad sporządzania raportów z VIES oraz wykonywania analiz z wykorzystaniem danych o transakcjach wewnątrzspółnotowych, przez co naruszył postanowienia § 1 ust. 2 Wytocznych Ministra Finansów do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług z marca 2011 r.

⁵ Wyłączenie dokonane 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.).

⁶ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

2. Dwie przeprowadzone w Urzędzie analizy grupowe objęły trzy i cztery kwartały, tj. odpowiednio o dwa i jeden kwartał mniej niż wskazywały zalecenia Ministerstwa Finansów.
3. Dwaj podatnicy []⁷⁾ wytypowani do kontroli w wyniku analizy grupowej do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostali ujęci w planach kontroli i nie przeprowadzono kontroli. Zdaniem NIK skuteczność zwalczania oszustw w VAT zależy od sprawnego wykrywania podmiotów mogących uczestniczyć w dokonywaniu oszustw oraz szybkości reakcji na występujące zagrożenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości typowanie podatników VAT do kontroli podatkowej.

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

1. Zgodnie z instrukcjami: I-032/1 Kontrola podatkowa - obowiązująca do 29 kwietnia 2012 r. oraz I-032/2 obowiązująca od 30 kwietnia 2012 r. Urząd przeprowadzał kontrole na podstawie miesięcznych i kwartalnych planów kontroli oraz kontrole doraźne. Plany miesięczne dotyczyły głównie kontroli zwrotów w podatku od towarów i usług lub kontroli potwierdzających transakcje. Plany kwartalne dotyczyły głównie kontroli kompleksowych lub obejmujących swoim zakresem prawidłowość rozliczeń w VAT za dłuższe okresy.

(dowód: akta kontroli str. 122-150, 220-221)

2. Stopień realizacji planów miesięcznych był wysoki i wyniósł w odniesieniu do: pięciu planów – 100,0%, dziewięciu planów – powyżej 90,0%, czterech planów – od 80,0% do 90%, jednego planu – 77,8%.

W planach kwartalnych zostały ujęte 64 wskazania, tj. 18,0% spośród 356 wniosków – wskazań do przeprowadzenia kontroli, które wpłynęły do Referatu Analiz i Planowania. Stopień realizacji planów wyniósł: 77,8% - w I kwartale 2012 r., 45,5% - w II kwartale 2012 r., 75,0% - w III kwartale 2012 r., 93,8% - w IV kwartale 2012 r. 91,7% - w I kwartale 2013 r. oraz 87,5% - w II kwartale 2013 r. W planach kontroli zostały ujęte podmioty, u których stwierdzono wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że jedną z głównych przyczyn nieujmowania w planach wszystkich wskazań były ograniczone możliwości kadrowe. Ponadto w planach kontroli nie zostały ujęte wnioski pilne, które ze względu na swoją wagę musiały być zrealizowane niezwłocznie, poza planem. Spośród 356 wniosków poza planem zostało zrealizowanych 215 wniosków a 77 wskazań oczekiwało na realizację.

(dowód: akta kontroli str. 435-436, 878, 883-888, 909-911)

3. Analiza 10 spośród 77 wskazań nieujętych w planach, które wpłynęły do Referatu Analiz i Planowania wykazała, że dwa wskazania o przeprowadzenie kontroli [.]⁸⁾ dotyczące podatników prowadzących działalność w obszarach o podwyższonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, które budziły wątpliwości Urzędu co do rzetelności prowadzonej działalności, nie zostały ujęte w planach kontroli.

⁷⁾ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

⁸⁾ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że ww. wskazania nie zostały ujęte w planach kontroli do dnia 30 czerwca 2013 r., ponieważ w większości są to wnioski o przeprowadzenie kontroli o szerokim zakresie oraz w większości dotyczących handlu samochodami lub urządzeniami i maszynami rolniczymi. Są to kontrole bardzo pracochłonne i czasochłonne i muszą zostać rozplanowane w dłuższym okresie, ponieważ prowadzenie jednocześnie takich kontroli sparaliżowałoby pracę komórki KP oraz w konsekwencji Działu Postępowań Podatkowych. Powyższe wskazania będą realizowane sukcesywnie w zależności od ilości kontroli uznanych za pilniejsze z uwzględnieniem możliwości kadrowych Działu Kontroli Podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 477-620, 828-831, 885)

4. Analiza realizacji planów kontroli na wrzesień oraz III i IV kwartał 2012 r. wykazała, że kontrole, które nie zostały przeprowadzone w zaplanowanym terminie w większości zostały ujęte w planach następnym okresie. W przypadku odstąpienia od kontroli w prowadzonej dokumentacji zostały zamieszczone stosowne uzasadnienia. Nie wystąpiły nieuzasadnione odstępstwa w realizacji planów kontroli.

Spośród 8 kontroli ujętych w planie na III kwartał, dwie kontrole nie zostały zrealizowane w zaplanowanym terminie. Zostały one ujęte w następnym planach i przeprowadzone w IV kwartale 2012 r. oraz w I kwartale 2013 r.

Spośród 16 kontroli ujętych w planie na IV kwartał, jedna nie została zrealizowana ze względu na zmianę właściwości miejscowej podatnika, który został wyrejestrowany 13 grudnia 2012 r.

Spośród 25 kontroli ujętych w planie na wrzesień 2012 r. odstąpiono od realizacji pięciu kontroli z powodu braku możliwości kadrowych oraz realizacji pilniejszych kontroli w zakresie CIT.

(dowód: akta kontroli str. 621-683)

5. Liczba kontroli VAT przeprowadzonych w 2012 r. (440) była niższa o 3,9% od liczby kontroli przeprowadzonych w 2011 r. (458). W I półroczu 2013 r. zostało przeprowadzonych 200 kontroli VAT, tj. o 27,4% więcej niż w I półroczu 2012 r. (157).

Na zmniejszenie liczby kontroli w podatku VAT w 2012 r. miało wpływ zwiększenie liczby kontroli w podatku CIT, uczestniczenie pracowników Działu KP w akcji sprawdzania wywiązywania się podatników z obowiązku ewidencjonowania obrotów za pomocą kas fiskalnych oraz długotrwała absencja chorobowa dwóch pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 438, 796, 802)

6. Wskaźnik skuteczność kontroli (relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby kontroli przeprowadzonych) w latach 2011-2012 był na zbliżonym poziomie i wyniósł odpowiednio 58,1% oraz 55,7%. Wskaźnik skuteczności kontroli w I półroczu 2013 r. wyniósł 68%.

Wskaźniki skuteczności kontroli w obszarze ryzyka określonym w KPDP na 2012 r. nr 1 i 3 oraz w obszarze ryzyka określonym w KPDP na 2013 r. nr 1 ukształtował się na poziomie powyżej 60% i był wyższy od wskaźnika dla kontroli VAT ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 438, 474-476)

7. Kwoty stwierdzonych uszczupień wzrosły:
- w 2012 r. o 5,3% w porównaniu do kwot z 2011 r. (z 8.675 tys. zł do 9.133 tys. zł),

- w I półroczu 2013 trzykrotnie w porównaniu do kwot z I półrocza 2012 r. (z 1.624 tys. zł do 4.756 tys. zł).

Zdecydowany wzrost ujawnionych uszczupień w I półroczu 2013 r. wynikał z ustaleń dwóch kontroli na łączną kwotę 2.961,0 tys. zł, co stanowiło 62,2% całej kwoty przypisu. Nieprawidłowości dotyczyły: niewłaściwego skorzystania z prawa do odliczenia podatku naliczonego – kwota uszczuplenia 1.607 tys. zł oraz braku dokumentacji w zakresie obrotu wewnątrzwspólnotowego (kwota uszczuplenia – 1.354 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 438, 475, 479, 804)

8. Urząd skierował do innych państw członkowskich w trybie art. 7 rozporządzenia Rady Nr 904/2010 w 2011 r. – 34 wnioski, w 2012 r. – 51 wniosków, a w I półroczu 2013 r. – 91 wniosków, Urząd otrzymał z innych państw członkowskich: w 2011 r. – 2 wnioski, w 2012 r. – 2 wnioski i w I półroczu 2013 r. – 4 wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 685)

9. Szczegółowym badaniem objęto terminowość udzielenia odpowiedzi na wszystkie wnioski, które wpłynęły do Urzędu w badanym okresie oraz rzetelność udzielonych przez Urząd odpowiedzi w dwóch sprawach, w których zostały przeprowadzone kontrole.

Ustalono, że Urząd terminowo udzielał odpowiedzi na zapytania administracji podatkowych innych państw członkowskich w trybie art. 7 rozporządzenia. Spośród sześciu wniosków, które wpłynęły do Urzędu, na dwa wnioski zostały udzielone odpowiedzi w skróconym terminie, tj. w ciągu 17 dni, na cztery wnioski – w ciągu 65 dni.

Urząd podjął wystarczające działania dla ustalenia stanu faktycznego, a udzielone odpowiedzi były rzetelne, zgodne z ustalonym stanem faktycznym. W jednej sprawie potwierdzono przeprowadzenie transakcji wewnątrzwspólnotowych dostawy towarów będących przedmiotem zapytania. W drugiej – w wyniku podjętych przez Urząd działań, Polski podatnik dokonał korekty informacji VAT UE wskazując poprawny numer NIP czeskiego kontrahenta.

(dowód: akta kontroli str. 686-713)

10. W ramach współpracy administracyjnej w trybie rozporządzenia Rady Nr 904/2010 zostało wyjaśnionych 31 spraw. W wyniku podjętych działań wymierzono zobowiązania podatkowe: zostało wydanych 5 decyzji wymiarowych obejmujących łączną kwotę 4.123 tys. zł oraz dokonano korekt pięciu deklaracji VAT i VAT UE na kwotę 20,4 tys. zł. W czterech sprawach wszczęto postępowanie karne skarbowe, w tym:

- w jednej zakończono postępowanie karne skarbowe, skierowano akt oskarżenia do sądu, sąd orzekł karę grzywny w wysokości 1,5 tys. zł,
- trzy sprawy w toku, w tym dwie zostały objęte śledztwem prowadzonym przez prokuraturę.

(dowód: akta kontroli str. 714-722)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd nie przeprowadził kontroli u dwóch podatników []⁹ prowadzących działalność w obszarach podwyższonego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, mimo posiadanych wątpliwości co do rzetelności prowadzonej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie opracowywania planów kontroli, monitorowania ich realizacji oraz prowadzenia postępowań kontrolnych.

6. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe

Opis stanu faktycznego

1. Wskaźnik decyzji zaskarżonych (relacja liczby decyzji, od których podatnicy wnieśli odwołanie do izby skarbowej do liczby wydanych decyzji/ oraz ich wartości):

- w 2012 r. wyniósł 35,4 % i był wyższy o 10,3 punktu procentowego od wskaźnika w 2011 r. a wskaźnik wartości zaskarżonych kwot wzrósł o 7,8 punktu procentowego, z 13,4% do 21,2%,
- w I półroczu 2013 r. wyniósł 59,3% i był wyższy o 10,3 punktu procentowego od wskaźnika w I półroczu 2012 r. natomiast wskaźnik wartości zaskarżonych kwot był dwukrotnie niższy (wyniósł w I półroczu 2012 r. – 73,4%, a w I półroczu 2013 r. – 37,4%).

Wskaźnik decyzji uchylonych (relacja liczby decyzji uchylonych do liczby wydanych rozstrzygnięć) w latach 2011-2012 wyniósł odpowiednio 28,6% i 29,5%. Wskaźnik decyzji uchylonych w I półroczu 2012 r. wyniósł 12,9%, a w I półroczu 2013 r. nie stwierdzono uchylonych decyzji.

W 2011 r. organ II instancji wydał 161 decyzji rozstrzygających, w tym 101 orzeczeń Naczelnika Urzędu zostało utrzymanych w mocy, 46 uchylonych, a 14 umorzonych. Wskaźnik decyzji utrzymanych w mocy (mierzony relacją decyzji utrzymanych w mocy do rozstrzygnięć w II instancji) wyniósł 62,7%. W 2012 r. wskaźnik ten wyniósł: 70,5%.

(dowód: akta kontroli str. 742-743)

2. Na podstawie analizy akt dotyczących dwóch orzeczeń Dyrektora Izby Skarbowej¹⁰, tj. orzeczenia z dnia 22 lutego 2013 r. uchylającego decyzję Naczelnika Urzędu z dnia 8 października 2012 r. oraz orzeczenia z dnia 17 czerwca 2013 r. wydanego na podstawie orzeczenia sądu administracyjnego, uchylającego decyzję Naczelnika Urzędu z dnia 28 marca 2011 r. ustalono:

- postępowania podatkowe zostały wszczęte 8 maja 2012 r. oraz 27 lipca 2009 r. odpowiednio po dwóch i czterech miesiącach od zakończenia kontroli, tj. w ustawowych terminach wynikających z art. 165 b §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹,
- informowano strony o przyczynach niezakończona sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu sprawy,
- w podsystemie kontrola zostały zamieszczone daty wszczęcia postępowań podatkowych,
- głównymi przyczynami uchylenia zaskarżonych decyzji było naruszenie zasady czynnego udziału stron oraz uchybienia w zakresie zebrania materiału dowodowego.

(dowód: akta kontroli str. 744-764)

⁹ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

¹⁰ Które znajdowały się w Urzędzie w czasie prowadzenia kontroli

¹¹ Dz.U z 2012 r. poz. 749 ze zm.

3. Niski był poziom odzyskiwanych przez budżet państwa kwot wynikających z wydanych decyzji wymiarowych. Do budżetu państwa wpłynęło 5,3% (395,8 tys. zł) z decyzji pokontrolnych w 2011 r., 2,6% (93,2 tys. zł) w 2012 r. oraz 2,6% (88 tys. zł) w I półroczu 2013 r. Natomiast z kwot wynikających z korekt deklaracji podatkowych do budżetu państwa wpłynęło 97,6% w 2011 r. (104,6 tys. zł), 98,0% w 2012 r. (467,5 tys. zł) oraz 96,4% w I półroczu 2013 r. (603,4 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą, w wyniku ujawnionych przez Urząd nieprawidłowości do budżetu państwa wpłynęła kwota 1.752,5 tys. zł, tj. 11,2% kwoty objętej decyzjami i korektami deklaracji (15.673,9 tys. zł). Do budżetu nie wpłynęło 13.921,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 765-768)

4. Z łącznej kwoty 11 najwyższych zaległości w podatku VAT przypisanych na podstawie decyzji wymiarowych Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie w wysokości 10.222,8 tys. zł odzyskano 16,2 tys. zł, tj. 0,2%.

Z łącznej kwoty 10 najwyższych zaległości w podatku VAT przypisanych na podstawie decyzji wymiarowych lub korekt deklaracji w wyniku nieprawidłowości ujawnionych przez Urząd Skarbowy w wysokości 14.335 tys. zł odzyskano 77,3 tys. zł, tj. 0,5%.

Analiza trzech spraw wykazała, że głównymi przyczynami niewyegzekwowania zaległości była sytuacja majątkowa zobowiązanych, którzy nie mieli stałych źródeł dochodów, nie posiadali nieruchomości i majątku ruchomego.

5. W ośmiu sprawach, w których występowały najwyższe zaległości przypisane na podstawie decyzji wymiarowych lub korekt deklaracji w wyniku nieprawidłowości ujawnionych przez Urząd Skarbowy, zostały wszczęte postępowania karne skarbowe, z tego:

- w dwóch zakończono postępowanie karne skarbowe i skierowano akty oskarżenia do sądu, z tego w jednej sprawie (dotyczącej uszczuplenia w kwocie 785 tys. zł) orzeczoną karę grzywny w wysokości 2,5 tys. zł, w drugiej dotyczącej uszczuplenia w kwocie 839 tys. zł) – karę 6 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na trzy lata oraz karę grzywny w wysokości 5,0 tys. zł,
- sześć spraw jest w toku.

(dowód: akta kontroli str. 769-788)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

NIK zwraca uwagę na niski poziom odzyskiwania kwot wymierzonych decyzjami wymiarowymi.

W 2012 r. podobnie jak w 2011 r., prawie co trzecia decyzja wymiarowa była uchylana przez organ II instancji. Niski był poziom odzyskiwanych przez budżet państwa kwot wynikających z wydanych decyzji pokontrolnych.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹², wnosi o:

1. Rozważenie przeprowadzenia kontroli podatkowych dotyczących []¹³ oraz w podmiotach wyselekcjonowanych w analizie grupowej.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82

¹³ Wyłączenie dokonane przez NIK na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

2. Opracowanie procedur dotyczących częstotliwości i zasad sporządzania i analizowania raportów z VIES.
3. Poprawę skuteczności w odzyskiwaniu należnych kwot wymierzonych decyzjami pokontrolnymi.

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 13 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontroler
Sławomir Sońta
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis