



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.007.03.2017

P/17/012

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/17/012 – Pobór podatku od instytucji finansowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/75/2017 z dnia 6 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Wiesława Szymańska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/86/2017 z dnia 21 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Piotr Korczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/83/2017 z dnia 11 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie, ul. Alojzego Felińskiego 2A, 01-513 Warszawa, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Korgul, od dnia 1 marca 2017 r. Naczelnik Urzędu, poprzednio od dnia 5 lutego 2016 r. pełniący obowiązki Naczelnika Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 659, 664-667)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Pomimo upływu ponad półtora roku od wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych znaczna część działań związanych z weryfikacją, czy podmioty należące do grupy instytucji finansowych były zobowiązane składać deklaracje FIN-1 i wpłacać podatek i czy prawidłowo wywiązały się z tego obowiązku, została przeprowadzona dopiero w trakcie kontroli NIK.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Naczelnik Urzędu stosował się do wytycznych jednostki nadrzędnej i Ministerstwa Finansów, niezwłocznie przekazując żądane materiały i informacje w zakresie poboru podatku, między innymi informacje o liczbie podatników i wyjaśnienia dotyczące przyczyn korygowania przez podatników deklaracji FIN-1.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęty sposób postępowania był jednak niemal wyłącznie reakcją na aktywność podatnika. Stwierdzono bowiem, że w okresie kontrolowanym:

- czynności sprawdzające mające na celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia prawidłowości złożonych deklaracji FIN-1 oraz wpłacanych podatków prowadzono tylko w sytuacji złożenia przez podatników korekty deklaracji i wniesienia o zwrot nadpłaty; Urząd nie podejmował

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

czynności wobec podatników nieskładających korekt lub z których wynikała dopłata podatku; w wyniku prowadzonych czynności sprawdzających w jednym przypadku podatek wycofał wniosek o stwierdzenie nadpłaty i ponownie skorygował deklarację FIN-1 zwiększając kwotę podatku do zapłaty o 4,8 tys. zł w porównaniu do kwot deklarowanych; w pozostałych trzech przypadkach organ podatkowy uznał skorygowane deklaracje za prawidłowe i stwierdził, że nadpłata w kwocie 336,1 tys. zł podlega zwrotowi;

- nie prowadzono kontroli podatkowej wobec podatników z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych; dwie kontrole zaplanowano we wrześniu i wszczęto w listopadzie 2017 r., tj. dopiero w trakcie kontroli NIK; brak przeprowadzania kontroli uzasadniono tym, że przeprowadzona przez Urząd analiza ryzyka nie wskazywała potrzeby zaliczenia unikania opodatkowania w podatku od niektórych instytucji finansowych do obszaru najistotniejszego ryzyka; w zakresie typowania do kontroli Urząd kierował się wytycznymi wynikającymi z *Planu działalności* oraz z *Wojewódzkiego Planu Działań na 2016 r. i 2017 r.*, w których zalecono skoncentrowanie działań w obszarach podatku od towarów i usług i podatku dochodowego od osób prawnych w celu zapewnienia dochodów dla budżetu państwa oraz wskazano, aby w pierwszej kolejności realizowane były kontrole w podobszarach o największym zagrożeniu finansowym;
- działania dotyczące weryfikacji 130 instytucji finansowych, które nie złożyły deklaracji FIN-1, ale mogły – ze względu na zgłoszony profil działalności – należeć do instytucji finansowych i podlegać opodatkowaniu podjęto po rozpoczęciu kontroli przez NIK; w trakcie tych czynności analizowano ich dane finansowe, w szczególności na podstawie złożonych rocznych sprawozdań finansowych i ustalano przyczyny niezłożenia deklaracji FIN-1, w przypadku gdy kwota aktywów podatnika przekraczała limity określone w art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych²; dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie ponad półtora roku od wprowadzenia podatku, Urząd poinformował podmioty wytypowane w powyższy sposób o obowiązku składania deklaracji FIN-1 i wpłacaniu podatku w przypadku spełnienia przesłanek wynikających z ustawy; w przeprowadzonym przez NIK badaniu danych finansowych 20 spośród 130 podmiotów, które nie złożyły deklaracji FIN-1, ale mogły ze względu na zgłoszony profil działalności należeć do instytucji finansowych i podlegać opodatkowaniu, nie znaleziono podmiotów, których wartość aktywów, po uwzględnieniu odliczeń od podstawy opodatkowania powodowała obowiązek złożenia deklaracji i wpłacenia podatku.

W okresie od stycznia 2016 r. do maja 2017 r. w Urzędzie brak było instrukcji obiegu deklaracji podatkowych, zarówno w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych, jak i w odniesieniu do wszystkich podatków. Instrukcja obiegu dokumentów wprowadzanych do systemu Poltax, w tym schemat obsługi deklaracji FIN-1, została wprowadzona z dniem 1 czerwca 2017 r. W zbadanych sprawach brak instrukcji w zakresie obsługi deklaracji FIN-1 nie miał wpływu na jakość wykonywanej pracy.

Pierwszy Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie ma istotne znaczenie dla realizacji badanego podatku. Za okres od lutego 2016 r. do sierpnia 2017 r. rozliczało się³ w nim 30 podmiotów, co stanowiło jedną trzecią ogólnej liczby podatników podatku od niektórych instytucji finansowych w Polsce. Dochody wykonane za 10 miesięcy 2016 r. (za okres od marca do grudnia) wyniosły

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1410.

³ Tj. w danym okresie złożyło co najmniej jedną deklarację FIN-1 i wpłaciło podatek.

948,4 mln zł i stanowiły 27,1% kwoty ogółem zrealizowanych dochodów budżetu państwa z podatku. Dochody za dziewięć miesięcy 2017 r. (od stycznia do września) wyniosły 911,1 mln zł, a ich udział w dochodach budżetu państwa z podatku ogółem wzrósł do 28,1%, tj. o jeden punkt procentowy.

Naczelnik Urzędu monitorował wykonanie dochodów z podatku od niektórych instytucji finansowych na podstawie *sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych*. Urząd niezwłocznie podjął skuteczne działania w celu odzyskania zaległości.

Wskaźnik ściągłości należności z tytułu podatku⁴ na koniec 2016 r. i na dzień 30 września 2017 r. wyniósł 100,0%⁵. Osiągnięta wartość wskaźnika była korzystniejsza niż zrealizowana w 2016 r. w skali całego kraju dla dochodów podatkowych budżetu państwa – 93%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Osiągnięte dochody budżetowe z podatku od niektórych instytucji finansowych

Opis stanu
faktycznego

1.1 Strukturę organizacyjną Urzędu, zakres zadań komórek organizacyjnych, oraz stałych uprawnień zastępców Naczelnika, kierowników działów i innych pracowników Urzędu do wydawania decyzji, podpisywania pism i wyrażania stanowiska w określonych sprawach określał regulamin organizacyjny.

Od dnia 1 marca 2017 r. obowiązuje regulamin organizacyjny Urzędu nadany zarządzeniem Nr 54/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 9 marca 2017 r., zmieniony zarządzeniem Nr 197/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r. Poprzednio od dnia 1 kwietnia 2015 r. obowiązywał regulamin organizacyjny Urzędu nadany zarządzeniem Nr 93/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, zmienionym zarządzeniami Nr 166/2015 z dnia 1 września 2015 r. oraz Nr 39/2016 z dnia 1 kwietnia 2016 r.

Opis postępowania z deklaracjami podatkowymi określa instrukcja Nr 14/1/2017 r. Naczelnika Urzędu *Obieg dokumentów wprowadzanych do systemu Poltax*, wprowadzona 1 czerwca 2017 r. Schemat obsługi deklaracji w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych FIN-1⁶ i korekt tych deklaracji, w tym od złożenia w Urzędzie do archiwizacji opisany został w załączniku Nr 8 do instrukcji. Poprzednia instrukcja Nr I-044/4 Naczelnika Urzędu z dnia 3 października 2012 r. dotycząca obiegu dokumentów wprowadzanych do systemu Poltax przestała obowiązywać z końcem 2015 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 47-157, 183-185)

⁴ Relacja kwoty dochodów z podatku od niektórych instytucji finansowych do kwoty należności ogółem z podatku od niektórych instytucji finansowych wyrażona w procentach.

⁵ Na koniec 2016 r. dochody wyniosły 948.431.049 zł, a należności ogółem 948.433.865 zł. Na dzień 30 września 2017 r. dochody wyniosły 911.051.929 zł, a należności ogółem 910.700.934 zł.

⁶ Wzór deklaracji ustalony został rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. poz. 193).

⁷ Zgodnie z postanowieniem zawartym w § 18 zarządzenia Nr 114/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie aktów prawa wewnętrznego w Izbie Skarbowej w Warszawie i urzędach skarbowych województwa mazowieckiego, akty prawa wewnętrznego wydane przez Naczelnika Urzędu przed wprowadzeniem w życie niniejszego zarządzenia, które regulują i ustalają przebieg realizacji zadań oraz związany z tym obieg dokumentów i są skierowane do obsługujących go pracowników, pozostają w mocy do czasu wydania nowych instrukcji i komunikatów, jednak nie później niż do 31 grudnia 2015 r.

Naczelnik Urzędu wyjaśniając brak instrukcji obiegu deklaracji podatkowych w okresie od stycznia 2016 r. do maja 2017 r. podał między innymi, że od 1 stycznia 2016 r. do obiegu dokumentów wykorzystywano wypracowane wcześniej metody postępowania. Działania podejmowane w zakresie obsługi deklaracji i informacji podatkowych przebiegały bez zakłóceń i nie miały wpływu na jakość wykonywanej pracy. W 2016 r. wprowadzonych zostało kilka nowych podatków, co za tym idzie powstały nowe formularze podatkowe, w tym FIN-1, oraz zauważono wpływ coraz większej ilości dokumentów składanych drogą elektroniczną, w związku z powyższym podjęto działania mające na celu przetestowanie najbardziej optymalnego obiegu tych deklaracji. Wprowadzona z dniem 1 czerwca 2017 r. instrukcja obiegu dokumentów wprowadzanych do Systemu Poltax Nr 14/1/2017 miała na celu usankcjonowanie wypracowanych w tym okresie optymalnych rozwiązań do obsługi poszczególnych dokumentów wprowadzanych do systemu Poltax.

NIK zwraca uwagę, że konieczność wydania nowej instrukcji wynikała z § 18 zarządzenia Nr 114/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie aktów prawa wewnętrznego w Izbie Skarbowej w Warszawie i w urzędach skarbowych województwa mazowieckiego, w związku z § 34 ust. 1 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, nadanego zarządzeniem nr 93/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. ze zm. W § 18 zarządzenia Nr 114/2015 postanowiono, że dotychczasowe instrukcje pozostają w mocy do czasu wydania nowych instrukcji i komunikatów, niednak nie później niż do 31 grudnia 2015 r. W § 34 ust. 1 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego postanowiono, że do zakresu zadań, nadzoru i odpowiedzialności Naczelnika należy, w szczególności wprowadzanie wewnętrznych procedur postępowania i innych dokumentów. Aktualnie wprowadzanie wewnętrznych procedur postępowania i innych dokumentów jest określone w § 21 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego Urzędu, nadanego zarządzeniem nr 54/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 9 marca 2017 r. ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 158-163)

Ponadto w okresie objętym kontrolą obowiązywały instrukcje kancelaryjne regulujące postępowanie z dokumentami począwszy od wpływu do Urzędu albo powstania dokumentacji w Urzędzie do momentu jej archiwizacji albo przekazania do zniszczenia⁸ określone zarządzeniem Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 183-185)

1.2 Izba Skarbowa/Izba Administracji Skarbowej w Warszawie nie przekazywała wytycznych i instrukcji dotyczących poboru podatku od niektórych instytucji finansowych.

W związku z pismem Ministerstwa Finansów Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier z dnia 29 marca 2016 r.⁹

⁸ Do lutego 2017 r. określone zarządzeniem Nr 14 Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie obsługi kancelaryjnej izb i urzędów skarbowych oraz organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych ze zmianami. Obecnie obowiązuje zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego izb administracji skarbowej (Dz.Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 43).

⁹ Znak RG1.0723.1.2016.

Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie w dniu 1 kwietnia 2016 r.¹⁰ zwrócił się do Naczelnika Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie o przekazanie skanów otrzymanych deklaracji FIN-1 oraz – dla podatników, którzy złożyli deklaracje FIN-1 – przekazanie również skanów ich deklaracji CIT-8 za 2015 r. Jednocześnie, zgodnie z dyspozycją Ministerstwa Finansów, zobowiązał do traktowania jako priorytetowe zadanie uzupełnianie bazy Poltax w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych zarówno za pierwszy jak i za kolejne okresy sprawozdawcze. Naczelnik Urzędu w dniu 4 kwietnia 2016 r.¹¹ przekazał drogą elektroniczną skany powyższych dokumentów.

Na wniosek Izby Skarbowej w Warszawie Naczelnik Urzędu przekazał w dniu 6 czerwca 2016 r. informację o liczbie podmiotów rozliczających się z podatku od niektórych instytucji finansowych (23)¹², a w dniu 23 maja 2017 r. o instytucjach finansowych, które dokonały największych wpłat w 2017 r. z tytułu podatku.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 42-46, 179-182)

- 1.3 W Pierwszym Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie za okres od lutego 2016 r. do sierpnia 2017 r. rozliczało się¹³ z podatku 30 podmiotów, co stanowiło jedną trzecią ogólnej liczby podatników podatku od niektórych instytucji finansowych w Polsce (dziewięć banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych, 15 zakładów ubezpieczeń¹⁴ oraz sześć instytucji pożyczkowych). Za okres od lutego do listopada 2016 r. rozliczało się 27 podmiotów, a od grudnia 2016 r. do sierpnia 2017 r. – 28 podmiotów. W 2017 r. w porównaniu do 2016 r. zaprzestały składania deklaracji FIN-1 w Urzędzie dwa podmioty, a trzy podmioty rozpoczęły składanie deklaracji. Powyższe spowodowane było zmianą wartości aktywów podlegających opodatkowaniu oraz zmianą organu podatkowego właściwego do rozliczenia podatku ze względu na przeniesienie siedziby podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 291-298)

Naczelnik Urzędu monitorował wykonanie dochodów z podatku od niektórych instytucji finansowych na podstawie *sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych*. Dochody z podatku za okres od marca 2016 r. do września 2017 r. wyniosły łącznie 1.859.483,0 tys. zł, z tego 948.431,0 tys. zł za 10 miesięcy 2016 r. (za okres od marca do grudnia) i 911.051,9 tys. zł za dziewięć miesięcy 2017 r. (od stycznia do września).

Średnie miesięczne dochody z podatku w 2017 r. (do września) wyniosły 101.228,0 tys. zł i były o 6,7% wyższe od średnich miesięcznych dochodów zrealizowanych w okresie od marca do grudnia 2016 r. (94.843,1 tys. zł).

W 2016 r. najwyższe dochody wykonane zostały w okresie od marca do czerwca i w grudniu (w przedziale od 100.067,0 tys. zł do 97.350,9 tys. zł). Najniższe w lipcu (87.767,6 tys. zł) i sierpniu (87.357,0 tys. zł). Przyczyną

¹⁰ Pismo Nr 1401-PDM-7.7001.3.2016.ER.

¹¹ Nr 1471-OB4-1.7001.54659.2016.MM.

¹² W związku z pismem Ministerstwa Finansów z dnia 1 czerwca 2016 r. nr AP10.0811.8.2016.2.TDB w sprawie planowanej przez NIK kontroli „Skuteczności wykonywania zadań w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych”.

¹³ Tj. w danym okresie złożyło co najmniej jedną deklarację FIN-1 i wpłaciło podatek.

¹⁴ Krajowych zakładów ubezpieczeń i oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji.

niższego wykonania dochodów w okresie od lipca do listopada 2016 r. była zmiana siedziby jednego z banków krajowych i związana z tym zmiana organu podatkowego właściwego w zakresie rozliczeń podatku. Na wzrost dochodów w grudniu 2016 r. wpłynęło przejęcie przez podatnika części wydzielonego majątku podmiotu rozliczającego się w innym urzędzie skarbowym.

W 2017 r. najwyższe dochody wykonane zostały w czerwcu (111.821,6 tys. zł), a najniższe w kwietniu (95.292,9 tys. zł). Na wykonanie dochodów w czerwcu wpłynęły głównie przeksięgowania na należności stwierdzonych przez Urząd nadpłat z tytułu podatku od osób prawnych za 2016 r.

Zaległości z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych na koniec 2016 r. wyniosły 2.816 zł i dotyczyły krajowego zakładu ubezpieczeń, który w dniu 16 grudnia 2016 r. złożył korekty deklaracji FIN-1 za miesiące od czerwca do października 2016 r., zwiększając wykazany podatek do zapłaty o 232.081 zł. Dane ze skorygowanych deklaracji zostały w dniu 19 grudnia 2016 r. wprowadzone do systemu Poltax i zaksięgowane. Wpłata podatnika dokonana 15 grudnia 2016 r. w łącznej kwocie 232.081 zł została rozliczona, zgodnie z art. 62 §1 oraz art. 55 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia – Ordynacja podatkowa¹⁵, na należność główną 228.045 zł i odsetki za zwłokę – 4.036 zł. W związku z powstaniem zaległości w kwocie 4.036 zł (należność główna) pracownik Urzędu 29 grudnia 2016 r. poinformował telefonicznie główną księgową podatnika o obowiązku zapłaty. Zaległość została uregulowana w dniu 30 grudnia 2016 r. (1.220 zł) i w dniu 9 lutego 2017 r. (2.816 zł).

Na koniec I półrocza 2017 r. i dzień 30 września 2017 r. zaległości nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 190-290)

1.4 W wyniku analizy danych wykazanych przez podatników w deklaracjach FIN-1 złożonych w Urzędzie za okres od lutego 2016 r. do sierpnia 2017 r., przekazanych kontrolującym w dniu 13 października 2017 r. (raporty w układzie miesięcznym), stwierdzono że:

- Podstawa opodatkowania kształtowała się w przedziale od 238.133,5 mln zł (za czerwiec 2016 r.) do 282.818,9 mln zł (za lipiec 2017 r.).

Średnia miesięczna podstawa opodatkowania za okres od stycznia do sierpnia 2017 r. wynosiła 276.153,6 mln zł, tj. była o 17.521,7 mln zł (o 6,8%) wyższa od średniej miesięcznej za 11 miesięcy 2016 r. Największy wpływ na ten wzrost miało zwiększenie kwoty aktywów zakładów ubezpieczeń i reasekuracji rozliczających się w Urzędzie (art. 4 pkt 5-8 ustawy). Udział zakładów ubezpieczeń i reasekuracji zwiększył się o 2,5% (z 34,1% do 36,6%), natomiast banków krajowych z oddziałami instytucji kredytowych i oddziałami banków zagranicznych zmniejszył się o 2,5% (z 64,7% do 62,2%).

- Wartość aktywów podatników na koniec poszczególnych miesięcy wynosiła od 364.218,3 mln zł (w lipcu 2016 r.) do 419.914,0 mln zł (w sierpniu 2017 r.). Średnia miesięczna wartość aktywów za 8 miesięcy 2017 r. wynosiła 408.744,1 mln zł i była o 19.880,2 mln zł (o 5,1%) wyższa

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

od średniej za 11 miesięcy 2016 r., w tym aktywa zakładów ubezpieczeń wzrosły o 14.014,4 mln zł (o 14,6%).

- Średnia miesięczna wartość aktywów nieobjęta podatkiem (art. 5 ust. 1-3 ustawy) za 2017 r. (8 miesięcy) wynosiła 36.662,0 mln zł i była o 2.876,0 mln zł (o 8,5%) wyższa od średniej za 11 miesięcy 2016 r. Kwota wolna banków krajowych z oddziałami instytucji kredytowych i oddziałami banków zagranicznych wzrosła o 1.909,1 mln zł, a zakładów ubezpieczeń i reasekuracji o 966,7 mln zł.
- Średnia miesięczna kwota, o którą zmniejsza się podstawę opodatkowania (pozycja 33. deklaracji FIN-1) za 8 miesięcy 2017 r. wynosiła 96.033,8 mln zł i była o 449,1 mln zł (o 0,5%) niższa od średniej za 11 miesięcy 2016 r. (96.482,9 mln zł). Na zwiększenie podstawy opodatkowania wpłynęły zmiany dotyczące następujących pozycji aktywów podatników:
 - zmniejszenie o 1.580,1 mln zł wartości skarbowych papierów wartościowych w rozumieniu art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ (średnia za 11 miesięcy 2016 r. zmniejszyła się z 65.852,8 mln zł do 64.272,7 mln zł za 8 miesięcy 2017 r.).
 - zwiększenie o 1.250,5 mln zł wartości funduszy własnych banków krajowych (średnia za 11 miesięcy 2016 r. zwiększyła się z 30.510,5 mln zł do 31.761,1 mln zł za 8 miesięcy 2017 r.),
 - zmniejszenie o 119,5 mln zł kwoty, o którą podatnik wykonując decyzję, o której mowa w art. 138 ust. 1 pkt 2 lub 2a albo art. 138d ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe¹⁷, podwyższył w okresie miesiąca, za który ustala się podstawę opodatkowania, fundusze własne (średnia za 11 miesięcy 2016 r. zmniejszyła się z 119,5 mln zł do zera średniej za 8 miesięcy 2017 r.).
- Podatnicy nie dokonywali zmniejszenia podstawy opodatkowania o wartość aktywów nabytych od Narodowego Banku Polskiego, a stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 638-654)

Z przeprowadzonej analizy korekt złożonych przez podatników podatku od niektórych instytucji finansowych (FIN-1) wynika, że:

- 20 podmiotów złożyło 90 korekt za badany okres sprawozdawczy (niektóre podmioty złożyły więcej korekt niż jedną). Przyczyną złożenia korekt były między innymi: zmiana podstawy opodatkowania, błędne zaznaczenie poz. deklaracji, np. informacji o rodzaju podatnika (poz. 18 deklaracji);
- 62 korekty wpłynęły na kwotę podatku do zapłaty, w tym osiem korekt zmniejszyło podatek do zapłaty na łączną kwotę 459,4 tys. zł oraz 56 korekt zwiększyło podatek do zapłaty na łączną kwotę 4.040,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 898-899)

¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1373.

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie od stycznia 2016 r. do maja 2017 r. w Urzędzie brak było instrukcji obiegu deklaracji podatkowych, zarówno w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych, jak i w odniesieniu do wszystkich podatków. Instrukcja obiegu dokumentów wprowadzanych do systemu Poltax Nr 14/1/2017 została wprowadzona z dniem 1 czerwca 2017 r., tj. po upływie prawie półtora roku od wygaśnięcia poprzedniej instrukcji w tym zakresie (Nr I-044/4 z dnia 3 października 2012 r.), co było działaniem nierzetelnym. Konieczność wydania nowej instrukcji wynikała z § 18 zarządzenia Nr 114/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie aktów prawa wewnętrznego w Izbie Skarbowej w Warszawie i w urzędach skarbowych województwa mazowieckiego, w związku z § 34 ust. 1 pkt 4 regulaminu organizacyjnego Urzędu, nadanego zarządzeniem nr 93/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. ze zm. W § 18 zarządzenia Nr 114/2015 postanowiono, że dotychczasowe instrukcje pozostają w mocy do czasu wydania nowych instrukcji i komunikatów, niednak nie później niż do 31 grudnia 2015 r. W § 34 ust. 1 pkt 4 regulaminu organizacyjnego postanowiono, że do zakresu zadań, nadzoru i odpowiedzialności Naczelnika należy w szczególności wprowadzanie wewnętrznych procedur postępowania i innych dokumentów. Aktualnie wprowadzanie wewnętrznych procedur postępowania i innych dokumentów jest określone w § 21 pkt 3 regulaminu organizacyjnego Urzędu, nadanego zarządzeniem nr 54/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 9 marca 2017 r. ze zm.

Ocena cząstkowa

Naczelnik Urzędu monitorował wykonanie dochodów z podatku na podstawie miesięcznych *sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych*. Zaległości na koniec badanych okresów nie wystąpiły albo były nieznaczące. W przypadku stwierdzenia zaległości podejmowane były skuteczne działania w celu odzyskania należnych kwot. Naczelnik Urzędu niezwłocznie przekazywał jednostce nadrzędnej materiały i informacje dotyczące poboru podatku.

Niewydanie przez prawie półtora roku instrukcji obiegu deklaracji podatkowych, pomimo wygaśnięcia poprzedniej, było działaniem nierzetelnym. W zbadanych sprawach brak instrukcji w zakresie obsługi deklaracji FIN-1 nie miał jednak wpływu na jakość wykonywanej pracy.

2. Analizy i ustalenia, czy konstrukcja podatku umożliwia jego obejście

Opis stanu
faktycznego

2.1. Naczelnik Urzędu nie kierował pism do Izby Skarbowej/Izby Administracji Skarbowej lub Ministerstwa Finansów w sprawach o wyjaśnienie wątpliwości prawnych związanych z podatkiem lub procedurą obsługi i weryfikacji złożonych deklaracji FIN-1.

W dniu 9 marca 2016 r. Izba Skarbowa w Warszawie przekazała interpretację ogólną Nr PK1.8201.1.2016 Ministra Finansów z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie stosowania przepisów ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej. Interpretacja została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów z dnia 10 marca 2016 r., poz. 22.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 36-41)

Ponadto na wniosek Ministerstwa Finansów Departamentu Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier z dnia 26 sierpnia 2016 r.¹⁹ Naczelnik Urzędu przekazał²⁰ wyjaśnienia trzech banków krajowych dotyczące

¹⁹ Nr PS6.0723.4.2016.

²⁰ Przy piśmie nr 1471-N.7004.15.2016.BA.BOPA z dnia 29 sierpnia 2016 r.

złożonych korekt deklaracji FIN-1. Podatnicy powołali się w nich na stanowisko Ministra Finansów z dnia 31 maja 2016 r.²¹, będące odpowiedzią na zapytanie Związku Banków Polskich w sprawie traktowania pozycji aktywów i rezerw z tytułu podatku odroczonego dla celów ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem od niektórych instytucji finansowych. Pierwotnie w deklaracjach, według przyjętych zasad prezentacji dla celów sporządzenia sprawozdania finansowego, wartość aktywów z tytułu podatku odroczonego była przez banki ujmowana w kwocie netto, tj. po dokonaniu kompensaty o wartość rezerwy z tego tytułu. Natomiast Minister Finansów w wyjaśnieniach zajął stanowisko, iż „(...) jedną z podstawowych zasad rachunkowości jest zasada zakazu kompensat (art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości). Zgodnie z tą zasadą poszczególne kategorie aktywów i pasywów należy w sprawozdaniu finansowym wykazywać oddzielnie. Podstawa opodatkowania podatkiem od niektórych instytucji finansowych została oparta o wartość aktywów podatnika, bez odniesienia do wartości jego pasywów. O ile więc przy jej ustalaniu właściwe jest uwzględnianie kont umorzeniowych, które korygują stany kont składników aktywów, o tyle ustawodawca nie przewidział możliwości pomniejszania wartości aktywów podatnika o wartość rezerw z tytułu podatku odroczonego czy zobowiązań finansowych, które zaliczane są do pasywów jednostki (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 164-178)

W Urzędzie nie było podmiotów korzystających ze zwolnienia z podatku na podstawie art. 11 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 545, 655-657)

Urząd przeprowadzał analizę zasadności niezłożenia deklaracji FIN-1 przez podmioty, które mogą znajdować się w grupie instytucji finansowych i podlegać opodatkowaniu, jednakże z przedłożonych materiałów wynika, że działania te były podejmowane od września 2017 r., tj. po rozpoczęciu kontroli przez NIK.

Podmioty wyszukiwano według ujawnionego w Krajowym Rejestrze Sądowym profilu działalności określonym na podstawie polskiej klasyfikacji działalności. Według raportu z dnia 12 września 2017 r. w Urzędzie było 130 podmiotów, które nie złożyły deklaracji FIN-1, jednak mogą znajdować się w grupie instytucji finansowych i podlegać opodatkowaniu, z tego pięć banków krajowych, 11 oddziałów banków zagranicznych, 10 zakładów ubezpieczeń i reasekuracji określonych w art. 4 pkt 5-8 ustawy o podatku i 104 instytucje pożyczkowe (art. 4 ust. 9).

Na podstawie złożonych przez podatników sprawozdań finansowych za lata 2014, 2015, 2016 analizowano kwoty aktywów, stwierdzając czy nie przekraczały limitów określonych w art. 5 ust. 1-3 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. Przy pomocy Systemu Informacji Prawnej Lex²² przeprowadzano weryfikację podmiotów pod kątem występowania powiązań określonych w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy. W przypadku wystąpienia podmiotów powiązanych weryfikowano wysokość aktywów na podstawie złożonych przez nich sprawozdań finansowych (dotyczy podatników zarejestrowanych w Urzędzie) oraz występowało o dane do właściwych organów podatkowych (w pozostałych przypadkach).

²¹ Nr PS6.8201.4.2016.

²² Podstawą działania modułu powiązania w programie Lex użytkowanym przez urzędy skarbowe są wpisy do KRS. Powiązania wyszukiwane przez ten system oparte są na danych wpisanych do KRS.

Ponadto wyselekcjonowane podmioty, które zgłosiły w KRS profil działalności wskazujący, że mogą znajdować się w grupie instytucji finansowych, Urząd pisemnie poinformował o obowiązku składania deklaracji FIN-1. W przypadku stwierdzenia niedopełnienia takiego obowiązku przez spółkę zwracano się z prośbą o złożenie wymaganej deklaracji FIN-1 lub stosownych wyjaśnień o przyczynach jej niezłożenia.

Do dnia zakończenia kontroli do Urzędu wpłynęło 68 odpowiedzi na pisma informujące o obowiązku składania deklaracji FIN-1. W 47 przypadkach podatnicy poinformowali, że nie ciąży na nich obowiązek składania deklaracji FIN-1 i wpłacania podatku, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. Pozostałych 21 podmiotów poinformowało, że przyczyną niezłożenia deklaracji FIN-1 było niespełnienie definicji podatnika podatku od niektórych instytucji finansowych.

Do dnia zakończenia kontroli weryfikacja pozostałych podmiotów nie została zakończona.

(dowód: akta kontroli str. 408-410, 658-663, 678-702)

Do szczegółowego badania kontrolerzy NIK wybrali 20 spośród 130 ww. podmiotów. W sposób losowy wybrano 10 z 16 banków krajowych i oddziałów banków zagranicznych oraz cztery z 10 zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. Dobór próby sześciu ze 104 instytucji pożyczkowych poprzedzony został analizą kwoty aktywów na koniec 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r. ustalonych na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach finansowych tych podmiotów złożonych w Urzędzie²³. Najpierw ustalono wykaz podmiotów, których aktywa były przynajmniej na koniec jednego roku (2014, 2015 lub 2016) wyższe od 200 mln zł oraz podmiotów, których aktywa były przynajmniej na koniec jednego z ww. okresów wyższe od 30 mln zł i miały podmioty powiązane. Następnie z tak ustalonej listy 13 podmiotów, w sposób losowy do szczegółowego badania kontrolerzy NIK wybrali sześć podmiotów.

Badaniem objęto wydruki z Krajowego Rejestru Sądowego, sprawozdania finansowe podmiotów za lata 2014-2016, raporty i opinie biegłego rewidenta, sprawozdania z działalności i inną dokumentację (wezwania i pisma skierowane do podatników, pisma do innych organów podatkowych w sprawie weryfikacji danych o podatniku, podmiotach powiązanych, adnotacje). Przeprowadzono również weryfikację danych o powiązaniach podmiotów w Systemie Informacji Prawnej Lex.

Wyniki badania przez NIK próby 20 spośród 130 podmiotów z ww. wykazu, wskazują, że badane podmioty nie były zobowiązane do składania deklaracji FIN-1 i wpłacenia podatku. Ustalono, że:

- kwota aktywów na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. ośmiu²⁴ na dziesięć badanych banków krajowych i oddziałów banków zagranicznych nie przekraczała kwoty określonej w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. 4 mld zł; aktywa jednego podmiotu (banku krajowego) na koniec 2016 r. przekroczyły kwotę 4 mld zł, jednak podatnik był zwolniony z obowiązku składania deklaracji i wpłaty podatku z uwagi na obniżenie podstawy opodatkowania o wartość funduszy własnych (art. 5 ust. 4 ustawy) i o wartość aktywów w postaci

²³ Aktywa sześciu ze 104 instytucji pożyczkowych były przynajmniej na koniec jednego roku (2014, 2015 lub 2016) wyższe od 200 mln zł. Aktywa siedmiu ze 104 instytucji pożyczkowych były przynajmniej na koniec jednego ww. okresów wyższe od kwoty 30 mln zł i miały podmioty powiązane.

²⁴ Jeden z podmiotów rozpoczął działalność w 2016 r. więc badaniem objęto wartość aktywów na koniec 2016 r.

skarbowych papierów wartościowych (art. 5 ust. 9 ustawy); jeden podmiot podjął działalność w 2017 r.;

- kwota aktywów na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. czterech badanych zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, po uwzględnieniu aktywów podmiotów powiązanych²⁵, nie przekraczała kwoty określonej w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. 2 mld zł;
- kwota aktywów na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. dwóch z sześciu podmiotów, które nie złożyły deklaracji FIN-1, ale mogły znajdować się w grupie instytucji pożyczkowych nie przekraczała kwoty określonej w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. 200 mln zł.

W jednym przypadku kwota aktywów podmiotu nie przekraczała 200 mln zł, ale miał on podmioty powiązane podlegające pod właściwość miejscową innych organów podatkowych. Naczelnik Urzędu w dniu 29 września 2017 r. zwrócił się do tych organów podatkowych o informację, w szczególności czy składały deklaracje FIN-1, o prowadzonej działalności gospodarczej – czym się zajmuje/zajmował podmiot oraz o przekazanie kopii bilansów za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Do dnia zakończenia kontroli do Urzędu nie wpłynęły odpowiedzi. W odpowiedzi na pismo Urzędu z dnia 14 września 2017 r. podatnik potwierdził, że udziela pożyczek zasadniczo osobom prawnym, w szczególności z grupy kapitałowej spółki. Nigdy nie udzielił żadnej osobie fizycznej pożyczki na cele osobiste i nie zamierza udzielać takich pożyczek. Nie jest więc instytucją pożyczkową w rozumieniu art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim²⁶.

Kwota aktywów na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. pozostałych trzech z sześciu badanych podmiotów, które mogą znajdować się w grupie instytucji pożyczkowych przekraczała kwotę 200 mln zł. Jednak z analizy sprawozdań finansowych podmiotów, sprawozdań zarządu z działalności tych podmiotów oraz adnotacji Urzędu wynikało, że nie miały obowiązku składania deklaracji FIN-1, ponieważ nie były instytucjami pożyczkowymi w rozumieniu art. 5 pkt 2a ustawy o kredycie konsumenckim.

(dowód: akta kontroli str. 703-892)

- 2.2. W dniu 29 stycznia 2016 r. Wicedyrektor Izby Skarbowej w Warszawie przekazał Naczelnikowi Urzędu wytyczne Ministra Finansów z 25 stycznia 2016 r.²⁷ dotyczące celów stawianych jednostkom administracji podatkowej wynikających z *Planu działalności na 2016 r.* oraz systemu realizacji tych celów wraz z planowanymi do osiągnięcia wartościami mierników na 2016 r.

Celem priorytetowym było zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy skarbowe. Jako miernik realizacji celu wyznaczony został *Wskaźnik realizacji wpływów (WB.RWP)*, tj. relacja sumy zrealizowanych dochodów w CIT, PIT, VAT w okresie sprawozdawczym, liczona narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego do kwoty dochodów do realizacji dla danego województwa²⁸. Miernik nie uwzględniał dochodów z podatku od niektórych instytucji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 446-451)

²⁵ Podmioty powiązane ustalono z wykorzystaniem aplikacji LEX.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1528, ze zm.

²⁷ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów nr AP10.0101.1.2106 z dnia 25 stycznia 2016 r. przekazane przy piśmie Izby Skarbowej w Warszawie nr 1401-WZ.031.19.2016.1 z dnia 29 stycznia 2016 r.

²⁸ Kwota zrealizowanych wpływów w PIT i CIT liczona bez kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego.

W dniu 17 lutego 2016 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie przekazał Naczelnikowi Urzędu informację o minimalnej wielkości miernika realizacji wpływów, wyznaczonej do wykonania narastająco w poszczególnych kwartałach 2016 r., w tym na koniec IV kwartału 23.902.186 tys. zł. W dniu 10 czerwca 2016 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie skorygował wartości mierników, w tym za 2016 r. do kwoty 23.275.147 tys. zł. Mierniki te nie uwzględniały dochodów z podatku od niektórych instytucji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 452-455)

Przy piśmie z dnia 12 września 2017 r.²⁹ Dyrektor Izby Administracji Skarbowej przekazał Naczelnikowi Urzędu *Plan działalności Izby Administracji Skarbowej w Warszawie na 2017 r.*, w którym wskazano cele wynikające z kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2017, w tym zwiększenie kwoty pobranych podatków i innych należności niepodatkowych przez urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe.

Ponadto Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, w związku z przyjętym miernikiem *Realizacji należności publicznoprawnych* (NB.RWP), wyznaczył do wykonania dla Urzędu na rok 2017 dochody z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez Naczelnika Urzędu w kwocie 23.086.484 tys. zł. Miernik ten uwzględnia dochody z CIT, PIT, VAT oraz z podatku od niektórych instytucji finansowych³⁰. Na dzień 30 września 2017 r. miernik został wykonany w kwocie 18.937.378 tys. zł, co stanowiło 109,4% kwoty planowanej za III kwartały 2017 r. (17.314.863 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 456-473, 895-897)

Naczelnik Urzędu 3 października 2017 r. wyjaśnił między innymi, że w Urzędzie nie identyfikowano ryzyk w podziale na poszczególne podatki, nie prowadzono analiz dotyczących ustalenia ryzyka związanego wyłącznie z poborem podatku od niektórych instytucji finansowych. Identyfikacja i określanie poziomu ryzyk dokonywane było w powiązaniu z przyjętym Planem celów/zadań Pierwszego Mazowieckiego Urzędu Skarbowego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 477-478)

W planie celów/zadań Urzędu na rok 2016 przyjęto cztery cele: zapewnienie dochodów budżetowych na poziomie założonym dla Urzędu, tj. w wysokości 23.902.186 tys. zł, budowanie przyjaznej Administracji Podatkowej, zmniejszenie zaległości podatkowych, zapewnienie podatnikom dostępu do e-usług. W planie celów/zadań na rok 2017 dodany został piąty cel – poprawa jakości i innowacyjności Administracji Podatkowej. Dla poszczególnych celów ustalone zostały obszary działalności/procesy/zadania służące realizacji celów i wskazane zagrożenia/ryzyka przypisane do tych obszarów.

Jako najistotniejsze ryzyko dla realizacji celu zapewnienia dochodów budżetowych na poziomie założonym dla Urzędu zidentyfikowano wzrost zaległości podatkowych w trybie art. 108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r.

²⁹ Nr 1401-IZZ.0191.4.2017.5.

³⁰ Wskaźnik *Realizacji należności publicznoprawnych* to stosunek sumy zrealizowanych kwot dochodów z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej, liczonej narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego oraz kwoty dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na dany rok. Kwota zrealizowanych wpływów w PIT i CIT nie uwzględnia udziałów jednostek samorządu terytorialnego.

o podatku od towarów i usług³¹ oraz stosowanie optymalizacji podatkowej przez podatników.

(dowód: akta kontroli str. 479-501)

Przy określaniu istności ryzyka wzięto pod uwagę, że na liście ostrzeżeń publicznych KNF nie figurują podmioty, które złożyły w Urzędzie deklaracje dla podatku od niektórych instytucji finansowych.

(dowód: akta kontroli 898)

W latach 2016-2017 (do 30 września) Izba Skarbowa/Izba Administracji Skarbowej nie przekazywała wytycznych, zaleceń dotyczących przeprowadzania kontroli podatkowych lub czynności sprawdzających w obszarze wyłącznie podatku od niektórych instytucji finansowych.

W celu usprawnienia procesu poboru należności podatkowych, w szczególności poprzez poprawę skuteczności i efektywności działań administracji podatkowej, w tym kontroli podatkowych i czynności sprawdzających, Wicedyrektor Izby Skarbowej w Warszawie przy piśmie z 22 kwietnia 2016 r. przekazał Naczelnikowi Urzędu do realizacji *Wojewódzki Plan Działań na 2016 r.* Określono w nim zidentyfikowane, priorytetowe podobszary ryzyka dla wyspecjalizowanych urzędów skarbowych. Wskazano aby w pierwszej kolejności realizowane były kontrole w podobszarach ryzyka (branże) o największym zagrożeniu finansowym i zalecono skoncentrowanie działań w obszarach podatku od towarów i usług i podatku dochodowego od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 434-445)

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w regulaminie organizacyjnym Urzędu, nadanym zarządzeniem nr 93/2015 Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. ze zmianami, typowanie podmiotów do kontroli; sporządzanie planów kontroli podatkowej, typowanie do czynności sprawdzających dotyczących zdefiniowanych podobszarów ryzyka i sporządzanie planów tych czynności, tworzenie źródeł kontroli, wskazań oraz obszarów kontroli; identyfikowanie i zgłaszanie nowych obszarów ryzyka zewnętrznego należało do zadań Samodzielnego Referatu Analiz i Planowania.

Od dnia 1 marca 2017 r. w związku z zarządzeniem nr 54/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w sprawie nadania Pierwszemu Mazowieckiemu Urzędowi Skarbowemu regulaminu organizacyjnego, zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych, typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli podatkowej oraz sporządzanie planów kontroli należy do zadań Działów Czynności Analitycznych i Sprawdzających.

Z dniem 14 czerwca 2017 r. w wyniku nowelizacji regulaminu organizacyjnego Urzędu nadanego ww. zarządzeniem Nr 54/2017 wyodrębniony został pion do obsługi podmiotów kluczowych, w tym Dział Branży Finansowej. Do jego zadań należy między innymi zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków podatkowych, typowanie podmiotów do czynności sprawdzających, kontroli oraz sporządzanie planów kontroli, dokonywanie czynności sprawdzających, prowadzenie kontroli podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 48-132)

³¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

W 2016 r. nie planowano przeprowadzania kontroli podatkowych oraz czynności sprawdzających w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych. W dniu 27 września 2017 r. zostały przyjęte do planu kontroli na IV kwartał 2017 r. dwie kontrole podatkowe w zakresie podatku od niektórych instytucji podatkowych. W uzasadnieniu zwrócono uwagę między innymi na nieregularne wpływy z tytułu tego podatku oraz nieprawidłowości wykryte u podatnika w wyniku przeprowadzonej kontroli dotyczącej CIT w latach ubiegłych. Natomiast nie planowano w 2017 r. przeprowadzania czynności sprawdzających.

(dowód: akta kontroli str. 406-410, 502-544)

Naczelnik Urzędu 26 września 2017 r. wyjaśnił między innymi, że zgodnie z *Wojewódzkim Planem Działań*, podejmowane czynności skoncentrowane były na realizacji priorytetowych zadań w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych. W pierwszej kolejności, realizowane były kontrole w obszarach ryzyka o największym zagrożeniu finansowym. Przy typowaniu podmiotów do kontroli podatkowej kierowano się głównie wielkością potencjalnych uszczupień.

(dowód: akta kontroli str. 430-433)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Przez ponad półtora roku od wprowadzenia ustawy Urząd nie planował przeprowadzenia czynności sprawdzających i kontroli podatkowych w zakresie podatku od niektórych instytucji finansowych. W dniu 27 września 2017 r., tj. po rozpoczęciu kontroli przez NIK, zaplanowano przeprowadzenie dwóch kontroli w IV kwartale 2017 r. Jak wyjaśniono, podejmowane czynności skoncentrowane były na realizacji priorytetowych zadań w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych, zgodnie z *Wojewódzkim Planem Działań*, tj. w pierwszej kolejności, realizowane były kontrole w obszarach ryzyka o największym zagrożeniu finansowym. Przeprowadzona przez Urząd analiza ryzyka nie wskazywała potrzeby zaliczenia unikania opodatkowania w podatku od niektórych instytucji finansowych do najistotniejszego ryzyka.

Działania dotyczące weryfikacji instytucji finansowych, które nie złożyły deklaracji FIN-1, ale mogły – ze względu na zgłoszony profil działalności – należeć do instytucji finansowych i podlegać opodatkowaniu podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK i nie zostały zakończone. Także dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd poinformował podmioty wytypowane w powyższy sposób o obowiązku składania deklaracji FIN-1 i wpłacaniu podatku w przypadku spełnienia przesłanek wynikających z ustawy.

Jednakże na podstawie badania przez NIK danych finansowych próby 20 spośród 130 podmiotów, które nie złożyły deklaracji FIN-1, ale mogły ze względu na zgłoszony profil działalności należeć do instytucji finansowych i podlegać opodatkowaniu nie znaleziono podmiotów, których wartość aktywów, po uwzględnieniu odliczeń od podstawy opodatkowania powodowała obowiązek złożenia deklaracji i wpłacenia podatku.

3. Czynności sprawdzające i kontrolne w celu ustalenia ewentualnych nieprawidłowości, w tym wykrywane sposoby unikania opodatkowania oraz podejmowane czynności w celu odzyskania należnych kwot

Opis stanu
faktycznego

3.1 W latach 2016-2017 (do 30 września) nie prowadzono kontroli podatkowych w zakresie poboru podatku od niektórych instytucji finansowych. Dwie kontrole wszczęto w listopadzie 2017 (w dniach 2 i 10) w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 408-701, 895)

Naczelnik Urzędu 26 września 2017 r. wyjaśnił, między innymi, że zgodnie z zaleceniami (*Wojewódzki Plan Działań*) w pierwszej kolejności realizowane były kontrole w obszarach ryzyka o największym zagrożeniu finansowym. Przy typowaniu podmiotów do kontroli podatkowej kierowano się głównie wielkością potencjalnych uszczupleń. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów z marca 2016 r. *do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług*, w 2016 r. i 2017 r. prowadzone były/są kontrole podatkowe w zakresie zasadności zwrotu podatku od towarów i usług. Z uwagi na specyfikę Urzędu, ilość podmiotów które deklarują w tutejszym Urzędzie zwrot podatku od towarów i usług jest niewspółmiernie większa w porównaniu do innych niewyspecjalizowanych urzędów skarbowych. W 2016 r. podatnicy tutejszego Urzędu w deklaracjach dla podatku od towarów i usług łącznie wykazali ok. 7 miliardów zł do zwrotu na rachunek bankowy, natomiast w deklaracjach dla podatku od niektórych instytucji finansowych podatnicy wykazali zobowiązanie podatkowe w łącznej kwocie ok. 1 mliarda zł, co stanowi 14% kwoty wykazanej do zwrotu z tytułu VAT.

(dowód: akta kontroli str. 430-433)

Czynności sprawdzające były prowadzone w związku ze złożeniem przez czterech podatników łącznie pięciu korekt deklaracji FIN-1 (za czerwiec 2016 r., grudzień 2016 r. - dwie, styczeń 2017 r. i lipiec 2017 r.) oraz wniosków o stwierdzenie nadpłaty w podatku od niektórych instytucji finansowych na kwotę 353,2 tys. zł. W badanym okresie (do 30 września 2017 r.) zakończono czynności sprawdzające wobec dwóch podatników, a wobec kolejnych dwóch podatników w październiku 2017 r.

Korygowanie deklaracji podatnicy uzasadniali błędami przy wprowadzaniu danych do systemu informatycznego, korektami księgowania związanymi z badaniem sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta, a także zastosowaniem się do wykładni Ministerstwa Finansów z dnia 31 maja 2016 r. dotyczącej zakazu kompensat.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających w trzech przypadkach organ podatkowy uznał deklaracje FIN-1 skorygowane przez podatników za prawidłowe i stwierdził, że zgodnie z art. 75 § 4 Ordynacji podatkowej, nadpłata (w łącznej kwocie 336,1 tys. zł) podlega zwrotowi bez wydawania decyzji.

W trakcie prowadzonych czynności sprawdzających Urząd wzywał podatników do usunięcia braków formalnych wniosków o stwierdzenie nadpłaty (między innymi udokumentowanie sposobu reprezentacji ustalonego w Krajowym Rejestrze Sądowym), a także przedstawienie dowodów potwierdzających zasadność zmniejszenia podstawy opodatkowania (dokumentów źródłowych).

Jedno postępowanie podatkowe, w związku z wycofaniem przez podatnika wniosku o stwierdzenie nadpłaty (na kwotę 17,1 tys. zł), zostało zakończone wydaniem w dniu 12 października 2017 r., na podstawie art. 207 i art. 208 § 2 Ordynacji podatkowej, decyzji o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Skorygowane deklaracje, których dotyczył wniosek o stwierdzenie nadpłaty (za grudzień 2016 r. i styczeń 2017 r.) organ podatkowy uznał za niewywołujące skutków prawnych (art. 81b § 2a Ordynacji podatkowej). W wyniku prowadzonych przez Urząd czynności sprawdzających podatnik ponownie przedłożył zweryfikowane dane o aktywach do wyliczenia podatku i w związku z ich omyłkowym zaniżeniem poinformował, że złoży skorygowane deklaracje.

W dniu 31 października 2017 r. podatnik ponownie złożył korekty deklaracji FIN-1 za grudzień 2016 r. i styczeń 2017 r. zwiększając kwotę podatku do zapłaty łącznie o 4,8 tys. zł w porównaniu do kwot deklarowanych, a o 21,9 tys. zł w porównaniu do kwot wykazanych w poprzednich korektach deklaracji. Zaległość została w tym samym dniu uregulowana.

W trakcie czynności sprawdzających Urząd nie analizował czy zakupy skarbowych papierów wartościowych, o które podatnik mógł obniżyć podstawę opodatkowania następowały głównie w przedostatnim i ostatnim dniu miesiąca, a ich sprzedaż w pierwszych dniach następnego miesiąca.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że przepisy ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych nie wprowadziły ograniczeń ani wyłączeń w zakresie analizowania zmian wysokości posiadanych przez podatnika papierów wartościowych w okresie poprzedzającym i następującym po dniu, na który obniża się podstawę opodatkowania. Zgodnie z ustawą nabycie przez banki obligacji skarbowych prowadzi do zmniejszenia podstawy opodatkowania, a tym samym do zmniejszenia kwoty podatku należnego.

W toku jednej z wszczętych kontroli podatkowych analizowane są zagadnienia, które mogą mieć wpływ na obniżenie podstawy opodatkowania o wartość niektórych aktywów, między innymi o wartość aktywów w postaci skarbowych papierów wartościowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. W wyniku analizy zakupu i sprzedaży aktywów, w toku kontroli nie stwierdzono zakupu SPW w przedostatnim i ostatnim dniu miesiąca, a następnie ich sprzedaży pierwszego i drugiego dnia miesiąca. Zakupione aktywa w postaci skarbowych papierów wartościowych w kontrolowanym okresie nie zostały sprzedane. Nie wystąpił więc ww. proceder optymalizacyjny polegający na wykorzystaniu zakupionego SPW do obniżenia podstawy opodatkowania podatkiem od niektórych instytucji finansowych. Powyższe zagadnienie zostanie również przeanalizowane w kontroli podatkowej wszczętej w dniu 10 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 408, 545-637, 895-896)

3.2 Zaległości wystąpiły na koniec 2016 r. w wysokości 2.816 zł. Urząd niezwłocznie podjął skuteczne działania w celu odzyskania należnych kwot. Sprawa została szczegółowo opisana w ppkt.1.3. niniejszego wystąpienia. Na koniec I półrocza 2017 r. i na dzień 30 września 2017 r. zaległości nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 214, 228, 235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przez ponad półtora roku od wprowadzenia podatku od niektórych instytucji podatkowych Urząd nie planował i nie przeprowadzał kontroli podatkowych w tym zakresie. Dwie kontrole podatkowe zostały wszczęte w listopadzie 2017 r. w trakcie kontroli NIK i nie zostały zakończone. Wyjaśniono, że kierowano się wytycznymi wynikającymi z *Planu działalności* oraz z *Wojewódzkiego Planu Działań na 2016 r. i 2017 r.*, aby w pierwszej kolejności realizowane były kontrole w podobszarach o największym zagrożeniu finansowym, koncentrował działania kontrolne w obszarach podatku od towarów i usług i podatku dochodowego od osób prawnych w celu zapewnienia dochodów dla budżetu państwa. Ponadto przeprowadzona przez Urząd analiza ryzyka nie wskazywała potrzeby zaliczenia unikania opodatkowania w podatku od niektórych instytucji finansowych do obszaru najistotniejszego ryzyka.

Czynności sprawdzające przeprowadzane były jedynie wobec podmiotów, które wnioskowały o stwierdzenie nadpłaty w związku ze złożeniem skorygowanych deklaracji podatkowych. W wyniku prowadzonych czynności sprawdzających w jednym przypadku podatnik wycofał wniosek o stwierdzenie nadpłaty i ponownie skorygował deklaracje FIN-1 zwiększając kwotę podatku do zapłaty. W trzech przypadkach organ podatkowy uznał skorygowane deklaracje za prawidłowe i stwierdził, że nadpłata podlega zwrotowi.

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 Kontroli³², wnosi o:

1. Kontynuowanie weryfikacji podmiotów należących do grupy instytucji finansowych pod kątem obowiązku składania deklaracji FIN-1 i wpłacania podatku, z poinformowaniem NIK o ich wyniku.
2. Przeprowadzanie czynności sprawdzających w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia prawidłowości złożonych deklaracji FIN-1 oraz wpłacanych podatków, a także kontroli podatkowej w przypadkach stwierdzenia ryzyka unikania opodatkowania podatkiem od niektórych instytucji finansowych.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

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 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Jolanta Balcerkiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Wiesława Szymańska
Doradca ekonomiczny

.....
podpis