



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia grudnia 2009 r.

**Pan
Jarosław Wojciechowski
p.o. Naczelnika
Urzędu Skarbowego
we Włocławku**

P/09/024
LBY-410-07-001/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Skarbowym we Włocławku, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę w zakresie poboru w okresie 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2009 r. podatku dochodowego od osób fizycznych.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 27 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w przedmiocie kontroli, pomimo stwierdzonych uchybień nie mających zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłową realizację objętych kontrolą zadań, w tym w szczególności w następującym zakresie:

1. Urząd dokonywał zwrotów nadpłaconego podatku dochodowego od osób fizycznych w terminie określonym w art. 77 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „ordynacją podatkową”. Kwoty nadpłaconego podatku, wynikające z badanych zeznań, były albo zwracane w okresie 3 miesięcy od złożenia zeznania lub korekty zeznania, albo zaliczone z urzędu na poczet zaległości podatkowych. Przy dokonywaniu ww. czynności przestrzegano także procedur wewnętrznych w zakresie obiegu, sprawdzania i zatwierdzania dokumentów. Sprawozdawczość w zakresie kosztów zwrotów dokonanych po terminie potwierdza prawidłowy monitoring nadpłat. W okresie objętym kontrolą nieterminowo dokonano zwrotów w ogółem 3 sprawach (na od 45,8 do 53,5 tys.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

zwrotów dokonywanych rocznie), przy czym w żadnej z tych spraw przyczyną nie była opieszałość leżąca po stronie Urzędu.

2. Czynności sprawdzające w stosunku do podatników składających zeznania były dokonywane zgodnie z przepisami działu V ordynacji podatkowej oraz przepisami wewnętrznymi Urzędu. W badanych sprawach stwierdzono, że do czynności sprawdzających typowano zeznania zgodnie z kryteriami określonymi w zarządzeniach Naczelnika Urzędu.

W przypadku weryfikacji zeznań z deklarowanymi kwotami nadpłaty dążono do pełnego sprawdzenia prawidłowości naliczenia tej kwoty, w tym: zasadności zastosowania przez podatników wszelkich preferencyjnych zasad opodatkowania oraz ulg podatkowych.

3. W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania podatkowe, dotyczące podatku dochodowego os osób fizycznych, w zakresie:

a) udzielenia ulg podatkowych;

b) określenia wysokości zobowiązania podatkowego (po kontrolach podatkowych).

We wszystkich badanych sprawach przestrzegano przepisów działu IV ordynacji podatkowej. Decyzję podejmowano w każdym z badanych przypadków opierając się o zgromadzony, wyczerpujący i rzetelnie udokumentowany materiał dowodowy. W każdym przypadku zapewniano przy tym wymagany czynny udział strony w postępowaniu i możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Badanie 10 postępowań związanych z ulgami podatkowymi wykazało, że wydanie decyzji poprzedzone było w każdym przypadku szczegółowym rozpoznaniem okoliczności związanych z występowaniem podnoszonego we wniosku ważnego interesu podatnika, w tym w szczególności: powodu powstania zobowiązania, wysokości osiąganego dochodu, spójności w zebranych materiale dowodowym. Badanie 10 postępowań wszczętych po kontrolach podatkowych wykazało m. in., że prawidłowo określano wysokości zobowiązania podatkowego. Strony odwołania od powyższych decyzji złożyły w zaledwie 2 badanych sprawach i w obu ustalenia Urzędu zostały utrzymane przez organy odwoławcze.

4. W okresie kontrolowanym prawidłowo i rzetelnie prowadzono kontrole podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Przy prowadzeniu czynności kontrolnych w badanych 10 postępowaniach przestrzegano przepisów działu VI ordynacji podatkowej. W oparciu ustalenia kontroli możliwe było w dalszej kolejności prawidłowe prowadzenie postępowań podatkowych. Pozytywnie należy także ocenić stosowanie zabezpieczeń zobowiązań podatkowych w toku 6 z badanych 10 kontroli podatkowych – tj. wszystkich kontroli, w których stwierdzony charakter oraz finansowy wymiar nieprawidłowości uzasadniał podjęcie takich działań.

5. W okresie objętym kontrolą prawidłowo egzekwowano zaległości powstałe w podatku dochodowym od osób fizycznych. Urząd prowadził skuteczny monitoring zaległości zapewniając bezzwłoczne wysyłanie upomnień na zaksięgowane należności, których termin płatności upłynął. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu oraz w przypadku braku zapłaty zobowiązań wynikających z wydanych decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego – bezzwłocznie wystawiano tytuły wykonawcze i kierowano je do egzekucji. We wszystkich badanych postępowaniach egzekucyjnych dążono do jak najszybszego wszczęcia postępowania oraz dokonywania pierwszych zajęć

egzekucyjnych. W poszczególnych sprawach podejmowano czynności mające na celu ustalenie praw i majątku zobowiązanych i odpowiednio do wyników tych działań stosowano środki egzekucyjne.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na następujące uchybienia:

1. W toku badania 3 przedawnień stwierdzono, że dniu 25 września 2007 r. Pan Eugeniusz Kowalczyk, Naczelnik Urzędu wydał polecenie dokonania odpisu należności w wysokości 1.012.793,20 zł, z czego 382.993,20 zł w podatku dochodowym od przychodów ewidencjonowanych, pomimo, że faktycznie należności te przedawniły się na koniec 2003 i 2004 r. i winny być odpisane w pierwszych kwartałach 2004 i 2005 r. Zgodnie zapisem art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”, księgi rachunkowe winny być prowadzone na bieżąco tj. powinny w nich zostać ujęte zdarzenia gospodarcze dotyczące okresu sprawozdawczego. Niedokonanie odpisu we właściwym okresie sprawozdawczym miało wpływ na należności i zaległości wykazywane na podstawie ewidencji księgowej w sprawozdaniach budżetowych Rb-27 - składanych w okresie od 30 marca 2004 r. do dnia dokonania ww. odpisu. Stwierdzono ponadto, że w okresie do dnia 20 października 2008 r. Pan Eugeniusz Kowalczyk nie wprowadził w Urzędzie pisemnych procedur dokonywania odpisów należności.

Zaznaczyć przy tym należy, że w przypadku 3 badanych odpisów należności z tytułu przedawnienia – analiza podjętych działań nie wykazała, żeby przedawnienie nastąpiło z winy Urzędu, w tym m. in. wskutek opieszałości w podejmowaniu czynności egzekucyjnych.

2. W okresie objętym kontrolą księgowano przypisy i odpisy wynikające ze złożonych, poprawnych zeznań podatkowych w terminach naruszających zasadę bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wynikającą z cyt. wyżej przepisów ustawy o rachunkowości. Spośród 60 badanych zeznań za 2007 r., składanych do końca kwietnia 2008 r. - 11 poprawnych zeznań podatkowych zostało zaksięgowanych po kwartale, w którym zostały złożone (kwota przypisu księgowanego po kwartale wyniosła 68.938 zł). Taka sytuacja w przypadku zeznań za 2008 r. składanych do końca kwietnia 2009 r. nastąpiła w przypadku 2 z badanych 60 zeznań (jedno zeznanie z kwotą przypisu 1.853 zł i jedno z odpisu 1.864 zł). Nieterminowe dokonanie ww. przypisów i odpisu miało wpływ na należności wykazywane na podstawie ewidencji księgowej w sprawozdaniach budżetowych Rb-27.

Nie stwierdzono jednak aby ww. opóźnienia wynikały z opieszałości leżącej po stronie pracowników Urzędu lub lekceważenia wewnętrznych zarządzeń w zakresie obiegu dokumentów księgowych. Faktyczną przyczyną ww. uchybień było obciążenie pracą związaną z poprzedzającą księgowanie weryfikacją zeznań podatkowych, przy jednoczesnym, prawidłowym nadaniu priorytetu zeznaniom z wykazywanymi nadpłatami w podatku dochodowym od osób fizycznych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że terminowe księgowanie należności wynikających z zeznań ma istotne znaczenie dla prawidłowego wykazywania należności, kwot nadpłat i zaległości – zatem winny być podejmowane działania eliminujące, w miarę możliwości, uchybienia w tym zakresie.

³ Dz. U. z 2009 R. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

3. Naczelnicy Urzędu (do 08.12.2008 Pan Eugeniusz Kowalczyk, następnie Pan Jarosław Wojciechowski) ograniczyli czynności podejmowane w stosunku do podatników nie prowadzących działalności gospodarczej, mających otwarty obowiązek podatkowy w podatku dochodowym od osób fizycznych, a którzy nie złożyli zeznania podatkowego - bez prowadzenia udokumentowanych analiz potencjalnych nieprawidłowości i ich skutków, jakie mogłyby występować w tej grupie podatników. Faktycznie część podatników z otwartym obowiązkiem podatkowym może w danym roku nie osiągać żadnych dochodów, lub osiągać dochody poniżej kwoty wolnej od podatku. W przypadku osób nie prowadzących działalności gospodarczej, w zakresie dochodów z wykonywanej pracy – podatek odprowadzają płatnicy, zatem brak złożenia zeznania nie oznacza nieuiszczenia podatku należnego. Zgodnie ze złożonymi w toku kontroli wyjaśnieniami Pana Naczelnika ww. przesłanki stanowiły podstawę do objęcia kontrolą wyłącznie wybranych dwóch grup podatników tj. podatników osiągających dochody za granicą i podatników wobec których Urząd wydaje zaświadczenie o wysokości dochodu. W opinii Najwyższej Izby Kontroli rzetelność wymaga, aby przeanalizowana została cała ww. grupa podatników w celu ustalenia wąskich kryteriów, które wskazywałyby na potencjalne, celowe unikanie składania zeznań (np. podatników, którzy osiągają dochody z zatrudnienia w kilku miejscach pracy, gdzie może wystąpić przypadek rozliczania kwoty wolnej od podatku przez kilku płatników lub przekroczenie progów podatkowych). W przypadku ustalenia takich kryteriów możliwe byłoby podejmowanie czynności mających na celu sprawdzenie terminowości złożenia zeznania, (art. 272 pkt 1 lit. a ordynacji podatkowej) w skali nie naruszającej realizacji innych zadań Urzędu.

Przekazując Panu Naczelnikowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do usprawnienia obiegu dokumentów związanego z księgowaniem przypisów i odpisów wynikających z zeznań podatkowych.
- 2) Dokonanie analizy ogółu podatników nie prowadzących działalności gospodarczej i nie składających zeznań w celu ustalenia grup, w których potencjalnie mogą występować istotne nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Naczelnikowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

X:\Domek\Makowski\Wyst\p09024001.doc

Otrzymują:

1. adresat,
2. Departament Budżetu i Finansów,
2. a/a.