



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, ... grudnia 2009 r.

**Pan
Mirośław Stypczyński
Naczelnik Urzędu Skarbowego
85-100 Nakło Nad Notecią**

P/09/024

LBY-410-07-22/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Skarbowym w Nakle Nad Notecią, zwanym dalej „Urzędem”, kontrolę poboru podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej „PIT”) w latach 2007-2009 (I półrocze).

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 pozytywnie ocenia działania Urzędu w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła, że:

1. Zrealizowane w 2008 r. wpływy z PIT w kwocie 37.608,0 tys. zł były niższe o 2.589,1 tys. zł (o 6,4%) od wykonanych w 2007 r., co wynikało między innymi z wielkości zwrotów nadpłat. Zaległości ogółem na 30 czerwca 2009 r. w wysokości 1.994,3 tys. zł były wyższe o 304,0 tys. zł (o 18,0%) od ich stanu na koniec 2007 r., z tego 565,3 tys. zł (28,3%) stanowiły zaległości zagrożone przedawnieniem, z powodu upływu więcej niż 5 lat od ich wymagalności. Zaległości wobec których nie podjęto żadnych czynności, zmalały ze 141,0 tys. zł na koniec 2008 r. do 1,5 tys. zł na 30 czerwca 2009 r.

2. Urząd monitorował wypełnianie przez podatników obowiązku składania zeznań podatkowych z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych, wraz z kompletnym i rzetelnym wykazaniem źródeł przychodów. Przy braku możliwości pozyskania danych z bazy

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

POLTAX, informacje o osobach mających faktyczny obowiązek złożenia zeznań PIT-36 i PIT-37 uzyskiwano przy wykorzystaniu opracowanego w Urzędzie skryptu informatycznego, umożliwiającego porównanie informacji płatników z zeznaniami złożonymi przez podatników. Urząd ustalił, że mimo osiągnięcia przychodów podlegających opodatkowaniu, zeznań podatkowych PIT za 2007 i 2008 rok nie złożyło łącznie 2088 podatników. Jednak do czasu kontroli NIK nie wezwano ich do złożenia wyjaśnień.

3. W wyniku dokonanej w toku kontroli analizy wprowadzonych do systemu POLTAX 120 zeznań rocznych ustalono, że:

- zeznania złożone zostały w Urzędzie w wymaganych terminach;
- zeznania z wykazaną nadpłatą podatku zostały wprowadzone do systemu POLTAX w wyznaczonym przez Naczelnika Urzędu terminie 60 dni od ich otrzymania, a zeznania z wykazaną niedpłatą podatku w okresie od 1 do 147 dni (nie wyznaczono terminu w tym zakresie), w tym 14 (11,7%) w czasie powyżej 60 dni;
- wynikające z zeznań kwoty wpłat zostały zaksięgowane na kartach kontowych podatników w terminie od 1 do 175 dni od dnia złożenia zeznania (z tego 20 w okresie powyżej 90 dni). Wskutek nie określenia granicznego terminu księgowania zeznań podatkowych z niedpłatą podatku (w łącznej wysokości 32,9 tys. zł), 13 zeznań przekazano do Działu Rachunkowości Podatkowej Urzędu przed zakończeniem I półrocza 2008 r. jednak zaksięgowane zostały po 12 lipca 2008 r., tj. w terminie uniemożliwiającym ich wykazanie w sprawozdaniu Rb-27 za czerwiec 2008 r. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości², zgodnie z którym księgi rachunkowe winny być prowadzone na bieżąco;
- Urząd podjął wymagane działania wobec 20 podatników, którzy nie dokonali w terminie wpłat należnego podatku, w celu jego wyegzekwowania;
- wykazane w 20 zeznaniach kwoty nadpłat zostały przez Urząd terminowo zwrócone podatnikom. Zgodnie z przyjętymi przez Pana Naczelnika kryteriami, zeznania nie były objęte czynnościami sprawdzającymi, między innymi z powodu wielkości wykazanych kwot.

4. Niepełna była realizacja planu czynności sprawdzających zeznania podatników, którymi objęto 452 zeznania za 2007 r. (84% planowanych) i 166 zeznań za 2008 r. (75,1% planowanych). Dokonana w toku kontroli analiza 50 spraw wybranych z ewidencji czynności sprawdzających wykazała zgodne z wymogami ich udokumentowanie.

5. W trakcie roku podatkowego dokonywano weryfikacji zgodności kwot należnych zaliczek z dokonanymi wpłatami, w tym między innymi zaliczek na podatek dochodowy z

² Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, poprzez uzgadnianie wpłacanych kwot z kartami kontowymi podatników.

6. Negatywnie ocenia się postępowania w sprawie ulg w spłacie zobowiązań PIT, o których mowa w art. 67a Ordynacji podatkowej³. W analizowanym okresie Naczelnik Urzędu wydał 71 decyzji na łączną kwotę 993,1 tys. zł, z czego 57 (80 %) na kwotę 917,2 tys. zł było decyzji pozytywnych. Kontrola 12 postępowań przy udzieleniu ulg (7 pozytywnych i 5 odmownych) na łączną kwotę 704,6 tys. zł wykazała nieprawidłowości w 4 postępowaniach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- trzech ulg w spłacie zaległości podatkowej w postaci rozłożenia na raty na łączną kwotę 146, 5 tys. zł podatnikowi, którego zaległość podatkowa w PIT (ustalona w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Urząd) wynikała głównie z tego, że w ramach prowadzonej działalności gospodarczej podatnik posłużył się sfałszowanymi fakturami VAT. W latach 2004 – 2005 podatnik zawyżył w ten sposób koszty uzyskania przychodów na łączną kwotę 381,9 tys. zł. Podatnik wyrokiem Sądu Rejonowego w Nakle nad Notecią został uznany winnym (i skazanym m.in. na karę pozbawienia wolności na dwa lata w zawieszeniu na 5 lat) tego, że działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i z góry powziętym zamiarem złożył w Urzędzie deklaracje podatkowe za 2004 i 2005 podając nieprawdziwe dane na podstawie których uniknął odprowadzenia należnego podatku dochodowego.

Podatnikowi udzielono ulgi za 2004 r.⁴ w postaci rozłożenia zaległości podatkowej na 96 rat do 2016 r. i za 2005 r.⁵ na 158 rat do 2022 r. W ocenie NIK w sposób nieprawidłowy rozpatrzono materiał w sprawie, w szczególności wnioski o udzielenie ulgi za 2004 r. w którym podatnik oprócz trudnej sytuacji finansowej rodziny podał nieprawdziwe informacje na temat przyczyn powstania zaległości podatkowych. Jako nieprawidłowe ocenia się również uzasadnienie decyzji ratalnej za 2005 r. w części w której podano, że zaległość jest systematycznie spłacana. Tymczasem jak ustalono w toku niniejszej kontroli zaległość za 2004 r. w której ustalono płatności ratalne nie była spłaca systematycznie gdyż na 11 rat aż 7 nie zostało uregulowanych. Na zaległości te wystawiono tytuły wykonawcze i przekazano je do egzekucji.

Urząd nierzetelnie przeprowadził ocenę sytuacji majątkowej i możliwości płatniczych podatnika. Np. w decyzji za 2004 r. powołano się m.in. na przychód z działalności gospodarczej małżonki za 11 miesięcy 2007 r. (nie uwzględniając w ogóle kosztów

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60.

⁴ Decyzją z dnia 8.02.2008 r. zmienioną następnie decyzją z dnia 12.01.2009 r.

uzyskania przychodów) w wysokości średnio miesięcznie 2.121 zł, a w decyzji za 2005 r. powołano się na dochody uzyskane przez podatnika w 2007 r. w łącznej wysokości 6.875 zł. Naczelnik Urzędu ustalił miesięczne płatności wynikające z decyzji ratalnych wynoszące np. w 2008 r. od 1.405 zł do 1439 zł podczas gdy średni miesięczny dochód podatnika wykazany w PIT 36 za ten rok (wraz z małżonkiem) wyniósł 402,10 zł. W efekcie przeprowadzenia postępowań i nierzetelnej oceny zastosowano ulgę pozorną gdyż ustalone raty ponad 3-krotnie przekraczały dochody podatnika.

W ocenie NIK przeprowadzona przez Urząd analiza sytuacji majątkowej i możliwości płatniczych podatnika przeprowadzona była nierzetelnie, a sama ulga udzielona niezasadnie, zwracając jednocześnie uwagę, że ulgi udzielane na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej mają mieć charakter wyjątkowy i mogą mieć miejsce w szczególnie uzasadnionych przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym;

- zaniechania oceny sytuacji majątkowej podatnika, któremu decyzją z 10 kwietnia 2009 r. dokonano umorzenia odsetek za zwłokę w wysokości 37,2 tys. zł. Podatnik na poczet zaległości podatkowych dokonał w okresie 21.05.2008 – 17.03.2009 r. wpłat w łącznej wysokości 64,2 tys. zł, tymczasem w składanych w Urzędzie deklaracjach w latach 2002 - 2009 wykazał łączny dochód (wraz z małżonkiem) w wysokości 4,3 tys. zł. W toku kontroli nie przedstawiono dokumentów potwierdzających dokonanie oceny sytuacji majątkowej, a Naczelnik Urzędu powołał się tylko na informację z Poltaxu o uzyskiwanych przez podatnika dochodach w okresie ponad 10-letnim przed wydaniem decyzji.

7. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie przez Urząd kontroli podatkowych. Podmioty do kontroli typowano w oparciu o wewnętrzne procedury, propozycje referatów wymiaru i egzekucji oraz informacje zewnętrzne, z uwzględnieniem wytycznych Ministra Finansów zawartych w Wojewódzkim i Krajowym Planie Dyscypliny Budżetowej. Urząd w zbadanym okresie przeprowadził łącznie 260 kontroli podatkowych w zakresie podatku PIT, z tego 147 kontroli właściwych i 113 kontroli doraźnych. Wynikiem pozytywnym zakończyły się 177 kontroli, z tego 117 kontroli właściwych (79,6%) i 60 kontroli doraźnych (53,1%). W wyniku kontroli wydano 33 decyzje, a uszczuplenia wyniosły 462,1 tys. zł. Podatnicy złożyli 136 korekt deklaracji, na łączną kwotę 565,3 tys. zł.

⁵ Decyzją z dnia 30.03.2009 r.

NIK nie wnosi uwag do zbadanych 10 postępowań kontrolnych. Badanie wykazało, że podmioty do kontroli wytypowane zostały zgodnie z ww. wytycznymi, a postępowania prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w § 281- 292 Ordynacji podatkowej. Kontrolą obejmowano okres nie przekraczający trzech lat wstecz, co zapewniało przeprowadzenie postępowania podatkowego i doręczenie decyzji przed upływem terminu przedawnienia. Badane postępowania podatkowe, prowadzone w wyniku 10 zbadanych postępowań kontrolnych na kwotę ogółem 381,6 tys. zł, zostały wszczęte w terminie nie przekraczającym, 3 miesięcy od zakończenia kontroli. W badanej próbie 4 postępowania podatkowe zakończyły się wydaniem decyzji przed upływem jednego miesiąca, 5 w terminie 1–12 miesięcy, w 1 przypadku w terminie 13 miesięcy. W każdym przypadku informowano podatnika o niedotrzymaniu terminu i wyznaczeniu nowego, zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej, a także umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego oraz zapewniono czynny udział w postępowaniu, zgodnie z art. 178 i art. 200 ww. ustawy.

8. Na podstawie analizy 20 zaległości w podatku PIT na łącznie 267,2 tys. zł ustalono, że prawidłowo - pod względem formalnym - prowadzono egzekucję. W sprawach tych bezzwłocznie wystawiono upomnienia i tytuły wykonawcze. Pierwsze czynności egzekucyjne podejmowano w terminie od 1 do 31 dni od daty otrzymania tytułu. Spośród zaległości objętych badaniem 3 na łączną kwotę 43,6 tys. zł zostały uregulowane po doręczeniu upomnienia, zaś kwotę 78,6 tys. zł uzyskano w wyniku prowadzonych do dnia rozpoczęcia kontroli czynności egzekucyjnych.

W ocenie NIK egzekucja należności podatkowych wymaga zwiększenia nadzoru z uwagi na pogarszające się wskaźniki realizacji tytułów wykonawczych i efektywności egzekucji. Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych w 2008 r. obniżył się do 48 % z 56,2% w 2007 r., wskaźnik efektywności egzekucji wyniósł natomiast w 2007 roku 33,8 %, a następnie w roku 2008 obniżył się do 29,3 % i 17,5 % w I półroczu 2009 r.

Przedstawiając powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy wnosi o:

1. Podjęcie niezbędnych działań w celu uzyskania wyjaśnień od podatników, którzy za lata 2007 – 2008 nie dopełnili obowiązku złożenia zeznań podatkowych (PIT-36 lub PIT-37).
2. Księgowanie zeznań podatkowych z niedopłatą podatku w terminach zapewniających rzetelne dokumentowanie ich w sprawozdaniach Rb-27.
3. Rzetelne i wyczerpujące zbieranie i rozpatrywanie materiałów dowodowych przed udzielaniem ulg w spłacie zaległości podatkowych.

4. Bezwzględne dostosowywanie możliwości płatniczych wynikających z przyznanych ulg do dochodów uzyskiwanych przez podatników, rzetelne badanie sytuacji majątkowej podatników przed wydaniem decyzji w sprawie udzielenia ulg.

5. Zwiększenie nadzoru nad efektywnością prowadzonej w Urzędzie egzekucji z uwagi na pogarszające się wskaźniki efektywności egzekucji.

Najwyższa Izba Kontroli, 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 ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią 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 Najwyższej Izby Kontroli 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

X:\Domek\Makowski\Wyst\p09024022.doc

Otrzymują:

1. adresat
2. NIK Departament Budżetu i Finansów
3. a/a