



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 27 listopada 2009 r.

**Pan
Bartłomiej Smalcerz
Naczelnik
Pierwszego Śląskiego
Urzędu Skarbowego
w Sosnowcu**

LKA-410-28-01/2009/P/09/023

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 Katowicach przeprowadziła kontrolę w Pierwszym Śląskim Urzędzie Skarbowym w Sosnowcu (zwanym dalej „Urzędem”) w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie realizacji zadań związanych z wywiązywaniem się z obowiązków podatkowych przez podmioty dokonujące transakcji wewnątrzwspólnotowych, przede wszystkim związanych z realizacją dochodów budżetowych. Dochody w podatku od towarów i usług wyniosły 5 472,0 mln zł w 2008 r., a 2 480,9 mln zł w I półroczu 2009 r. – i prawie w całości

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

(odpowiednio 99,6 % i 99,5 %) wynikały z dobrowolnych wpłat podatników. Tym samym główny ciężar spoczywający na organie podatkowym wiązał się z bieżącym wprowadzaniem deklaracji oraz analizą dokonywanych wpłat.

Na podstawie próby 50 deklaracji VAT, pozytywnie należy ocenić działania Urzędu podejmowane w zakresie weryfikacji i wprowadzania do systemu POLTAX objętych nimi danych oraz dokonywania zwrotów podatku VAT. Powyższe deklaracje w 90 % terminowo wprowadzono do systemu POLTAX oraz zatwierdzono i zaksięgowano w systemie POLTAX2B. Przed dokonaniem zwrotów, wykazywanych w deklaracjach miesięcznych VAT – 7, sprawdzano zgodność zawartych w nich danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych, z danymi ujętymi w informacjach podsumowujących VAT – UE oraz potwierdzano aktywność podatnika w systemie VIES. W przypadku zaistnienia przesłanek, określonych w procedurach przeprowadzano kontrole podatkowe lub czynności sprawdzające. W skontrolowanej próbie wykazano zwroty w 45 deklaracjach, z czego w 39 przypadkach Urząd wypłacił je terminowo, natomiast w 5 przypadkach w całości zaliczył je na poczet zaległości albo bieżących lub przyszłych zobowiązań podatkowych.

Równocześnie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 5 na 50 skontrolowanych deklaracji VAT wprowadzono poprawnie do systemu POLTAX, po terminie określonym w procedurach, co w 4 przypadkach skutkowało ich nieterminowym zatwierdzeniem i zaksięgowaniem w systemie POLTAX2B, w konsekwencji z opóźnieniem ujęto w księgach rachunkowych Urzędu zobowiązania z tytułu zwrotu VAT na łączną kwotę 2 588 556 zł. Spowodowane to było bardzo dużą i systematycznie wzrastającą liczbą składanych deklaracji korygujących, przy nie zmienionej obsadzie kadrowej oraz koniecznością przeprowadzenia dodatkowych czynności,
- kwotę 279 726 zł, z tytułu zwrotu podatku VAT, przekazano podatnikowi 4 dni po terminie, z powodu przeoczenia, co skutkowało koniecznością wypłacenia 337 zł odsetek.

Ponadto, NIK zwraca uwagę na potrzebę ujednolicenia stosowanego w Urzędzie dokumentu, pn. „Karta VAT”, gdyż do zwrotów wykazywanych w deklaracjach miesięcznych sporządzano ją w szerszym zakresie, niż do deklaracji kwartalnych, w sytuacji gdy względy merytoryczne nie uzasadniały odmiennego sposobu analizy deklaracji miesięcznych i kwartalnych. Przedmiotowej „Karty VAT” formalnie nie wprowadzono do stosowania przez Naczelnika Urzędu.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zarachowania zwrotów podatku VAT, dokonanych w okresie przejściowym, tj. od 1 - 20 stycznia 2009 r., w ciężar właściwego roku budżetowego.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie wykorzystania systemu VIES, m. in. do zapobiegania, wykrywania i zwalczania oszustw podatkowych. Polegały one m. in. na sporządzaniu 11 różnych raportów za poszczególne kwartały okresu objętego kontrolą, a także na przeprowadzaniu postępowań wyjaśniających niezgodności wykazanych w zakresie transakcji wewnątrzwspólnotowych. Na podstawie objętej badaniem próby 20 ww. postępowań wyjaśniających ustalono, że były one rzetelne, właściwie udokumentowane (za wyjątkiem 1 przypadku), skuteczne (tylko 2 postępowania nie zakończyły się usunięciem bądź wyjaśnieniem niezgodności), natomiast w większości z nich (13 postępowań) miały miejsce opóźnienia w podejmowaniu poszczególnych czynności – m.in. w kierowaniu do podatników wezwań pisemnych lub telefonicznych oraz przekazywaniu wniosków o ukaranie do komórki karnej skarbowej. Wystąpiły także uchybienia polegające na skierowaniu w 2 przypadkach wezwań pisemnych na adresy spółek, zamiast na adresy pełnomocników, co było niezgodne z postanowieniami art. 145 § 2 Ordynacji podatkowej.

Ponadto stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- do dnia 15 stycznia 2009 r. brak było pisemnych procedur analizy raportów VIES,
- w 2009 r. jeden raport sporządzono 113 dni po terminie, a pięć raportów sporządzono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 7 dni, w stosunku do terminów określonych w procedurach.

Odnosnie działań Urzędu, związanych z realizacją zapytań administracji państw UE, na podstawie 2 skontrolowanych spraw pozytywnie ocenia się rzetelność udzielonych odpowiedzi na zapytania SCAC383, natomiast zastrzeżenia budzi terminowość udzielania odpowiedzi na zapytania, gdyż w 2008 r. średni czas na udzielenia odpowiedzi na 3 zapytania SCAC383 wyniósł 163 dni, a na 11 spośród 24 zapytań SCAC2004 (ok. 46 % przypadków) odpowiedzi udzielono z przekroczeniem postulowanego terminu załatwienia wniosku w ciągu 62 dni². Jednocześnie należy wskazać, że do czasu zakończenia kontroli NIK, dwa zapytania, które wpłynęły do Urzędu w październiku 2008 r., nadal pozostały niezadowolone, co spowodowane było ograniczonymi możliwościami komórki kontroli oraz trudnościami w skontrolowaniu jednego podmiotu. W I półroczu 2009 r. odsetek

² wytyczne Ministra Finansów wprowadzone decyzją nr 2/AP z 17.08.2006 r. w sprawie procedur wymiany informacji o podatku VAT w handlu wewnątrzwspólnotowym

zapytań administracji podatkowych państw UE (SCAC2004), załatwionych po terminie, zmniejszył się, lecz nadal był wysoki i wynosił 36%.

3. NIK ocenia pozytywnie weryfikację złożonych wniosków o rejestrację podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych, pod względem formalnym i merytorycznym. W oparciu o próbę 5 spraw ustalono, że wydanie podatnikom potwierdzenia rejestracji nastąpiło po upływie średnio 21 dni od daty wpływu kompletnego wniosku. Jak stwierdzono, na dokonanie czynności rejestracji, przyjęto w Urzędzie termin 1 miesiąca, co spełniało wymagania organu nadrzędnego, jednakże – w ocenie NIK – wskazane jest szybsze dopełnienie formalności rejestracyjnych, z uwagi na wynikający z art. 139 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³, wymóg niezwłocznego załatwienia spraw, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę. W toku analizy złożonych wniosków o rejestrację w VAT i VAT – UE organ podatkowy nie dokonywał oględzin zgłoszonych miejsc prowadzenia działalności, tak więc rejestracja wiązała się głównie z analizą dokumentów przedłożonych przez strony.

Na przykładzie spraw, dotyczących wykreślenia z rejestru podatników VAT i VAT – UE na wniosek stron ustalono, że działania Urzędu realizowano w krótszym czasie – średnio po upływie 11 dni, w tym w 1 przypadku po upływie 23 dni.

NIK negatywnie ocenia działania organu podatkowego w zakresie aktualizacji danych rejestracyjnych podatników VAT – UE, gdyż w szczególności:

- jako nierzetelne należy ocenić podjęcie pierwszych działań, w celu ustalenia podatników nieskładających deklaracji podatkowych przez okres 6 miesięcy (lub 2 kwartałów) dopiero w maju 2008 r., co skutkowało m. in. tym, że w skontrolowanej próbie 10 podmiotów, wykreślonych w II kw. 2009 r., średnie opóźnienie wyniosło 21 miesięcy, w tym 3 podmioty wykreślono po upływie 35 lub 37 miesięcy (mając na względzie 6 miesięczny okres nieskładania deklaracji VAT). Tym samym, ciążącego na polskiej administracji podatkowej obowiązku zapewnienia wiarygodnych danych o ważności numerów identyfikacyjnych podatników dla transakcji wewnątrzwspólnotowych, nie zrealizowano z należytą starannością. Wg uzyskanych danych, do końca 2008 r. wykreślono 31 podmiotów, zaś w oparciu o sporządzone w lutym 2009 r. raporty, w I półroczu wykreślono 10 podmiotów, a postępowania w kolejnych 78 sprawach były na dzień 30 czerwca 2009 r. w toku,

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

- z naruszeniem przepisu art. 97 ust. 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴ organ podatkowy nie powiadomił wszystkich – wykreślonych w okresie objętym kontrolą – 41 podatników o dokonanym wykreśleniu z urzędu. Po części spowodowane to było brakiem w przepisach regulacji odnośnie formy realizacji powiadomienia o wykreśleniu, jednakże z ustaleń kontroli wynikało, że Urząd nie podejmował działań w celu wyjaśnienia powyższych wątpliwości przez organy nadrzędne,
- określona w wewnętrznej procedurze wewnętrznej częstotliwość sporządzenia raportu o podatnikach nieskładających deklaracji – raz w roku 16 lutego – po uwzględnieniu terminów agregacji i wymiany danych skutkowało tym, że wychwycenie podmiotu nieaktywnego mogło nastąpić z rocznym opóźnieniem.

Odpowiedzialność za opóźnione podjęcie działań, w celu ustalenia podmiotów nie składających deklaracji, sporządzania i analizy VIES oraz niepowiadamianie podatników o wykreśleniach z rejestru VAT UE ciąży na kierowniku jednostki.

4. NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolną Urzędu, co uzasadniają:

- wysoki, wynoszący od 63 % w 2008 r. i 62% w I półroczu 2009 r. odsetek kontroli stwierdzających naruszenie przepisów prawa w kontrolach podatku VAT,
- brak przypadków (w skontrolowanej próbie 50 deklaracji) dokonywania zwrotów podatku VAT, bez uprzedniego przeprowadzenia kontroli w przypadkach, gdy wskazania do kontroli wynikały z „Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług” opracowanych przez Ministra Finansów w styczniu 2007 r.,
- realizacja kontroli w obszarach wynikających z planów dyscypliny podatkowej.

5. Kwota zaległości wymagalnych na koniec 2008 r. wyniosła 134,8 mln zł i w ciągu I półrocza 2009 r. wzrosła do 141,0 mln zł. W okresie objętym kontrolą w strukturze zaległości istotną część (43 % na koniec 2008 r. i 46 % na koniec I półrocza 2009 r.) stanowiły zaległości starsze niż 5 lat, których egzekucja rokowała coraz mniejsze szanse powodzenia.

Na podstawie szczegółowej analizy 15 zaległości, w łącznej kwocie 723,6 tys. zł (tj. 0,5 % zaległości w podatku VAT), wykazanych w „Informacji o wpływach i kształtowaniu się zaległości podatkowych” na dzień 31 maja 2009 r. jako zaległości, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności, NIK pozytywnie ocenia działania

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.

podejmowane w celu ich ściągnięcia. Zaległości (5 pozycji), na łączną kwotę 678,7 tys. zł (ok. 94 %) powstały w kwietniu i maju 2009 r. Dział Rachunkowości podatkowej we wszystkich przypadkach niezwłocznie wystawił upomnienia, a całkowita spłata zaległości nastąpiła w czerwcu 2009 r. W odniesieniu do pozostałych 10 zaległości za lata 1997 – 1998. na łączną kwotę 44,9 tys. zł (ok. 6 %), przypadających od 1 podmiotu zobowiązanego, NIK negatywnie ocenia przewlekły proces ich analizy pod kątem przedawnienia. Przedmiotowe zaległości wprowadzono do ksiąg w czerwcu 2004 r., żadnych czynności egzekucyjnych nie wszczęto, a działania zmierzające do ich odpisania z uwagi na przedawnienie prowadzono od stycznia 2008 r. Pomimo otrzymania w listopadzie 2008 r. niezbędnych dokumentów, z właściwego urzędu skarbowego, o braku okoliczności przerywających bieg przedawnienia, do czasu zakończenia kontroli NIK, nadal trwał proces analizy zebranego materiału przez radcę prawnego. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wynikający, z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, wymóg rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. z odzwierciedleniem stanu faktycznego.

W oparciu o analizę próby 10 tytułów wykonawczych, wystawionych na zaległości 8 podmiotów na łączną kwotę 2 198,1 tys. zł na dzień 30 czerwca 2009 r. (tj. 1,5 % zaległości w podatku VAT), Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące oceny i uwagi w zakresie rzetelności działań windykacyjnych:

- Na 7 przypadków (obejmujących należności podatkowe na kwotę 299,5 tys. zł), gdy zasadne było wysłanie podatnikowi upomnienia, komórka rachunkowości podatkowej wystawiła i wysłała terminowo (przyjmując termin 14 dni od daty wpływu do Urzędu dokumentu określającego należność podatkową) upomnienia w 2 przypadkach, a w pięciu (obejmujących należności podatkowe na kwotę 221,4 tys. zł) upomnienia wystawiono po upływie 14 dni, w tym w 1 przypadku (zobowiązanie wynikało z korekty deklaracji złożonej 5 marca 2008 r.) upomnienie wystawiono po upływie 126 dni od ww. daty. Było to spowodowane tym, że przedmiotową deklarację korygującą zatwierdzono przez komórkę wymiarową w systemie POLTAX dopiero 24 czerwca 2008 r., a na karcie kontowej zaległość na kwotę 33,0 tys. zł zaksięgowano 9 lipca 2008 r.
- Trzy zaległości na łączną kwotę 1 898,6 tys., wynikające z decyzji dyrektora urzędu kontroli skarbowej, objęto tytułami wykonawczymi po upływie 35 dni od daty wpływu przedmiotowych decyzji do Urzędu, co było spowodowane zbyt długim

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

obiegami dokumentów w Urzędzie, a 1 zaległość w kwocie 33,0 tys. zł objęto tytułem wykonawczym po 5 miesiącach od daty wpływu deklaracji, w związku z opóźnionym zatwierdzeniem i zaksięgowaniem zobowiązania.

- Do czasu wszczęcia kontroli NIK, zaledwie w 1 przypadku organ egzekucyjny złożył wniosek o wpisanie zaległości do Krajowego Rejestru Sądowego, jednak działania te były opóźnione o 160 dni, bowiem przepisy art. 55 a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ nakładały obowiązek złożenia przedmiotowego wniosku, gdy zaległości podatkowych nie uregulowano w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. Ponadto w czasie kontroli złożono wnioski o wpisanie 5 zaległości z badanej próby, a zaniechanie powyższych działań w 1 przypadku wyjaśniono brakiem tytułu wykonawczego z uwagi na przekazanie go do sądu, co – zdaniem NIK – nie stanowi przeszkody w realizacji ww. obowiązku.
- Z opóźnieniem zamknięto w systemie EGAPOLTAX, z datą 11 sierpnia 2009 r. jeden tytuł wykonawczy w sytuacji, gdy środki pieniężne (24 024 zł), tytułem zapłaty zaległości, wpłynęły na konto Urzędu 13 maja 2009 r. Jednocześnie w przedmiotowej sprawie do wystawienia tytułu i wszczęcia postępowania egzekucyjnego doszło 28 kwietnia 2009 r., pomimo że 24 kwietnia 2009 r. wpłynęło do Urzędu pismo podatnika z informacją o wpłacie dokonanej na rachunek bankowy innego urzędu skarbowego.
- W toku postępowań egzekucyjnych, prowadzonych wobec 7 podatników, pozyskano informacje, że rachunki bankowe tych podatników są nieaktualne (banki zwracały organowi egzekucyjnemu tytuły), podatnicy posiadają rachunki bankowe niezgłoszone Naczelnikowi lub też zmienili swoją siedzibę. Jednak w żadnej ze spraw Dział Egzekucji nie powiadomił innych komórek organizacyjnych Urzędu, celem podjęcia kroków zmierzających do aktualizacji danych lub wszczęcia postępowań karnych skarbowych. Z ustaleń kontroli wynika, że w Urzędzie nie wypracowano w tym zakresie standardowych procedur postępowania i obiegu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu (egzekucyjną, ewidencji i identyfikacji podatników oraz ds. karnych skarbowych), w celu bardziej skutecznego egzekwowania obowiązku aktualizacji danych, dotyczących m. in. rachunków bankowych, miejsc prowadzenia działalności i przechowywania ksiąg rachunkowych.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)

Wskazać należy, że począwszy od stycznia 2008 r. do zakresu zadań działu egzekucji wprowadzono obowiązek składania wniosków o ukaranie w powyższych sprawach.

W świetle ustaleń kontroli, wskazujących na wydłużony obieg dokumentów (decyzji i deklaracji podatkowych) w Urzędzie, pozostaje aktualny wniosek pokontrolny NIK zawarty w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 maja 2005 r. odnoszący się do skrócenia terminów wystawiania tytułów wykonawczych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Powiadamianie podatników o dokonanych – w związku z nieskładaniem przez 6 miesięcy lub 2 kolejne kwartały deklaracji podatkowych – wykreśleniach z rejestru VAT – UE.**
- 2. Terminowe wprowadzanie deklaracji VAT do systemu POLTAX oraz zatwierdzanie i księgowanie ich w systemie POLTAX2B.**
- 3. Sporządzanie i analizowanie raportów z systemu VIES, w terminach zgodnych z przyjętymi procedurami.**
- 4. Podjęcie działań w celu zapewnienia załatwienia otrzymanych wniosków SCAC w terminie wynikającym z wytycznych Ministra Finansów.**
- 5. Analizowanie zaległości pod kątem przedawnień w terminach zapewniających rzetelne dane w księgach rachunkowych.**
- 6. Kierowanie wniosków o wpisanie zaległości do Krajowego Rejestru Sądowego, gdy zaległości podatkowe nie zostały uregulowane w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji.**
- 7. Przekazywanie pozyskanych w toku postępowań egzekucyjnych informacji o podatnikach do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu w celu aktualizacji bazy danych o podatnikach.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 prawo zgłoszenia na piśmie do

Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach 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.