



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 2 listopada 2009 r.

**Pan
Janusz Dębowski
Naczelnik
Drugiego Urzędu Skarbowego
w Bielsku-Białej**

LKA-410-28-02/2009
P/09/023

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Drugim Urzędzie Skarbowym w Bielsku-Białej, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług w latach 2008-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. W zakresie rejestracji podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych (zwanych dalej podatnikami VAT-UE):

- a) dane rejestracyjne podatników VAT-UE aktualizowano na bieżąco, od jednego do dwu dni roboczych po wpływie zgłoszenia,

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701, ze zm. zwanej dalej „ustawą o NIK”,

- b) zgłoszenia rejestracyjne kontrolowali, pod względem formalnym oraz merytorycznym, różni pracownicy Urzędu, z wykorzystaniem baz danych Urzędu oraz na podstawie weryfikacji przedkładanych przez podmioty dokumentów, a przeprowadzone czynności udokumentowali,
- c) podatników VAT-UE wykreślano na bieżąco, za wyjątkiem wykreśleń na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług², zwanej dalej ustawą o podatku VAT:
- dwóch podatników VAT-UE (NIP 5471200480 i 9370002987), na 10 objętych kontrolą, pomimo składania przez nich deklaracji podatkowych,
 - dwóch podatników (NIP 5471360700 i NIP 9372377852), na 10 objętych kontrolą, których wykreślono z ewidencji dopiero po upływie odpowiednio 25 i 27 miesięcy od złożenia ostatniej deklaracji podatkowej, niezgodnie z ww. przepisem ustawy o podatku VAT.

NIK krytycznie ocenia opóźnienia występujące w sporządzaniu wydruków raportów podatników nie składających deklaracji podatkowych, wynoszące od jednego do pięciu miesięcy po terminie na złożenie deklaracji, co uniemożliwiało bieżące monitorowanie podatników, którym należy zamknąć obowiązek podatkowy. Pracownik urzędu uzasadniał te opóźnienia dużym obciążeniem pracą i szerokim zakresem zadań na zajmowanym stanowisku oraz miesięcznym charakterem rozliczania podatku VAT. NIK zwraca uwagę na niewłączanie na bieżąco dokumentów rejestracyjnych i aktualizacyjnych do akt stałych podatników (w archiwum NIP znajdowały się dokumenty z lat 2007, 2008 i 2009, których nie dołączono do akt podatników), co wyjaśniano brakami kadrowymi w Dziale Ewidencji i Identyfikacji Podatników. Należy dodać, że do systemu informatycznego wprowadzono dane ze zgłoszeń rejestracyjnych i aktualizacyjnych nie włączonych do akt stałych podatników.

2. W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatku VAT:

- a) wpływy z podatku VAT wzrosły z 247 758,9 tys. zł w 2007 r. do 283 496,9 tys. zł w 2008 r., a w I półroczu 2009 r. wyniosły 128 715,8 tys. zł. Dochody z tytułu podatku VAT wzrosły ze 172 290,3 tys. zł w 2007 r. do 196 923,5 tys. zł w 2008 r. W I półroczu 2009 r. dochody te wyniosły 86 023,0 tys. zł, co stanowiło 88,6 % dochodów zrealizowanych w I półroczu 2008 r. Zwroty z podatku VAT wzrosły

² Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

z 75 468,6 tys. zł w 2007 r. do 86 573,4 tys. zł w 2008 r. W I półroczu 2009 r. zwroty te wyniosły 42 692,8 tys. zł i były wyższe o 9,2 % od zwrotów w wysokości 39 063,8 tys. zł zrealizowanych w I półroczu 2008 r.

- b) deklaracje składane przez podatników VAT na bieżąco wprowadzano do systemu POLTAX i rejestrowano na kartach kontowych podatników, zgodnie z obowiązującym zarządzeniem wewnętrznym Naczelnika Urzędu, za wyjątkiem 4 przypadków na 58 objętych kontrolą, gdy pomiędzy wpływem deklaracji VAT-7 do Urzędu, a wprowadzeniem do systemu POLTAX minęło od 8 do 13 dni roboczych³, co wyjaśniano trudnościami kadrowymi w Dziale Podatków Pośrednich,
- c) w okresie objętym kontrolą Naczelnik Urzędu zarządzeniami wewnętrznymi ustalił procedury obowiązujące przy zwrocie podatku VAT⁴, określające m. in. terminy przekazywania deklaracji pomiędzy komórkami organizacyjnymi, zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, biorących udział w obiegu deklaracji, zasady akceptacji wstępnej przez osoby funkcyjne i ostatecznej przez Naczelnika Urzędu zwrotów podatku VAT,
- d) przestrzegano zasad zwrotu podatku VAT, określonych w zarządzeniach wewnętrznych Naczelnika Urzędu, za wyjątkiem 1 przypadku, na 58 objętych badaniem (deklaracja za okres 01/2009 podatnika nr NIP 5470125894), w którym zwrot powyżej 100 tys. zł nie został zaopiniowany przez z-cę Naczelnika Urzędu i nie został zaakceptowany przez Naczelnika Urzędu, co było niezgodne z § 12 załącznika nr 1 do Zarządzenia Naczelnika Nr 11/2009 Urzędu z 18 marca 2009 r.,
- e) zwrotów podatku VAT dokonywano w terminach wynikających z ustawy o podatku VAT, co ustalono na podstawie analizy 51 deklaracji z wykazaniem zwrotem podatku lub jednocześnie ze zwrotem i przeniesieniem na następny okres rozliczeniowy,
- f) w Urzędzie nie było formalnych procedur, z których wynikałaby konieczność weryfikacji danych w zakresie zgodności z danymi o transakcjach wewnątrzwspólnotowych wykazywanych w deklaracjach podatkowych. W praktyce, w celu podjęcia czynności sprawdzających lub skierowania wniosku o przeprowadzenie kontroli podatkowej podatnika, analiza deklaracji VAT z wykazanymi kwotami do zwrotu na rachunek bankowy podatnika polegała m. in. na

³ Dotyczyło to następujących deklaracji: w 8 dniu roboczym (podatnik NIP 5470120951 - deklaracja za okres 06/2008), w 10 dniu roboczym (podatnik NIP 5492324371 – deklaracja za okres 05/2009), w 13 dniu roboczym (podatnik NIP 9371670277 – deklaracja za okres 12/2008), w 9 dniu roboczym (podatnik NIP 9371201424 – deklaracja za okres 11/2008).

⁴ Zarządzenie Nr 26/07 z 11 lipca 2007 r. - obowiązujące do dnia 17 marca 2009 r., Zarządzeniem Nr 11/2009 z 18 marca 2009 r. – obowiązującym od 18 marca 2009 r.

weryfikowaniu kwot wykazanych w deklaracji z dokumentacją źródłową, jak np. z fakturami zakupu środków trwałych, rejestrami wewnątrzwspólnotowych dostaw towarów, rejestrami eksportu.

- g) zwroty podatku VAT dotyczące 2008 r. dokonane w okresie 1 - 20 stycznia 2008 r., tj. w okresie przejściowym w rozumieniu § 14 ust. 1 i 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵, kwalifikowano w ciężar roku budżetowego 2008, tj. zgodnie z ww. rozporządzeniem.

NIK negatywnie ocenia fakt, że zwroty dotyczące roku budżetowego 2008, dokonane w okresie przejściowym na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym⁶, na łączną kwotę 12 257 zł zakwalifikowano (mimo braku analogicznej do § 14 ww. rozporządzenia podstawy prawnej) w ciężar roku budżetowego 2008. Jak zapewniła Główna Księgowa, w następnym roku w okresie przejściowym nie będzie rozszerzona interpretacji przepisów w tym zakresie.

3. W zakresie działań mających na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie oszustw w podatku VAT:

- a) NIK krytycznie ocenia brak systematycznego analizowania informacji o transakcjach oraz podatnikach VAT dostępnych w Systemie Wymiany Informacji o Podatku VAT (VIES). Stwierdzono, że Urząd w latach 2008-2009 (I półrocze) nie generował trzech z siedmiu raportów umożliwiających ww. analizę, które były dostępne w VIES, po automatycznej wymianie informacji dokonywanej w ramach tego systemu ostatniego dnia każdego kwartału⁷. Natomiast raport niezgodności w nabyciach podatników, w okresie objętym kontrolą, wydrukowano tylko jednokrotnie w dniu 31 marca 2008 r., podobnie jak Raport z porównań w zakresie transakcji wewnątrzwspólnotowych pomiędzy deklaracjami VAT oraz informacjami VAT UE, który dotyczył IV kwartału 2007 r. wydrukowano 19.03.2008 r. Pozostałe raporty, tj.: Raport o podatnikach zarejestrowanych dla VIES, którzy nie złożyli deklaracji VAT lub informacji VAT-UE oraz Raport z komunikatów kontrolnych dotyczących sprawdzenia numerów VAT nabywców drukowano odpowiednio: od 8 do 90 dni oraz

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1468 ze zm.

⁷ Nie generowano: „Raportu z porównań w zakresie transakcji wewnątrzwspólnotowych pomiędzy dokumentami VIES, a informacjami uzyskanymi z innych krajów UE”, „Raportu o podatnikach niezarejestrowanych dla VIES, którzy posiadają ważne rozliczenia VIES” oraz „Raportu o aktywnych podatnikach, którzy nie dokonują transakcji wewnątrzwspólnotowych”.

od 2 do 23 dni po zakończeniu każdego kwartału. Brak systematycznego drukowania i analizowania raportów, pracownica Urzędu upoważniona do realizacji zadań w ramach Systemu Wymiany Informacji o Podatku VAT⁸ wyjaśniła m. in. wykonywaniem innych zadań nie związanych bezpośrednio z VIES.

NIK zwraca uwagę, że na objęte szczegółowym badaniem 34 przypadki rozbieżności wykazane w wygenerowanych przez Urząd raportach VIES, w 23 przypadkach (tj. 67,6 %) podejmowano udokumentowane działania wyjaśniające lub kontrolne. W toku tych działań Urząd w 4 przypadkach ustalił, że podatnicy nie złożyli deklaracji podsumowującej VAT-UE. W ww. przypadkach nałożono na podatników w trybie art. 80 a § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks Karny Skarbowy⁹ karę grzywny w wysokości od 150 do 180 zł.

- b) Na podstawie badania dokumentacji 2 odpowiedzi, udzielonych przez Urząd na wnioski kierowane przez administracje państw członkowskich UE, stwierdzono, że przekazane przez Urząd informacje były zgodne ze stanem faktycznym, a działania podjęte dla ustalenia stanu faktycznego były wystarczające.

Stwierdzono jednocześnie 3 przypadki (na 11 badanych) opóźnień w udzielaniu przez Urząd odpowiedzi na wnioski kierowane przez administracje państw członkowskich Unii Europejskiej, w trybie art. 5 rozporządzenia Rady (WE) 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej¹⁰. Urząd w ww. trybie otrzymał w latach 2008-2009 (I półrocze) 11 wniosków SCAC 2004 o udzielenie informacji. W przypadku 3 takich wniosków osoba kontaktowa VIES przekroczyła od 7 do 12 dni określony w art. 8 ww. rozporządzenia 3-miesięczny termin udzielenia odpowiedzi na otrzymane wnioski.

4. w zakresie kontroli podatkowych przeprowadzanych u podatników VAT-UE:

- a) Urząd w latach 2008-2009 (I półrocze) przeprowadził łącznie 2 416 kontroli podatkowych (okresów rozliczeniowych), z tego: 1 636 w 2008 r. (w tym 868 w zakresie VAT - 76,5 %) oraz 780 w I półroczu 2009 r., (z tego 352 w zakresie VAT - 64,1 %). Wskaźnik efektywności¹¹ kontroli podatkowych, przeprowadzonych przez Urząd, wzrósł z 50,7 % w 2007 r. do 53,2 % w 2008 r. oraz zmniejszył się do 46,7 % w I półroczu 2009 r. Kontrole podatkowe przeprowadzono w 11 spośród 12 obszarów

⁸ tzw. Osoba kontaktowa VIES

⁹ Dz.U. z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.

¹⁰ Dz.U. U. E. L 03.264.1¹⁰, zwanego dalej Rozporządzeniem 1798/2003

¹¹ Relacja ilości pozytywnych: okresów rozliczeniowych kontroli właściwych oraz kontroli doraźnych w odniesieniu do łącznej liczby: okresów rozliczeniowych kontroli właściwych oraz kontroli doraźnych (Ww. wskaźnik obliczono na podstawie sprawozdań MF-9Ps).

ryzyka ujętych w Krajowym oraz Wojewódzkim Planie Dyscypliny Podatkowej na 2008 r. Stwierdzono, że nie przeprowadzono kontroli w obszarze ryzyka „szara strefa handlu pojazdami samochodowymi”, co wyjaśniano m. in. brakiem możliwości analiz pod kątem typowania do kontroli podmiotów z powodu dużej ilości wpływających wniosków o wydanie zaświadczeń VAT-25 oraz ograniczeniami czasowymi i kadrowymi Działu Kontroli Podatkowej. NIK krytycznie ocenia fakt, że w 4 z 12 badanych przypadków (33,3 %) dokonanych przez Urząd zwrotów podatku VAT, w wysokości przekraczającej 1 000 tys. zł na rachunek bankowy podatnika, zwrotów dokonano przed zakończeniem kontroli podatkowej dotyczącej ich zasadności, co było niezgodne z § 5 „Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług” Ministra Finansów z dnia 24 stycznia 2007 r. Przyczyną opóźnień w przeprowadzaniu kontroli podatkowych w ww. zakresie było m. in. przekazywanie wniosków przez Dział Podatków Pośrednich o ww. kontrole dopiero od 15 do 29 dni od daty wpływu do Działu Podatków Pośrednich deklaracji VAT za okres rozliczeniowy objęty kontrolą.

5. W zakresie dochodzenia zaległych należności w VAT:

- a) w wyniku kontroli zaległości w kwocie 730 182 zł (74,9 % zaległości na 31 maja 2009 r. objętych wystawionymi upomnieniami, na które nie wystawiono tytułów wykonawczych) NIK krytycznie ocenia przedłużanie się procedury przedawnieniowej dla zaległości w kwocie 193 366 zł (podatnik nr NIP 5470169650) i 12 617 zł (podatnik nr NIP 372313125), z powodu długotrwałego oczekiwania na stanowisko radcy prawnego Urzędu. Stwierdzono bowiem, że sformułowano je odpowiednio po upływie 22 miesięcy i 8 miesięcy od daty otrzymania dokumentu do analizy (stanowiska radca prawny sporządził dopiero w trakcie kontroli NIK),
- b) nie wystąpiły tytuły wykonawcze zarejestrowane w okresie 2008-2009 (I półrocze), w stosunku do których, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie podjęto działań windykacyjnych,
- c) w postępowaniu egzekucyjnym stan zaległości zmniejszył się na koniec I półrocza 2009 r. do kwoty 35 435,0 tys. zł, wobec 36 958,4 tys. zł na dzień 31 grudnia 2008 r.; tylko w 4 przypadkach¹² (na łączną kwotę 458,70 zł wg stanu na 30 czerwca 2009 r.) pierwsze czynności egzekucyjne podjęto po upływie 45 dni od daty wpływu do Działu

¹² Dotyczy tytułów wykonawczych o numerach: 296562, 287903, 270141, 273099 zarejestrowanych w EGA-POLTAX.

Egzekucji Administracyjnej tytułów egzekucyjnych, co stanowiło 0,0012 % stanu zaległości w postępowaniu egzekucyjnym wg stanu na 30 czerwca 2009 r.,

- d) w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych objętych kontrolą NIK¹³ stosowano różne środki egzekucyjne, w tym: zajęcia rachunku bankowego, zajęcia ruchomości, prowadzenie egzekucji z wierzytelności. Zwracano się również do Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej, urzędów miast, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, jednostek Policji, o informacje w zakresie ustalenia majątku dłużników (ruchomości i nieruchomości) oraz adresów ich przebywania. Stan majątkowy dłużników ustalano w miejscu ich zamieszkania, dokumentując przeprowadzane czynności.

NIK krytycznie ocenia opóźnienia w działaniach windykacyjnych dotyczących ww. 4 tytułów egzekucyjnych oraz kilkumiesięczne przerwy w prowadzeniu czynności egzekucyjnych w przypadku tytułu wykonawczego nr 288617 (zadłużenie główne w kwocie 20 692 zł na 30 czerwca 2009 r.), co wyjaśniano dużą ilością spraw przypadających na poborcę skarbowego w danym rejonie egzekucyjnym. Naczelnik Urzędu wskazał, że w związku z dużymi ilościami realizowanych tytułów egzekucyjnych w praktyce nie ma możliwości podejmowania działań windykacyjnych wobec każdego tytułu wykonawczego bądź zobowiązanego tuż po jego wpłynięciu do realizacji oraz brak jest możliwości przydzielania poborcy skarbowemu do realizacji każdego zobowiązanego nawet 3 razy w roku.

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

- 1. Wykreślanie z rejestru podatników VAT-UE wyłącznie po spełnieniu przesłanek i w terminach wynikających z przepisów ustawy o podatku VAT.**
- 2. Bieżące monitorowanie podatników, którzy nie złożyli deklaracji za dany okres rozliczeniowy.**
- 3. Włączanie na bieżąco zgłoszeń rejestracyjnych i aktualizacyjnych do akt rejestracyjnych podatników.**
- 4. Przeprowadzanie kontroli podatkowych przed dokonaniem zwrotów podatku VAT w wysokości powyżej 1 000 tys. zł.**
- 5. Terminowe udzielanie odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji kierowane przez administracje państw członkowskich UE.**

¹³ Kontrolą objęto 4 tytuły wykonawcze w których wystąpiły opóźnienia pow. 45 dni pomiędzy datą rejestracji tytułu wykonawczego w systemie EGA-POLTAX, a datą pierwszej czynności zarejestrowanej w systemie oraz 5 tytułów wykonawczych zarejestrowanych w okresie 2008-2009 (I półrocze), w przypadku których wg stanu na 30.06.2009 r. zadłużenie główne bieżące przekraczało 5.000 zł.

- 6. Bieżące analizowanie informacji o transakcjach i podatnikach VAT, dostępnych w systemie VIES oraz zapewnienie wykorzystywania danych z tego systemu w trakcie analizy deklaracji podatkowych, ze szczególnym uwzględnieniem czynności weryfikacyjnych dokonywanych przed zwrotem podatku VAT.**
- 7. Kwalifikowanie do właściwego roku budżetowego dokonywanych w tzw. okresie przejściowym zwrotów osobom fizycznym wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.**
- 8. Podjęcie działań zapewniających przeprowadzanie czynności egzekucyjnych niezwłocznie po otrzymaniu tytułów wykonawczych.**

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 nie podjęcia 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.