



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia lipca 2009 r.

**Pan
Paweł Cymbalak
Dyrektor
Urzędu Kontroli Skarbowej
w Kielcach**

LKI-410-07-4/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Kielcach (UKS), w zakresie egzekwowania w latach 2007 – 2009 (do 27 kwietnia) obowiązków podatkowych od podmiotów prowadzących handel internetowy.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie UKS do egzekwowania obowiązków podatkowych od podmiotów prowadzących handel internetowy ze względu na brak systemowych analiz handlu internetowego oraz nieprowadzenie z własnej inicjatywy kontroli w przedmiotowym zakresie, pozytywnie natomiast ocenia działania podejmowane na etapie realizowanych postępowań kontrolnych.

1. Ustalono, że w badanym okresie w UKS nie prowadzono systemowych analiz handlu internetowego prowadzonego przez podatników z terenu województwa świętokrzyskiego. W szczególności UKS nie posiadał wiarygodnych informacji na temat skali działalności gospodarczej prowadzonej za pośrednictwem Internetu, ani rozeznania, co do branż występujących w tego rodzaju działalności. Tym samym nie było możliwości porównania handlu tradycyjnego do handlu internetowego, a także zidentyfikowania potencjalnych nieprawidłowości zachodzących w poszczególnych segmentach tej działalności.

Wymiana informacji za pośrednictwem Internetu powoduje możliwość powstawania szeregu nowych usług, których Urząd nie rozpoznawał i nie analizował. Kierownik referatu analiz i planowania wyjaśnił, że *system monitorowania i kontroli działalności gospodarczej prowadzonej za pośrednictwem Internetu funkcjonuje w UKS od niedawna i jest w trakcie tworzenia.*

Na wniosek Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów z dniem 1 października 2007 r. pracownikowi referatu planowania i analiz UKS powierzono obowiązki koordynowania i typowania do kontroli podmiotów z obszaru handlu internetowego. Pierwsza analiza odnosząca się do ilości nicków na portalu aukcyjnym „Allegro” została przez niego sporządzona w październiku 2008 r., a następna w styczniu 2009 r. Dotychczas nie prowadzono zatem ogólnych analiz dotyczących zjawisk występujących w działalności prowadzonej w Internecie, lecz podejmowano działania zainicjowane ogólnie przez Ministerstwo Finansów, przede wszystkim na potrzeby kontroli koordynowanych i w odniesieniu do poszczególnych podmiotów prowadzących handel internetowy.

Zdaniem NIK, tego rodzaju wyrywkowe analizy nie były wystarczające do oceny skali ryzyka występowania nieprawidłowości w handlu internetowym, nie pozwalały też na wypracowanie metod prowadzących do ich zmniejszenia.

2. Koordynator do spraw handlu internetowego posiadał na wyposażeniu trzy komputery o parametrach pozwalających na prowadzenie monitoringu Internetu. Jednak dopiero od 13 czerwca 2008 r., tj. od podpisania umowy zapewniającej łącze „Neostrada tp” możliwy stał się właściwy monitoring portali aukcyjnych. Wcześniej możliwości działania koordynatora były ograniczone ze względu na konfigurację wewnętrzną sieci internetowej dostępnej w UKS. Praca koordynatora sprowadzała się wówczas do „ręcznego” przeglądania zasobów Internetu, a jej efekty zależały w dużej mierze od intuicji i przypadku.

Wykorzystywany obecnie do badań program „Analiza Allegro II” służy wyłącznie do monitoringu portalu Allegro. UKS z własnej inicjatywy pozyskał to narzędzie z UKS w Lublinie, gdyż Ministerstwo Finansów nie wdrożyło dotychczas innych technik mogących mieć zastosowanie przy kontroli handlu w Internecie.

3. Zasady współpracy pomiędzy dyrektorem UKS, dyrektorem Izby Celnej w Kielcach oraz dyrektorem Izby Skarbowej w Kielcach regulowało porozumienie zawarte 27 lutego 2007 r. Strony tego porozumienia zobowiązały się do organizowania i koordynowania wspólnych przedsięwzięć oraz udzielania wzajemnej pomocy w zakresie wymiany informacji skarbowej i celnej. NIK negatywnie ocenia brak nawiązania takiej współpracy w odniesieniu do handlu internetowego. W okresie objętym kontrolą nie podejmowano wspólnych działań w zakresie rozpoznawania i zwalczania zagrożeń w tym obszarze. Stwierdzono, że do UKS wpłynęła z Izby Celnej w Kielcach jedna informacja dotycząca handlu internetowego, przy czym, po analizie i rozpoznaniu użytkownika, z uwagi na niewielkie ilości przeprowadzonych

przez transakcji uznano, iż brak przesłanek do podjęcia czynności kontrolnych. UKS przekazał natomiast jedną informację o podatniku dokonującym transakcji za pośrednictwem Internetu do urzędu skarbowego w Kielcach.

4. W okresie objętym kontrolą UKS zakończył 64 kontrole w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą w zakresie handlu detalicznego i hurtowego, w tym 11 w zakresie handlu internetowego, co stanowiło 17% kontroli dotyczących handlu. W wyniku zakończonych 11 kontroli internetowych uzyskano efekty finansowe w wysokości 143.243,80 zł, co stanowiło 0,5% efektów finansowych uzyskanych w wyniku kontroli w podmiotach prowadzących działalność handlową (28.378.013 zł). Zdaniem NIK niskie efekty finansowe kontroli internetowych (57.795,8 zł) w latach 2007-2008 mogły być spowodowane m.in. z brakiem odpowiedniego dostępu do Internetu (do czerwca 2008 r.) i sporządzeniem pierwszej szczegółowej analizy dotyczącej ilości nicków na portalu aukcyjnym „Allegro” dopiero w październiku 2008 r. Powyższe potwierdzają uzyskane efekty finansowe kontroli internetowych zakończonych w 2009 r., w wysokości 85.448 zł, co stanowi 59,7% efektów finansowych kontroli internetowych przeprowadzonych w okresie objęty kontrolą.

5. W programach czterech kontroli koordynowanych, narzuconych przez Ministerstwo Finansów, wskazane były kryteria doboru podmiotów do kontroli, natomiast typowania konkretnych podatników dokonywał na podstawie własnego rozeznania ww. koordynator w referacie analiz i planowania UKS. Od końca 2007 r., poza gromadzeniem danych z Internetu oraz baz podatkowych na temat wybranego do kontroli podmiotu, przeprowadzano porównywanie deklarowanych do urzędu skarbowego obrotów z obrotami osiągniętymi za pośrednictwem portalu aukcyjnego Allegro. W przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy tymi danymi, referat analiz i planowania wnioskował do dyrektora UKS o przeprowadzenie kontroli.

Na 19 takich wniosków o przeprowadzenie kontroli w zakresie handlu internetowego, kontrole zostały wszczęte wobec 16 podmiotów, a pozostałe przyjęto do planu. NIK negatywnie ocenia fakt, że tylko jedna z 11 zakończonych kontroli dotyczących handlu internetowego, została podjęta z własnej inicjatywy UKS, pomimo że Ministerstwo Finansów w „Zadaniach dla urzędów kontroli skarbowej” na lata 2007 – 2009 wskazywało na priorytetowy charakter takich kontroli. Pozostałe dziesięć kontroli zostało przeprowadzone w ramach kontroli koordynowanych (8 kontroli) lub na wniosek NIK (2 kontrole).

Badaniem objęto dziewięć z 11 zakończonych kontroli (wyłączono kontrole zlecone przez NIK). Zostały one przeprowadzone w ramach kontroli koordynowanych w zakresie: opodatkowania podmiotów wykorzystujących w swojej działalności Internet, internetowej sprzedaży towarów markowych, towarów elektronicznych, oraz towarów pochodzących z nabyć wewnątrzwspólnotowych i importu. Jedna dotyczyła ujawnienia niezgłoszonej działalności gospodarczej. W wyniku ww. kontroli w trzech przypadkach UKS stwierdził

zaniżanie przychodów, w dwóch przypadkach zawyżanie kosztów uzyskania przychodów, w jednym naruszenie terminu, w jakim kontrolowany powinien rozpocząć ewidencjonowanie obrotu za pomocą kasy rejestrującej. Nieprawidłowości związane z prowadzonym handlem poprzez Internet polegały m.in. na niewykazywaniu przychodów z tytułu opłat za wysyłkę towarów, pomijaniu w ewidencji faktur sprzedaży, niezgłoszeniu numeru konta bankowego wykorzystywanego w handlu internetowym, niewykazywania w dokumentacji sprzedaży dokonywanej za pośrednictwem portalu aukcyjnego, pomimo prowadzenia zgłoszonej działalności gospodarczej.

W dwóch przypadkach UKS stwierdził niezgłoszoną działalność gospodarczą. W sprawach tych wydano decyzje w oparciu o oszacowane przychody, które wyliczono na podstawie wpłat na konto bankowe podatnika, przy uwzględnieniu w kosztach opłat za wystawianie towarów na portalu aukcyjnym oraz za przesyłki pocztowe. Dodatkowo w wyniku jednej z ww. kontroli stwierdzono podstawy do przeprowadzenia dalszych czynności w zakresie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów.

W pięciu przypadkach kontrolowani zgodzili się z ustaleniami i korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 14 c ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (DzU z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.) złożyli korektę deklaracji.

Tylko jedna z dziewięciu kontroli nie wykazała nieprawidłowości. Świadczy to o blisko 90% trafności typowania podmiotów do kontroli w tym obszarze.

W sprawozdaniach z przeprowadzonych kontroli koordynowanych przekazywanych do Ministerstwa Finansów, UKS nie wskazywał na istnienie mechanizmów wykorzystywanych do unikania lub zaniżania podatków, ani propozycji zmian legislacyjnych, pomimo że w wyjaśnieniach w trakcie kontroli wicedyrektor UKS wskazała na brak systemowego dostępu do danych o podmiotach prowadzących handel internetowy na etapie rozpoznania i planowania kontroli oraz na sprzyjającą powstawaniu nieprawidłowości, anonimowość podatnika w Internecie.

W okresie objętym kontrolą UKS w 67 przypadkach zwracał się do portalu aukcyjnego Allegro o przekazanie informacji o podatnikach i dokonywanych przez nich transakcjach. W 58 przypadkach UKS swoje wystąpienia do Allegro realizował poprzez Ministerstwo Finansów. Korzystano także z pomocy UKS w Poznaniu. W kilku przypadkach ww. dane uzyskano od kontrolowanego podatnika. Tylko w jednym przypadku UKS zwrócił się o przesłanie informacji bezpośrednio do administratora serwisu – QXL Poland sp. z o.o., jednakże niewskazanie przez inspektora podstawy prawnej żądania wydłużyło oczekiwanie na udostępnienie danych o 40 dni.

Natomiast czas (46 do 98 dni) potrzebny na uzyskanie informacji za pośrednictwem Ministerstwa Finansów znacznie wydłużał proces gromadzenia danych umożliwiających podjęcie decyzji o odstąpieniu bądź przeprowadzeniu kontroli.

W wyniku badania pięciu losowo wybranych kontroli stwierdzono, że akta spraw nie zawierają jakichkolwiek informacji na temat prowadzenia przez kontrolowane podmioty działalności za pośrednictwem Internetu. W dokumentacji brak potwierdzenia, że *możliwość wystąpienia u kontrolowanego podmiotu działalności w zakresie handlu internetowego weryfikowana jest na etapie planowania kontroli, a także po wszczęciu postępowań kontrolnych.*

Komórka wywiadu skarbowego UKS (dwukrotnie) przekazała informacje na temat prowadzonej w Internecie, niezgłoszonej działalności gospodarczej. W wyniku tych działań, właściwy miejscowo urząd skarbowy wydał decyzję, a UKS wniósł akt oskarżenia.

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

1. Prowadzenie analiz ryzyka w obszarze handlu internetowego w celu określania zakresu monitorowania podmiotów dokonujących transakcji handlowych w Internecie i podejmowania działań, mających na celu ujawnianie przypadków niezarejestrowanej działalności gospodarczej.
2. Zwiększenie kontroli w zakresie handlu internetowego w oparciu o analizy ryzyka prowadzone w tym obszarze, zgodnie z priorytetowym ich znaczeniem wskazanym przez Ministerstwo Finansów.
3. Rozszerzenie monitoringu na inne niż „Allegro” portale aukcyjne oraz objęcie monitoringiem działalności usług elektronicznych.
4. Rozważenie możliwości zakupu/pozyskania specjalistycznego oprogramowania ułatwiającego monitoring i analizę rynku internetowego.
5. Rozważenie możliwości zatrudnienia dodatkowego pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie monitoringu podmiotów dokonujących transakcji handlowych w Internecie.
6. Dokumentowanie weryfikowania możliwości wystąpienia u kontrolowanego podmiotu działalności w zakresie handlu internetowego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora 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 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach 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.