



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia grudnia 2009 r.

**Pani
Małgorzata Spadło
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Ostrowcu Świętokrzyskim**

P/09/024
LKI-410-17-1/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. 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 Skarbowym w Ostrowcu Świętokrzyskim (Urząd), w zakresie poboru podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007-2008 oraz w I półroczu 2009 r.

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

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

1. W 2007 r. zrealizowano wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 49.977 tys. zł, stanowiące 93,4% należności wynoszących 53.487 tys. zł. Wpływy w 2008 r. wyniosły 51.041 tys. zł, tj. 93,8% należności w kwocie 54.424 tys. zł. Za I półrocze 2009 r. zrealizowano wpływy wynoszące 15.451 tys. zł, stanowiące 88,8% należności wynoszących w tym okresie 17.396 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia zmniejszenie zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. o 179 tys. zł.

2. Urząd prawidłowo monitorował realizację przez podatników obowiązku składania zeznań podatkowych wynikającego z art. 45 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.).

Sporządzano wykazy podatników, którzy nie złożyli zeznań podatkowych lub których dane zawarte w zeznaniach rocznych różniły się od danych zawartych w składanych

informacjach. Wykazy za 2007 r. sporządzono 118 dni po terminie składania zeznań, a za 2008 r. – 200 dni po ww. terminie. Sporządzenie ww. wykazów w takim terminie umożliwiało ewentualne wszczęcie postępowania w sprawie o wykroczenie, w stosunku do podatników niewypełniających obowiązku złożenia zeznań podatkowych, przed upływem rocznego terminu przedawnienia karalności określonego w art. 51 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.).

Roczne zeznania podatkowe wprowadzano do systemu *Poltax* bez zbędnej zwłoki. Analiza 120 zeznań wykazała, że 89 zeznań (74,2%) wprowadzono do systemu w dniu ich złożenia, do 30 dni wprowadzano 25 zeznań (20,8%), a pozostałe sześć zeznań, wymagających usunięcia przez podatników błędów rachunkowych, wprowadzono do 135 dni od ich złożenia.

W ramach prowadzonych zgodnie z wymogami art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.) czynności sprawdzających, zweryfikowano za 2007 r. – 1.247 zeznań podatkowych, zwiększając wysokość podatku do zapłaty o 57.988 zł oraz wysokość podatku do zwrotu podatnikom o 17.964 zł. Za 2008 r. zweryfikowano 994 zeznania zwiększając wysokość podatku do zapłaty o 107.033 zł oraz wysokość podatku do zwrotu podatnikom o 139.990 zł.

Wszystkich czynności sprawdzających dokonywano w terminie umożliwiającym naliczanie odsetek w przypadku popełnienia przez podatnika w zeznaniu błędu rachunkowego lub oczywistej pomyłki (art. 54 § 1 pkt 7a Ordynacji podatkowej).

3. Badanie 100 zeznań z deklarowaną wpłatą podatku wykazało, że Urząd nie zawsze bez zbędnej zwłoki księgował zeznania na kartach kontowych podatników w systemie *Poltax 2B*. W okresie do dziesięciu dni, od dokonania kontroli wstępnej, zaksięgowano dziesięć zeznań, do 30 dni zaksięgowano 22 zeznania, do 50 dni – 44 zeznania, a powyżej 50 dni – 23 zeznania. Najpóźniej zaksięgowano jedno zeznanie po 74 dniach. Najdłuższe terminy księgowania zeznań wynikały z konieczności wezwania podatników w celu poprawy zeznań.

Dział rachunkowości podatkowej prawidłowo analizował nadpłaty i zaległości na kartach kontowych podatników. Urząd utworzył stanowisko pracy ds. zarządzania ryzykiem zewnętrznym oraz monitorowania zaległości podatkowych, które zajmowało się w latach 2007 i 2008 r. analizą sytuacji ekonomicznej i majątkowej podatników posiadających zaległości podatkowe oraz likwidacją tych zaległości.

Terminowo, zgodnie z art. 77 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, dokonywano zwrotu podatku z zeznań rocznych. Spośród badanych 20 zwrotów tylko w jednym przypadku zwrotu dokonano po 90 dniach od złożenia zeznania. Spowodowane to było jednak koniecznością poprawy zeznania przez podatnika.

Z naruszeniem zarządzeń Naczelnika Urzędu Skarbowego nr 0021-1/2008 z dnia 17 stycznia 2008 r. oraz nr 0021-2/2009 z dnia 5 stycznia 2009 r. pracownicy Urzędu dokonali dwóch zwrotów podatku w łącznej kwocie 7.115 zł bez uprzedniej kontroli źródeł przychodów.

4. Naczelnik Urzędu wydał w badanym okresie 245 decyzji przyznających podatnikom ulgi w spłacie podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 1.301 tys. zł,

z tego 153 decyzje rozkładające na raty podatek lub zaległość podatkową w łącznej wysokości 858,1 tys. zł, trzy w sprawie odroczenia terminu płatności podatku w łącznej kwocie 7,9 tys. zł oraz 89 w sprawie umorzenia zaległości w kwocie 434,6 tys. zł. W 84 przypadkach odmówiono podatnikom przyznania ulg. Przyznane w badanym okresie ulgi podatkowe stanowiły 1,04% należności wynoszących 125.307 tys. zł, w tym kwoty umorzone 0,3% należności.

NIK negatywnie ocenia niesporządzenie pisemnych analiz zgromadzonego materiału dowodowego w przypadku dziewięciu spośród dziesięciu analizowanych postępowań w sprawie ulg podatkowych, a w odniesieniu do wszystkich ww. postępowań – niedokonywanie weryfikacji zgromadzonego materiału dowodowego w oparciu o posiadane informacje (baza CZM) oraz informacje pozyskane w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych lub podatkowych.

Naczelnik Urzędu w dwóch postępowaniach w sprawie rozłożenia należności na raty przekroczył granice uznania administracyjnego, określając wysokość rat w kwotach wyższych niż deklarowane przez podatników. W toku tych postępowań nie wykazano, że podatnicy mają możliwość płacenia rat wyższych od zadeklarowanych we wnioskach.

Dopiero w trakcie kontroli NIK opracowano procedury postępowania w sprawach dotyczących ulg podatkowych.

5. W okresie objętym kontrolą Urząd odpisał na skutek przedawnienia zobowiązania podatkowe 112 podatników w łącznej wysokości 1.130,7 tys. zł, w tym odsetki w wysokości 706,9 tys. zł.

Zdaniem NIK, przedawnione zobowiązania podatkowe odpisywano ze znaczną zwłoką. Analiza trzech przedawnionych zobowiązań wykazała, że zostały one odpisane po 56, 120 i 122 dniach od przedawnienia.

W postępowaniach egzekucyjnych wobec ww. trzech objętych analizą przedawnionych zaległości, Urząd ograniczał się do stosowania jedynie najprostszych środków egzekucyjnych (zajęcie rachunku bankowego, świadczenia w ZUS, ruchomości lub pobranie gotówki).

6. W badanym okresie Urząd planował przeprowadzenie 375 kontroli (w 2007 r. – 184, w 2008 r. – 124 i w I półroczu 2009 r. – 67 kontroli). Przeprowadzono 1.543 kontrole, w tym 1.168 kontroli poza planem (75,7%). Przeprowadzanie tak dużej liczby kontroli poza planem może świadczyć o niewłaściwym ich planowaniu. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 835 kontroli właściwych – rozliczeniowych, kompleksowych, w tym 416 kontroli pozytywnych, tj. w trakcie których stwierdzono naruszenie przepisów prawa podatkowego (49,8%) oraz 708 kontroli doraźnych, w tym 163 pozytywnych (23%).

NIK nie podziela w pełni wyjaśnień Pani Naczelnik, że konieczność przeprowadzania nieplanowanych kontroli wynikała między innymi z prowadzenia kontroli doraźnych, kontroli na wnioski innych organów, odczytów pamięci kas fiskalnych, bowiem liczba tych kontroli jest ponad trzykrotnie wyższa od planowanych. Zdaniem NIK, kontrole właściwe powinny być ujęte w planie kontroli.

Postępowania kontrolne prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w art. 281-292 Ordynacji podatkowej oraz w czasie zgodnym z przepisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2007 r. nr 155 poz. 1095 ze zm.). W protokołach z kontroli zamieszczono ocenę prawną spraw będących przedmiotem kontroli, pouczenie o prawie złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz złożenia korekty deklaracji. Oceny wynikały z ustaleń kontroli i były formułowane w sposób nie budzący wątpliwości.

Analiza dziesięciu postępowań kontrolnych wykazała, że w ośmiu Urząd wszczął na podstawie ustaleń kontroli postępowania podatkowe, a w dwóch podatnicy złożyli korekty. Urząd podjął ww. osiem postępowań podatkowych w terminach umożliwiających doręczenie kontrolowanym decyzji podatkowych w terminie trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej).

Ww. postępowania podatkowe prowadzone były w czasie od 17 do 389 dni, w tym pięć postępowań prowadzono w terminie do 60 dni, tj. zgodnym z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Konieczność przedłużania trzech postępowań podatkowych wynikała z przeprowadzanych dowodów z zeznań świadków i opinii biegłych. W przypadkach przedłużania postępowań podatkowych Urząd, zgodnie z art. 140 § Ordynacji podatkowej, informował podatników o przedłużeniu postępowania podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia.

Objęte analizą postępowania podatkowe były prawidłowo dokumentowane (art. 172-177 Ordynacji podatkowej), a wydane decyzje odpowiadały wymogom art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej.

7. Na 30 czerwca 2009 r. zaległości posiadało 1.958 podatników w łącznej wysokości 4.744,3 tys. zł. Zaległości z lat ubiegłych wynosiły 3.194,8 tys. zł (67,3%), w tym starsze niż pięć lat wynosiły 1.222,6 tys. zł. Zaległości, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych na 30 czerwca 2009 r. wynosiły 163 tys. zł (3,4%).

Badanie dziesięciu największych zaległości, wobec których nie podjęto żadnych czynności windykacyjnych wykazało, że w trzech przypadkach zaległości powstały na skutek niepowiązania przypisanej należności z wpłaconą kwotą, w trzech innych przypadkach zaległości powstały w wyniku opieszałego zaksięgowania kwot wynikających z korekty zeznania, a w pozostałych czterech przypadkach wszczęto postępowania windykacyjne w lipcu 2009 r.

Analiza 20 zaległości podatkowych powstałych w okresie objętym kontrolą wykazała, że Urząd nie zawsze wystawiał upomnienia na zaległości podatkowe bezpośrednio po upływie terminu płatności, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU nr 137, poz. 1541 ze zm.). Pięć upomnień (25%) wystawiono w dniu księgowania zeznań, 11 upomnień (55%) wystawiono do 14 dni od księgowania zeznań, a pozostałe cztery upomnienia (20%) wystawiono po 19, 37, 43 i 54 dniach od księgowania zeznań.

Spośród analizowanych 19 tytułów wykonawczych 18 wystawiono do 15 dni od daty doręczenia upomnień. Tytuły wykonawcze przekazywane były z działu rachunkowości podatkowej do działu egzekucji bez zbędnej zwłoki.

Urząd nie przestrzegał wynikającego z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji obowiązku bezzwłocznego stosowania środków egzekucyjnych. Spośród badanych 18 postępowań egzekucyjnych, w 14 (77,8%) pierwszych czynności egzekucyjnych dokonano od dwóch do 30 dni, natomiast w pozostałych czterech od 34 do 125 dni.

W badanych postępowaniach egzekucyjnych Urząd ograniczał się do najprostszych środków egzekucyjnych (zajęcie rachunku bankowego, świadczenia w ZUS, ruchomości lub pobranie gotówki).

NIK negatywnie ocenia niewykorzystywanie w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych posiadanych przez Urząd informacji na temat majątku zobowiązanych znajdujących się w bazie danych czynności majątkowych (CZM). W toku kontroli NIK Naczelnik Urzędu wprowadził obowiązek sprawdzenia i odnotowywania w odpowiednim formularzu danych z bazy CZM.

W jednym przypadku nie zajęto rachunku bankowego, którego numer był w posiadaniu Urzędu.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Pan Kazimierz Kaczmarzski komornik skarbowy.

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 77 § 1 pkt 1 lit.b Ordynacji podatkowej, Urząd nie dokonał zwrotu podatnikowi wyegzekwowanej kwoty 862 zł, wynikającej z uchylonej przez Izbę Skarbową w Kielcach decyzji podatkowej.

8. NIK pozytywnie ocenia działania Naczelnika Urzędu w zakresie szkolenia pracowników, zapewnienia dostępu do aktów prawnych, orzecznictwa, literatury fachowej i szkoleń.

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

1. Bezzwłoczne księgowanie zeznań podatkowych na kartach kontowych podatników w systemie *Poltax 2B*.
2. Zaprzestanie dokonywania zwrotów podatku bez uprzedniej kontroli źródeł przychodów.
3. Sporządzanie pisemnych analiz materiałów dowodowych gromadzonych w postępowaniach w sprawie ulg podatkowych oraz weryfikowanie tych materiałów w oparciu o posiadane przez Urząd informacje.
4. Odpisywanie przedawnionych zobowiązań podatkowych bez zbędnej zwłoki.
5. Wystawianie upomnień na zaległości podatkowe bezpośrednio po upływie terminu płatności, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
6. Wykorzystywanie w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych posiadanych przez Urząd w bazie komputerowej informacji majątkowych.

7. Niezwłoczne podejmowanie postępowań egzekucyjnych oraz stosowanie różnych środków egzekucyjnych zapewniających ściąganie zaległości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Naczelnik, 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 Pani Naczelnik 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.