



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia grudnia 2009 r.

**Pani
Jolanta Piwowarczyk-Cedro
p.o. Naczelnika Drugiego Urzędu
Skarbowego
w Kielcach**

P/09/024
LKI-410-17-2/2009

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 Drugim Urzędzie Skarbowym w Kielcach (Urząd), w zakresie poboru podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 grudnia 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 384.732 tys. zł, stanowiące 96,3% należności wynoszących 399.506 tys. zł. Wpływy w 2008 r. wyniosły 420.842 tys. zł, tj. 96,5% należności w kwocie 435.964 tys. zł. Natomiast za I półrocze 2009 r. zrealizowano wpływy w wysokości 198.482 tys. zł, stanowiące 102,9% należności wynoszących w tym okresie 192.764 tys. zł. Zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wynosiły na 30 czerwca 2009 r. – 21.317, 2 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.).

Analiza 120 zeznań wykazała, że do 30 dni od daty wpływu wprowadzono do systemu *Poltax* 96 zeznań (80%). Natomiast w przypadku pozostałych 24 zeznań, nie zapewniono

bezzwłocznego wprowadzenia ich do ww. systemu. Zeznania te zaewidencjonowano po upływie od 34 do 114 dni. Przyczynami zwłoki we wprowadzaniu dziesięciu zeznań była konieczność wzywania podatników w celu usunięcia błędów rachunkowych, a w przypadku pozostałych 14 zeznań było – jak wynika z wyjaśnień Pani Naczelnik – spiętrzenie prac w okresie rozliczeń rocznych.

Z należytą starannością prowadzono czynności sprawdzające określone w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.). W 2007 r., w wyniku 9.885 czynności sprawdzających, dokonano przypisania należności podatkowych w łącznej wysokości 1.093 tys. zł, w 2008 r. w wyniku 11.268 czynności sprawdzających przypisano 2.947 tys. zł, a w I półroczu 2009 r. w wyniku 7.899 czynności sprawdzających przypisano 1.025 tys. zł.

Badanie 120 zeznań podatkowych wykazało, że czynności sprawdzające prowadzono wobec 39 podatników (33%), w tym 30 podatników wezwano w celu dokonania poprawek w zeznaniach, a kontrole doraźne przeprowadzono u pięciu podatników.

Wszystkich czynności sprawdzających dokonywano przed upływem dwóch lat od złożenia deklaracji, co zgodnie z art. 54 § 7a Ordynacji podatkowej umożliwiała naliczanie odsetek w przypadku popełnienia przez podatnika w zeznaniu błędu rachunkowego lub oczywistej pomyłki.

3. Analiza 100 zeznań rocznych z deklarowaną wpłatą podatku wykazała, że Urząd nie zawsze bez zbędnej zwłoki księgował zeznania na kartach kontowych podatników. Należności z 84 zeznań zaksięgowano na kartach kontowych podatników do jednego miesiąca od wprowadzenia danych do systemu *Poltax*, 14 zeznań zaksięgowano do dwóch miesięcy, a pozostałe dwa zeznania odpowiednio po trzech i pięciu miesiącach.

Z wyjaśnienia Pani Naczelnik wynika, że zwłoka w księgowaniu zeznań podatkowych spowodowana została dużym obciążeniem pracą Referatu Rachunkowości Podatkowej.

Spośród objętych analizą 100 zeznań rocznych, 74 podatników terminowo uregulowało należności, 12 podatników uregulowało należności po terminie wraz z naliczonymi odsetkami za zwłokę. Natomiast zaległości 14 podatników dochodzone były w postępowaniach windykacyjnych, w tym pięciu podatników – w postępowaniach egzekucyjnych.

Za lata 2007 – 2008 Urząd dokonał łącznie 117.471 zwrotów nadpłat podatku w łącznej wysokości 108.830 tys. zł. Terminowo, zgodnie z art. 77 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej, dokonywano zwrotu podatku z badanych 20 zeznań rocznych. Urząd nie płacił w badanym okresie odsetek za zwłokę z tytułu nieterminowych zwrotów podatku.

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu podejmowane przed dokonaniem zwrotu nadpłaty. Kwoty nadpłat do zwrotu były akceptowane przez kierowników działów: podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, podatku dochodowego od osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej, rachunkowości podatkowej, głównego księgowego oraz zatwierdzane przez Naczelnika Urzędu. Sprawdzano również czy, podatnik nie posiada zaległości w innych podatkach.

4. W okresie objętym kontrolą Urząd odpisał na skutek przedawnienia zobowiązania podatkowe 172 podatników w łącznej wysokości 2.623 tys. zł, z tego w 2007 r. odpisano 46 tys. zł, w 2008 r. – 2.435 tys. zł oraz w I półroczu 2009 r. – 142 tys. zł. Badanie trzech największych kwotowo odpisanych zaległości w łącznej wysokości 1.958 tys. zł (74,6%) wykazało, że przedawnione zobowiązania podatkowe odpisywano bez zbędnej zwłoki.

NIK negatywnie ocenia niepodjęcie skutecznych czynności egzekucyjnych, powodujących przerwanie biegu terminu przedawnienia w przypadku objętych badaniem trzech zaległości. Z wyjaśnień Pani Naczelnik wynika, że *zdarzają się sprawy trudne i nieściągalne, w których egzekucja jest bezskuteczna, brak jest perspektyw pokrycia zaległości. Obserwując takie zjawisko, Zarządzeniem Naczelnika nr 0021/4/2007 z 30 stycznia 2007 r. wprowadzono zmianę w regulaminie organizacyjnym tworząc wieloosobowe stanowisko pracy do spraw likwidacji trudnych i nieściągalnych zaległości podatkowych.*

5. Naczelnik Urzędu udzielił w badanym okresie 104 ulg w spłacie podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 1.916 tys. zł, w tym 74 ulg na kwotę 1.864 tys. zł (97,3%) dotyczyło rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej. Badanie dziesięciu decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych, w tym pięciu pozytywnych dla podatników wykazało, że w toku tych postępowań przestrzegano zasad i terminów wynikających z przepisów Ordynacji podatkowej.

6. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie kontroli podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. W badanym okresie przeprowadzono 202 kontrole właściwe oraz 1.699 kontroli doraźnych. Łączna kwota uszczupień podatkowych wynikających z decyzji wydanych na podstawie ustaleń kontroli wynosi 3.001 tys. zł.

W 2007 r. planowano przeprowadzić 53 kontrole właściwe, w 2008 r. – 43, a w I półroczu 2009 r. – 24 kontrole. Natomiast przeprowadzono odpowiednio 94, 86 i 22 kontrole.

Brak było wewnętrznych procedur w zakresie opracowywania planów kontroli. W toku planowania kontroli uwzględniano kryteria określone w wojewódzkich planach dyscypliny podatkowej i własne analizy obszarów ryzyka.

Badanie dziesięciu postępowań kontrolnych wykazało, że prowadzone były na podstawie imiennego upoważnienia. W dziewięciu przypadkach kontrole zakończono bez zbędnej zwłoki w terminach określonych w upoważnieniu, zgodnie z wymogami art. 284b § 1 Ordynacji podatkowej. Natomiast jedno postępowanie zostało zawieszone na okres 173 dni.

Zgodnie z art. 290 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej, czynności kontrolne dokumentowano w protokołach kontroli.

NIK negatywnie ocenia niezamieszczenie w pięciu protokołach kontroli zapisów wymaganych art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej. W dwóch analizowanych protokołach kontroli nie wskazano oceny prawnej (art. 290 § 2 pkt 6a Ordynacji podatkowej), w dwóch innych nie wskazano miejsca prowadzenia kontroli (art. 290 § 2 pkt 4 Ordynacji podatkowej),

a w jednym nie zamieszczono pouczenia o prawie do złożenia korekty deklaracji (art. 290 § 2 pkt 7 Ordynacji podatkowej).

Zdaniem NIK, Urząd nie zapewnił bezzwłocznego wprowadzania i zatwierdzania danych dotyczących zakończonych kontroli do podsystemu *Kontrola*. Okres pomiędzy datą zakończenia ośmiu kontroli, a wprowadzenia danych do tego podsystemu wynosił od 31 do 137 dni. Czas zatwierdzenia tych danych wynosił od 61 do 265 dni.

Sześć postępowań podatkowych prowadzonych w wyniku ustaleń kontroli, realizowane było zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.

7. Na 30 czerwca 2009 r. zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosiły 21.317,2 tys. zł, w tym zaległości z lat ubiegłych – 16.620,9 tys. zł (77,9%), a zaległości starsze niż pięć lat – 7.822,6 tys. zł (36,7%).

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.).

Analiza 20 zaległości wykazała, że osiem powstało w wyniku niepowiązania wpłat z zeznaniami lub korektami zeznań oraz niedokonania zmian w wyniku poprawy zeznań przez podatników. W przypadku pozostałych 12 zaległości upomnienia wystawiano po upływie od 26 dni do 163 dni.

Tytuły wykonawcze na analizowane zaległości wystawiano od 8 do 28 dni po doręczeniu upomnień. W przypadku zaległości w kwocie 0,7 tys. zł (NIP 9590345620) wystawiono tytuł wykonawczy pomimo braku upomnienia. Pomimo niedoręczenia tytułu wykonawczego podatnikowi (NIP 9590568998), został on przekazany komornikowi sądowemu w związku ze zbiegiem egzekucji.

W badanym okresie pogorszeniu ulegał ilościowy wskaźnik tytułów załatwionych – z 33,3% w 2007 r. do 30,3% w 2008 r. Spośród pozostających do załatwienia w 2007 r. – 7.568 tytułów wykonawczych, zrealizowano 2.521 tytułów, a w 2008 r. spośród 6.351 tytułów wykonawczych załatwiono 1.926.

NIK negatywnie ocenia przypisanie należności w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2007 r. na podstawie niepodpisanego przez podatnika (NIP 6570240922) zeznania PIT-36 na kwotę 61.783 zł oraz podejmowanie wobec tej zaległości czynności windykacyjnych i egzekucyjnych. W trakcie kontroli NIK odpisano ww. zaległość oraz umorzono postępowanie egzekucyjne.

Urząd nie wykazał należytej staranności podczas postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec zaległości jednego podatnika w kwocie 90.723 zł, gdyż zniszczono niektóre dokumenty (PIT-5 i PIT-33 za 1997 r.), obejmujące część tej zaległości w kwocie 24.391 zł.

8. Wyniki anonimowej ankiety przeprowadzonej wśród 55 pracowników Urzędu, wykonujących zadania związane z poborem podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wyjaśnienia Pani Naczelnik wskazują, że najważniejszymi czynnikami utrudniającymi

sprawny pobór tego podatku było duże obciążenie pracą (niewystarczająca liczba pracowników) oraz niespójność przepisów i interpretacji prawa podatkowego.

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

1. Wprowadzanie bez zbędnej zwłoki danych z zeznań podatkowych do systemu Poltax.
2. Bezzwłoczne księgowanie zeznań podatkowych na kartach kontowych podatników.
3. Podejmowanie skutecznych czynności egzekucyjnych, powodujących przerwanie biegu terminu przedawnienia zaległości podatkowych.
4. Wyeliminowanie przypadków niezgodnego z art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej dokumentowania czynności kontrolnych w protokołach kontroli, w zakresie wskazania oceny prawnej (art. 290 § 2 pkt 6a), wskazania miejsca prowadzenia kontroli (art. 290 § 2 pkt 4), pouczenia o prawie do złożenia korekty deklaracji (art. 290 § 2 pkt 7).
5. Bezzwłoczne wprowadzanie i zatwierdzanie w podsystemie *Kontrola* danych dotyczących zakończonych postępowań kontrolnych.
6. Wyeliminowanie przypadków przypisywania należności na podstawie niepodpisanych zeznań podatkowych oraz podejmowania w takich sytuacjach czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.
7. 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.

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.