



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI-4101-12-03/2012
P/12/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/12/038 – Obniżanie dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej. |
| <i>Okres objęty kontrolą</i> | Lata 2010 – 2012 do czasu zakończenia czynności kontrolnych. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach. |
| <i>Kontrolerzy</i> | 1. Iwona Reznier, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 83313 z dnia 24 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83324 z dnia 12 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Urząd Skarbowy w Końskich, ul. Piłsudskiego 156b, 26-200 Końskie (Urząd). |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Zbigniew Urbaszek, p.o. Naczelnika. (dowód: akta kontroli str. 5) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzonych kontroli podatkowych i czynności sprawdzających wobec podatników wykazujących straty z tytułu działalności gospodarczej oraz dokonujących odliczeń strat z lat poprzednich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- zgodne z wytycznymi Ministra Finansów² analizowanie danych o podatnikach wykazujących i odliczających straty z działalności gospodarczej;
- prawidłowe prowadzenie kontroli podatkowych, których wyniki kwestionowali jedynie nieliczni podatnicy;
- właściwe wykorzystywanie w postępowaniach podatkowych informacji o przypadkach zawyżenia lub niezasadnego odliczenia strat.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na objęciu kontrolą trzech podmiotów, wytypowanych niezgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, dla których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości było niższe, niż w przypadku podmiotów nieobjętych kontrolą.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w (...) roku oraz wytyczne do ich realizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie kontroli i czynności sprawdzających u podatników wykazujących i odliczających straty z działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

1.1. Na przełomie maja i czerwca 2010 r. w podsystemie *Kontrola* udostępniona została nowa funkcjonalność wspomagająca proces typowania podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających w obszarach ryzyka – moduł *analiza grupowa*. W krajowych planach dyscypliny podatkowej na lata 2010, 2011 i 2012 określone zostały obszary ryzyka, wśród których obszar ryzyka nr 2 dotyczył wykazywania znacznych przychodów i jednocześnie niskich dochodów lub strat z tytułu działalności gospodarczej oraz dokonywania odliczeń strat z lat ubiegłych. Zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów kontrole podatkowe powinny być realizowane wobec podmiotów o najwyższej wartości ogólnego wskaźnika ryzyka (dotyczącego wszystkich obszarów ryzyka). (dowód: akta kontroli tom I str. 88, 226-228, 235-239)

W 2010 r. planowanie kontroli podatkowych w Urzędzie należało do zakresu zadań Referatu Kontroli Podatkowej, natomiast Referat Podatku Dochodowego zobowiązany był do wnioskowania do Referatu Kontroli Podatkowej o przeprowadzenie kontroli źródłowej oraz dokonanie odpowiedniej analizy i oceny rzetelności prowadzonej przez dany podmiot gospodarczy dokumentacji podatkowej i realności deklarowanych podstaw opodatkowania.

Na podstawie zmienionego regulaminu organizacyjnego Urzędu, z dniem 1 stycznia 2011 r. utworzone zostało Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Analiz i Planowania. Zakres zadań tej komórki obejmował m.in. pozyskiwanie, gromadzenie i analizowanie informacji wewnętrznych i zewnętrznych stanowiących źródło kontroli, w tym z tytułu nieujawnionych źródeł dochodu, analizowanie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego oraz typowanie podmiotów do kontroli podatkowej i skarbowej. W regulaminie organizacyjnym ani w zakresach czynności dwojga pracowników Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Analiz i Planowania nie wskazano wprost obowiązku wykonywania przez nich analiz grupowych, tym niemniej zadanie to wynikało pośrednio z ww. regulacji wewnętrznych oraz instrukcji obiegu dokumentów w Urzędzie.

1.2., 1.3. W okresie od czerwca 2010 r. do lipca 2012 r. za pomocą modułu *analiza grupowa* 16 razy przeprowadzono selekcję podmiotów, spełniając wymóg wynikający z wytycznych Ministerstwa Finansów, aby wykorzystywać to narzędzie informatyczne do typowania do kontroli podatkowych i czynności sprawdzających przynajmniej dwa razy w roku. Przyjęte w Urzędzie kryteria i wagi automatycznej selekcji podmiotów do kontroli dla obszaru ryzyka nr 2 (*wykazywanie znacznych przychodów i jednocześnie niskich dochodów lub strat z tytułu działalności gospodarczej oraz dokonywanie odliczeń strat z lat ubiegłych*) były tożsame z kryteriami i wagami zawartymi w krajowych planach dyscypliny podatkowej. (dowód: akta kontroli tom I str. 242-243)

Procedury wykorzystywane przez moduł *analiza grupowa* były czasochłonne i znacznie obciążały system POLTAX (np. wykonanie pełnej analizy grupowej dla osób fizycznych przekraczało dziesięć godzin). Naczelnik Urzędu nie przekazywał do Izby Skarbowej w Kielcach uwag i propozycji w zakresie modyfikacji programu. (dowód: akta kontroli tom I str. 304-308)

Moduł *analiza grupowa* w niewielkim zakresie wykorzystywany był do typowania podmiotów do czynności sprawdzających, gdyż głównym celem tych czynności była

weryfikacja terminowości składania deklaracji podatkowych oraz wpłacania zadeklarowanych kwot, a także poprawności formalnej dokumentów przedstawianych przez podatników, co w odniesieniu do obszaru ryzyka nr 2 nie pozwalało na merytoryczne odniesienie się do prawidłowości rozliczenia. Typowanie do czynności sprawdzających odbywało się głównie w oparciu o raporty generowane w systemie POLTAX oraz program EWIDENCJE i aplikację e-ORUS.

Plany kontroli tworzone w podsystemie *Kontrola* w oparciu o wnioski Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Analiz i Planowania oraz Samodzielnego Referatu Postępowań Podatkowych (PPII). Jako priorytetowe traktowane były wnioski związane ze zwrotami bezpośrednimi podatku VAT oraz wnioski o kontrolę podatników, dla których występuje wysokie ryzyko przedawnienia zobowiązania podatkowego. W dalszej kolejności realizowano wnioski dotyczące podmiotów z obszarów ryzyk określonych w krajowych planach dyscypliny podatkowej. Przy określaniu kolejności realizowanych wniosków o kontrolę kierowano się kolejnością ich wpływu, przy uwzględnieniu możliwości kadrowych komórki ds. kontroli oraz potrzeby kształtowania wartości mierników, stanowiących podstawę oceny pracy urzędu (np. liczba kontroli, efektywność finansowa kontroli). Plany kontroli były konstruowane z uwzględnieniem rezerwy na kontrole o charakterze doraźnym.

Wnioski o kontrole przedstawiane przez Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Analiz i Planowania tworzone były w oparciu o informacje zewnętrzne (np. skargi, informacje przekazywane przez organy administracji podatkowej, Policję i prokuraturę) oraz wewnętrzne, gromadzone głównie w systemie POLTAX. Analiza danych wewnętrznych polegała na wykonywaniu i analizowaniu raportów (np. w programie EWIDENCJE, aplikacji e-ORUS, aplikacji *dochody i wydatki podatników*), tworzeniu w podsystemie *Kontrola* selekcji automatycznych (np. dotyczących wykazywania znacznych kwot zwrotu podatku VAT) oraz dokonywaniu czynności analitycznych w oparciu o moduł *analiza grupowa*.

Instrukcja obiegu dokumentów przewidywała, że kierownik Samodzielnego Referatu Kontroli Podatkowej sporządza na podstawie wniosków Wieloosobowego Stanowiska Pracy ds. Analiz i Planowania oraz Samodzielnego Referatu Postępowań Podatkowych comiesięczny projekt planu kontroli, który wraz z uzasadnieniem przedkłada do akceptacji zastępcy naczelnika, a następnie naczelnikowi Urzędu, nie później niż ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy plan. Miesięczne plany kontroli były sporządzane zgodnie z ww. procedurą. (dowód: akta kontroli tom I str. 84-87, 315-316)

W okresie objętym kontrolą spośród opracowanych 30 miesięcznych planów kontroli, zmieniono w trakcie realizacji cztery plany (w dwóch wystąpiło przesunięcie pojedynczych kontroli na następny miesiąc, w jednym odstąpiono od kontroli wytypowanej wcześniej gminy). W 2010 r. zostały także sporządzone trzy dodatkowe, kwartalne plany kontroli na I, II i III kwartał 2010 r.

Od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. Urząd przeprowadził ogółem 503 kontrole. Spośród 25 kontroli zaplanowanych na ten okres w obszarze ryzyka nr 2 nie zrealizowano dwóch, z uwagi na brak możliwości doręczenia podatnikowi zawiadomienia o zamiarze ich wszczęcia. W czterech przypadkach kontrole odbyły się później, niż zaplanowano, w związku z nieobecnościami podatników lub nieodbieraniem zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Opóźnienia te nie przekraczały jednego miesiąca. (dowód: akta kontroli tom I str. 315-326)

1.4. W 2010 r. straty w zeznaniach PIT-36, PIT-36L i CIT-8 za 2009 r. w łącznej kwocie 18.749.407,79 zł wykazało 699 podmiotów, w tym w zeznaniach CIT-8 100 podmiotów w kwocie 4.387.563,94 zł. W 2011 r. straty w ww. zeznaniach za

2010 r. w łącznej kwocie 19.926.438,74 zł wykazało 729 podmiotów, w tym w zeznaniach CIT-8 – 116 podmiotów w kwocie 8.156.793,62 zł. W 2012 r. straty w ww. zeznaniach za 2011 r. w kwocie 20.601.436,73 zł wykazały 683 podmioty, w tym w zeznaniach CIT-8. – 87 podmiotów w kwocie 8.540.080,44 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 109-110)

W 2010 r. do kontroli w obszarze ryzyka nr 2 wytypowano 10 podmiotów, w 2011 r. – 8 podmiotów, a w I półroczu 2012 r. – 7 podmiotów. Spośród 25 ujętych w planach kontroli podmiotów, kontrole przeprowadzono w 24 z nich. Według sprawozdań MF-ZRZ o działaniach przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w zakresie realizacji strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym w obszarze ryzyka nr 2 w latach 2010 – 2012 (I półrocze) przeprowadzono w 22 podmiotach 24 kontrole (8 w 2010 r., 9 w 2011 r. i 7 w I półroczu 2012 r.), z czego 11 kontroli (46%) dotyczyło podatku dochodowego od osób prawnych, a 13 (54%) – podatku dochodowego od osób fizycznych. Kontrole przeprowadzone w obszarze ryzyka nr 2 stanowiły odpowiednio 30,8%, 12,5% oraz 35,0% ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli w podatku PIT i CIT w 2010 r., 2011 r. i w I półroczu 2012 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 309-314)

W wyniku przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą analiz grupowych w zakresie organizacji po pierwszej selekcji podmiotów do dalszych analiz przyjmowano od 17 do 28 podmiotów, z których od 14 do 25 było punktowanych w obszarze ryzyka nr 2. Wnioski o kontrolę składano w przypadku od dwóch do sześciu podmiotów. W odniesieniu do osób fizycznych do pogłębionych analiz przyjmowano od 22 do 78 podatników, z których od 22 do 62 było punktowanych w obszarze ryzyka nr 2. Wnioskowano o kontrolę w przypadku od czterech do 12 podatników, z czego od dwóch do dziewięciu było punktowanych w obszarze ryzyka nr 2.

Monitorowanie podatników nieujętych w planach kontroli, z uwagi na ograniczone możliwości komórki kontroli podatkowej, polegało na przeprowadzaniu wobec nich czynności sprawdzających (w tym bez udziału podatnika) oraz zarządzaniu przez naczelnika Urzędu sporządzenia w trakcie roku podatkowego remanentu towarów handlowych, materiałów (surowców) podstawowych i pomocniczych, półfabrykatów, produkcji w toku, wyrobów gotowych, braków i odpadów. Podmioty, które nie zostały ujęte w planach kontroli mimo wysokiej punktacji w analizie grupowej, występujące w kolejnych analizach grupowych, były w pierwszej kolejności typowane do kontroli podatkowych. (dowód: akta kontroli tom I str. 527-537)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 24 kontroli zrealizowanych w badanym okresie w obszarze ryzyka nr 2, trzy podjęto niezgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, nakazującymi realizowanie kontroli podatkowych wobec podmiotów o najwyższej wartości ogólnego wskaźnika ryzyka. Maksymalna liczba punktów uzyskana w analizie grupowej przez analizowane podmioty wynosiła 96, a do kontroli wytypowano podmioty, które uzyskały w tej analizie niewielką liczbę punktów:
 - a) Stowarzyszenie Inicjatyw Lokalnych „Źródło” w Końskich, które w wyniku analizy grupowej ryzyka zewnętrznego uzyskało 27 punktów, a jego przychody w latach 2008 – 2009 wynosiły odpowiednio 25.440 zł i 24.950 zł;
 - b) Stowarzyszenie Bezpieczny Powiat Konecki w Końskich, które w wyniku analizy grupowej ryzyka zewnętrznego uzyskało 18 punktów, a jego przychody w latach 2008 – 2009 wynosiły odpowiednio 15.504 zł i 6.151 zł;

- c) Kółko Rolnicze w Odrowążu, które w wyniku analizy grupowej ryzyka zewnętrznego uzyskało 21 punktów, a jego przychody w latach 2008 – 2010 wynosiły odpowiednio 56.257 zł, 10.653 zł i 11.037 zł.

Plany kontroli, w których ujęto ww. podmioty zatwierdził naczelnik Urzędu Zbigniew Urbaszek, który w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że kontrole te podjęto w związku z niezłożeniem przez Stowarzyszenie Inicjatyw Lokalnych „Źródło” w Końskich oraz Stowarzyszenie Bezpieczny Powiat Konecki w Końskich zeznań podatkowych CIT-8 oraz rozbieżność pomiędzy kwotą wykazanego przychodu w zeznaniu CIT-8 a wartością sprzedaży wykazaną w deklaracjach VAT-7 i nagły spadek przychodów/dochodów Kółka Rolniczego w Odrowążu. (dowód: akta kontroli tom I str. 315-316, 327-337, 344-347)

2. Kontrolą w Stowarzyszeniu Inicjatyw Lokalnych „Źródło” w Kielcach objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2009 r., mimo iż wnioski o kontrolę, uzasadniony niezłożeniem zeznania CIT-8 za 2010 r., dotyczył 2009 r. i 2010 r., co było działaniem nierzetelnym. Nieprawidłowość ta spowodowana była omyłką kierownika Samodzielnego Referatu Kontroli Podatkowej Roberta Pałgana, który w zawiadomieniu o zamiarze przeprowadzenia kontroli jako okres kontrolny wskazał lata 2008 – 2009, zamiast 2009 – 2010. Następnego dnia po otrzymaniu tego zawiadomienia prezes stowarzyszenia złożył zeznanie CIT-8 za 2010 r., w którym wykazano przychód w wysokości (-) 120 zł, a w wyniku kontroli ustalono, że działalność podmiotu od końca 2009 r. prowadzona była w znikomym zakresie. (dowód: akta kontroli tom I str. 327-328, 347-351)

3. Dodatkowe plany kontroli na II i III kwartał 2010 r. (dotyczące kontroli ze wszystkich obszarów ryzyka) zostały zatwierdzone po zakończeniu tych okresów, co było działaniem nierzetelnym. Obowiązek zatwierdzenia projektów planów kontroli nie później niż ostatniego dnia miesiąca, poprzedzającego miesiąc, którego plan dotyczy, wynika z instrukcji obiegu dokumentów. Odpowiedzialny za tę nieprawidłowość Naczelnik Urzędu Zbigniew Urbaszek wyjaśnił, że plany te, dotyczące faktycznie kontroli pozaplanowych (głównie kontrole zwrotu podatku VAT i wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych), były sporządzane dla celów ewidencyjnych i od listopada 2010 r. zaniechano ich tworzenia. (dowód: akta kontroli tom I str. 315-316, 352-357)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK przeprowadzenie kontroli w trzech podmiotach, w których ryzyko stwierdzenia nieprawidłowości było mniejsze niż w przypadku podmiotów nieobjętych kontrolą, mogło być związane z potrzebą zwiększenia liczby kontroli w podatku dochodowym od osób prawnych, wynikającą ze stosowanych mierników oceny pracy urzędów skarbowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Kontrola podatkowa i czynności sprawdzające u podatników wykazujących i odliczających straty z działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach „Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym” w obszarze ryzyka nr 2 Urząd przeprowadził w latach 2010 – 2012 (I półrocze) 24 kontrole u 22 podatników, w tym 17 kontroli (71%) z wynikiem pozytywnym (kontrole, w których wykryto nieprawidłowości i błędy podatkowe).

Efekty finansowe przeprowadzonych w ww. okresie kontroli (według protokołów kontroli) dotyczyły zmniejszenia wykazanych przez podatników strat z tytułu

prowadzonej działalności gospodarczej o 460.742,69 zł oraz zaniżenia (uszczerpienia) podatku PIT i CIT o kwotę 254.288 zł, z tego:

- w 2010 r. efekty finansowe kontroli dotyczyły zmniejszenia strat o 370.787,90 zł oraz uszczerpienia podatku o 196.320 zł;
- w 2011 r. efekty finansowe kontroli dotyczyły zmniejszenia strat o 59.831,32 zł oraz uszczerpienia podatku o 20.379 zł;
- w I półroczu 2012 r. efekty finansowe kontroli dotyczyły zmniejszenia strat o 30.123,47 zł oraz uszczerpienia podatku o 37.589 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 1, 2-57)

W okresie objętym kontrolą naczelnik Urzędu wydał pięć decyzji podatkowych, w tym trzy określające wysokość straty oraz dwie określające wysokość zobowiązania podatkowego i odsetek za zwłokę. Łączna kwota zmniejszenia straty wynikająca z tych decyzji wyniosła 46.818,12 zł, a uszczerpienia podatku 134.607 zł.

W wyniku dokonanych, w związku z przeprowadzonymi kontrolami, dziewięciu korekt deklaracji PIT i CIT (dwóch w 2010 r., pięciu w 2011 r. oraz dwóch w I półroczu 2012 r.) kwota ogółem zmniejszenia straty z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej wyniosła 206.526,07 zł, a kwota uszczerpienia podatku 21.006 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 1,57)

Według raportów *Mierniki z obszaru kontrola podatkowa – składowe, wartości, mediany i punkty w grupach* – wskaźnik aktywności Urzędu w zakresie kontroli podatników wykazujących straty z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej za 2011 r. wyniósł 25%, przy medianie dla urzędów średniej wielkości wynoszącej 34,7%. Na ogółem sześć tzw. średnich urzędów skarbowych wykazanych w ww. raporcie za 2011 r., uzyskany przez Urząd Skarbowy w Końskich wskaźnik aktywności był najniższy (wskaźnik liczony liczbą skontrolowanych okresów rozliczeniowych kontroli właściwych, podatników wykazujących i odliczających straty z prowadzonej działalności wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego pomnożony przez 100% oraz podzielony przez liczbę skontrolowanych okresów kontroli właściwych w podatkach dochodowych wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego).

Za I półrocze 2012 r. wskaźnik aktywności Urzędu wyniósł 11,11%, przy medianie dla urzędów średniej wielkości wynoszącej 31,57%. Na sześć średnich urzędów skarbowych (wykazanych w raporcie za I półrocze 2012 r.), wskaźnik uzyskany przez Urząd był najniższy. W odniesieniu do 2010 r., nie wyliczono ww. wskaźnika. (dowód: akta kontroli tom II str. 131 – 133)

W wyjaśnieniu w sprawie przyczyn niskiego wskaźnika aktywności Urzędu w zakresie kontroli podatników wykazujących straty z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w 2011 r. i w I półroczu 2012 r., Robert Pałgan, kierownik Samodzielnego Referatu Kontroli Podatkowej podał, że jedną z głównych przyczyn są ograniczone możliwości kadrowe Urzędu. W Referacie Kontroli Podatkowej zatrudnionych jest tylko sześciu pracowników. Nie bez znaczenia jest również sposób wyliczania ww. wskaźnika, tj. taki, w którym uwzględniona jest liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych kontroli właściwych, podatników wykazujących i odliczających straty z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej (według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego), w kontekście:

- konieczności wykonywania przez Urząd kontroli podatników, u których istnieje prawdopodobieństwo przedawnienia się zobowiązania podatkowego, jak również kontroli zleconych przez inne organy podatkowe, które muszą być zrealizowane stosunkowo szybko ze względu na prowadzoną kontrolę lub postępowanie podatkowe przez inny organ;

- priorytetowego uznawania przez Urząd wniosków w sprawie kontroli podatku od towarów i usług w związku ze zwrotem bezpośrednim podatku VAT – co jest związane z ustawowym terminem dokonania zwrotu podatku na rachunek podatnika. (dowód: akta kontroli tom II str. 135)

W 2011 r. i w I półroczu 2012 r. Urząd przeprowadził 20 kontroli (17 właściwych oraz trzy doraźne) u 20 podatników prowadzących księgowość w formie elektronicznej, w odniesieniu do których w badaniach kontrolnych zastosowano program ACL. Spośród ww. kontroli, dwie zakończone wynikiem pozytywnym dotyczyły obszaru ryzyka nr 2. W kontrolach tych nie stwierdzono uszczuplenia podatku.

W sprawozdaniach z przeprowadzonych kontroli podatkowych (z wykorzystaniem narzędzia informatycznego ACL) przekazanych Izbie Skarbowej w Kielcach, Urząd wykazał w 2011 r. przeprowadzenie ośmiu, a w I półroczu 2012 r. dziesięciu kontroli.

2.2. W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Urząd przeprowadził ogółem 202 czynności sprawdzające w obszarze ryzyka nr 2, z tego:

- w 2010 r. 81 czynności sprawdzających dotyczących zeznań PIT i PPL (nie wykazano czynności sprawdzających w zakresie podatku CIT). Ogółem kwota uszczuplenia podatku stwierdzona w wyniku powyższych czynności miała wartość ujemną (–) 737 zł. Objęta czynnościami sprawdzającymi kwota strat ogółem z tytułu prowadzonej przez podatników działalności gospodarczej wyniosła 1.345.495,66 zł, a łączna kwota odliczenia strat za lata ubiegłe wyniosła 507.718,70 zł;
- w 2011 r. – 90 czynności sprawdzających, w tym 85 dotyczących zeznań PIT i PPL oraz pięć dotyczących zeznań CIT. Ogółem kwota uszczuplenia podatku stwierdzona w wyniku powyższych czynności miała wartość ujemną (–) 5.616 zł. Objęta czynnościami sprawdzającymi kwota strat ogółem z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej wyniosła 693.905,15 zł, a łączna kwota odliczenia strat wyniosła 92.686,74 zł;
- w I półroczu 2012 r. – 37 czynności sprawdzających, w tym 36 dotyczących deklaracji PIT i PPL (czynności sprawdzających w zakresie zeznań CIT – nie dokonywano). Kwota uszczuplenia podatku (PIT i PPL) wyniosła 2.192 zł. Kwota strat ogółem z tytułu prowadzonej przez podatników działalności gospodarczej objęta czynnościami sprawdzającymi wyniosła 198.932,72 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 97 – 108)

Udział strat objętych czynnościami sprawdzającymi w obszarze ryzyka nr 2 w kwocie ogółem deklarowanych strat przez podatników w zeznaniach podatkowych (PIT, PPL) złożonych w latach 2010 – 2012 wyniósł w 2010 r. – 9%, w 2011 r. – 6% i w I półroczu 2012 r. – 2%.

Udział odliczonych strat z lat ubiegłych objętych czynnościami sprawdzającymi w obszarze ryzyka nr 2 w kwocie ogółem deklarowanego przez podatników odliczenia strat w zeznaniach podatkowych złożonych w latach 2010 – 2012 wyniósł w 2010 r. – 30%, w 2011 r. – 5% i w I półroczu 2012 r. – 0%

Udział kwoty strat i odliczenia strat z lat ubiegłych objętych czynnościami sprawdzającymi w obszarze ryzyka nr 2 wykazanych w zeznaniach podatkowych za lata 2010 – 2012 w kwocie ogółem wszystkich czynności sprawdzających dokonanych przez Urząd w tym okresie wyniósł w 2010 r. – 2%, w 2011 r. – 7% oraz w I półroczu 2012 r. – 5%.

Udział liczby dokonanych czynności sprawdzających w obszarze ryzyka nr 2 w odniesieniu do zeznań podatkowych CIT za lata 2010 – 2012; w liczbie ogółem wszystkich czynności sprawdzających dokonanych przez Urząd w zakresie CIT

wyniósł: w 2010 r. – 0%, w 2011 r. – 14%, w I półroczu 2012 r. – 0%. (dowód: akta kontroli tom II str. 104, 109 – 111)

Zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu: sprawdzenie terminowości składania deklaracji i wpłacania zadeklarowanych podatków (w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów); stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów; ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

W wyjaśnieniu w sprawie sposobu typowania podmiotów do czynności sprawdzających w obszarze ryzyka nr 2, Arkadiusz Krakowiak, kierownik Samodzielnego Referatu Obsługi Bezpośredniej Urzędu podał, że czynności sprawdzające w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i osób prawnych, ukierunkowane są na badanie zeznań pod względem formalnym i rachunkowym, natomiast kompleksowo rozliczenia te weryfikowane są w czasie kontroli podatkowej. Stosowanie czynności sprawdzających ze względu na ich charakter, wiąże się jednak z pewnymi ograniczeniami co do rodzaju i zakresu materiału dowodowego, jaki można uzyskać w trakcie tej procedury i dotyczy okoliczności, o których stanowi art. 272 Ordynacji podatkowej. (dowód: akta kontroli tom II str. 113 – 115)

W latach 2010 i 2011 czynnościami sprawdzającymi objęto 68 podatników, którzy dokonali odliczenia straty z lat ubiegłych, w zeznaniach podatkowych PIT i PPL za 2009 r. i 2010 r. w kwotach przekraczających 10.000 zł. Czynności miały na celu sprawdzenie poprawności deklarowanych przez podatników kwot odliczeń strat z lat ubiegłych. Kwota odliczenia straty z lat ubiegłych (wykazana przez podatników w zeznaniach PIT i PPL) będąca przedmiotem czynności sprawdzających wyniosła 2.640.401,06 zł (1.439.497,45 zł za 2009 r. oraz 1.200.903,61 zł za 2010 r.) W wyniku czynności sprawdzających nie stwierdzono uszczerplenia podatku. (dowód: akta kontroli tom II str. 102, 103)

2.3. Zbadano 60 spraw z obszaru ryzyka nr 2 za 2010 i 2011 r., wybranych według kryterium: wielkości wykazanej straty, najwyższego przychodu i jednocześnie niewielkiego dochodu lub niewielkiej straty, wielkości odliczonej straty oraz według osądu kontrolera.

Spośród 10 spraw dotyczących podmiotów (osób prawnych), które w zeznaniach CIT-8 (za 2010 r. i 2011 r.) wykazały straty z działalności gospodarczej, w odniesieniu do żadnego Urząd nie przeprowadził czynności sprawdzających. Przeprowadzono kontrole dwóch podmiotów, w wyniku których stwierdzono (w jednym przypadku) zmniejszenie straty wykazanej przez podatnika o kwotę 1.149 zł oraz (w drugim przypadku) uszczerplenie podatku o kwotę 15.589 zł.

W odniesieniu do ośmiu ww. spraw, w przypadku których Urząd nie przeprowadził czynności sprawdzających i kontroli u podatnika, łączna kwota wykazanych strat w zeznaniach podatkowych CIT-8 (za 2010 r. i 2011 r.) wyniosła 6.694.979 zł.

Na 20 spraw dotyczących podmiotów (osób fizycznych), które w zeznaniach PIT-36 i PIT-36L (za 2010 r. i 2011 r.) wykazały straty z pozarolniczej działalności gospodarczej, w odniesieniu do czterech podmiotów przeprowadzone zostały czynności sprawdzające, w wyniku których stwierdzono uszczerplenie podatku na łączną kwotę 2.144 zł. W odniesieniu do żadnego z 20 podmiotów, które w ww.

³ Dz. U. z 2012 r., poz.749 ze zm.

zeznaniach PIT wykazały straty, Urząd nie planował i nie przeprowadził kontroli w latach 2010 – 2012 (I półrocze).

W odniesieniu do 16 spraw, co do których Urząd nie przeprowadził czynności sprawdzających i kontroli u podatnika, łączna kwota wykazanych strat w zeznaniach podatkowych PIT-36 i PIT-36L (za 2010 r. i 2011 r.) wyniosła 3.647.617 zł.

W dwóch przypadkach (na 20 zbadanych spraw) w wyniku przeprowadzonych przez Urząd analiz grupowych (analiza nr 14 za okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 kwietnia 2011 r. i nr 16 za okres od 1 września 2010 r. do 30 września 2011 r.), każdy z dwóch podmiotów (M.D nr systemowy 2688372 i S.W. nr systemowy 2900615) w obszarze ryzyka nr 2 uzyskał największą liczbę punktów (tj. w jednym przypadku 61, a w drugim 70). Urząd nie przeprowadził jednak w latach 2010 – 2012 r. (I półrocze) kontroli działalności tych podatników. Jeden z nich w zeznaniu PIT-36L za 2010 r. wykazał stratę z działalności gospodarczej w kwocie 1.449.858 zł, a drugi w zeznaniu PIT-36L za 2011 r. wykazał stratę z działalności gospodarczej w kwocie 284.302 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 168 – 182)

Z dziesięciu spraw dotyczących podmiotów (osób prawnych), które w zeznaniach CIT-8/O (za 2010 r. i 2011 r.) wykazały odliczenie straty z lat ubiegłych, czynności sprawdzające Urząd przeprowadził wobec dwóch podmiotów. W wyniku tych czynności nie stwierdzono uszczuplenia podatku. Ponadto w przypadku jednego z tych podmiotów zaplanowano przeprowadzenie w 2012 r. kontroli u podatnika w zakresie podatku CIT, która do 16 października 2012 r. nie została rozpoczęta. Natomiast w przypadku drugiego z podmiotów przeprowadzono kontrolę w 2011 r. w zakresie podatku CIT za 2009 r. W wyniku tej kontroli dokonano zmniejszenia straty o kwotę 2.702 zł.

W odniesieniu do pozostałych ośmiu spraw, co do których nie przeprowadzono ani czynności sprawdzających, ani kontroli u podatnika, łączna kwota odliczenia straty z lat ubiegłych wykazana w zeznaniach podatkowych CIT-8/O (za 2010 r. i 2011 r.) wyniosła 1.064.067 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 183 – 192)

Spośród 20 spraw dotyczących osób fizycznych, które w zeznaniach PIT-36 i PIT-36L za 2010 r. i 2011 r. wykazały odliczenie strat z lat ubiegłych, czynności sprawdzające przeprowadzono wobec wszystkich podmiotów. W wyniku tych czynności stwierdzono (w dwóch przypadkach) uszczuplenie podatku na łączną kwotę 2.531 zł.

W jednym przypadku Urząd przeprowadził kontrolę weryfikacji straty w 2010 r. W wyniku tej kontroli wydano 14 marca 2011 r. decyzję określającą wysokość straty za 2006 r. w kwocie 199.801 zł. W odniesieniu do pozostałych 19 spraw, co do których Urząd nie przeprowadził kontroli u podatnika, łączna kwota odliczonej straty z lat ubiegłych wykazana przez podatników w zeznaniach PIT-36 i PIT-36L wyniosła 1.771.050,92 zł.

Łącznie spośród ww. 60 analizowanych spraw czynnościami sprawdzającymi nie objęto 34 przypadków (56,7%) wykazania lub odliczenia straty z lat ubiegłych. Kontrolami nie objęto 52 takich przypadków⁴ (86,7%). Kwota wykazanych przez podatników nieobjętych czynnościami sprawdzającymi ani kontrolą podatkową strat wynosiła 9.251.514 zł⁵, a kwota odliczonych strat z lat ubiegłych wynosiła 2.835.118 zł.

⁴ Liczba ta nie obejmuje czterech przypadków odliczenia strat przez dwóch podatników, o kontrole których Urząd wnioskował do Urzędu Kontroli Skarbowej.

⁵ Kwota ta nie obejmuje odliczeń strat w łącznej kwocie 1.091.082 zł, dokonanych przez dwóch podatników, o kontrole których Urząd wnioskował do Urzędu Kontroli Skarbowej.

W odniesieniu do ww. 60 spraw stwierdzono, że podatnicy nieobjęci kontrolą i nieujęci w planie kontroli, jak również nieobjęci czynnościami sprawdzającymi, nie zostali odnotowani w bazie podmiotów szczególnych. (dowód: akta kontroli tom II str. 212 – 215)

2.4. Analiza kontroli przeprowadzonych w badanym okresie w obszarze ryzyka nr 2 wykazała, że czas trwania wszystkich kontroli u danego przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie przekraczał czasu określonego w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶. (dowód: akta kontroli tom II str. 1, 59, 61 – 75).

Na ogółem 17 kontroli zakończonych wynikiem pozytywnym, w dwóch przypadkach podatnicy wnieśli zastrzeżenia do protokołów kontroli na podstawie art. 291 § 1 Ordynacji podatkowej.

W pierwszym przypadku, zastrzeżenia podatnika dotyczyły nieuwzględnienia w protokole kontroli procentowych wskaźników określających wielkości uzyskiwanych produktów z przerobu jednego kwintala żyta oraz nieuwzględnienia przeciętnego zużycia energii elektrycznej wykorzystywanej do przemiału jednej tony żyta. Podatnik został wezwany do przedłożenia w Urzędzie dziesięciu faktur w celu udokumentowania poniesionych kosztów. Podatnik poinformował Urząd o sposobie wykorzystania materiałów i usług zakupionych na podstawie ww. dziesięciu faktur.

W wyniku dokonanej korekty deklaracji PIT-36, koszty uzyskania przychodów podatnika z pozarolniczej działalności gospodarczej zmniejszyły się o 119.670,21 zł. Przychody podatnika nie uległy zmianie. Natomiast strata z działalności gospodarczej zmniejszyła się o 116.321,19 zł. Dochód podatnika według korekty deklaracji wyniósł 3.349,02 zł. Uszczuplenie w podatku wyniosło 636 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 1, 59, 76 – 80)

W drugim przypadku, podatnik składając pisemne wyjaśnienia przed upływem 14-dniowego terminu określonego w art. 291 § 1 Ordynacji podatkowej (wnosił o ponowne rozpatrzenie i uznanie za koszty uzyskania przychodów kwot, które przez niego wykazane zostały jako prawidłowo ujęte w kosztach uzyskania przychodów, natomiast w protokole kontroli Urzędu zostały zakwestionowane, jako ujęte nieprawidłowo np. w odniesieniu do kwoty dotyczącej utworzonej rezerwy na nieuregulowane należności na rzecz firmy podatnika – spółki z o. o. – oraz nieuregulowanych płatności przez kontrahentów na rzecz firmy podatnika). Podatnik w złożonym wyjaśnieniu wnosil o ponowne rozpatrzenie i uznanie ww. kwot, za koszty uzyskania przychodów.

Urząd zawiadomił podatnika o sposobie załatwienia sprawy, podano m.in., że nie okazano kontrolującym dokumentów dotyczących utworzonej rezerwy na należności. W odniesieniu do kwoty dotyczącej tzw. „skont” czyli udzielonych rabatów stwierdził, że ich wartość powinna mieć odzwierciedlenie w przychodach, a nie w kosztach uzyskania przychodów. Urząd poinformował podatnika o konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu jednoznacznego ustalenia, czy kwota ta dotyczy rabatów, czy też nieuregulowanych należności. (dowód: akta kontroli tom II str. 86 – 90, 137)

Z analizy sporządzonej przez Urząd (w związku z przeprowadzoną kontrolą w spółce w okresie lipiec-sierpień 2011 r.) wynika m.in., że dochód spółki za 2009 r. zaniżony był o 81.143,58 zł, a podatek należny zaniżony został o 15.418 zł. (dowód: akta kontroli tom II str. 83 – 85)

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

Postanowieniem z 24 listopada 2011 r. Naczelnik Urzędu wszczął wobec kontrolowanej spółki postępowanie podatkowe w sprawie podatku dochodowego od osób prawnych za 2009 r. Postępowanie podatkowe wszczęte zostało przed upływem 6 miesięcy od zakończenia kontroli, tj. zgodnie z wymogami art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej. Pięcioma postanowieniami Naczelnik Urzędu na podstawie art. 216 i art. 139 § 1 w związku z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej, wyznaczał nowe terminy zakończenia postępowania podatkowego, w związku z gromadzeniem i analizowaniem materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie. (dowód: akta kontroli tom II str. 91 – 96)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sprawozdaniu z przeprowadzonych kontroli podatkowych (z wykorzystaniem narzędzia informatycznego ACL) za 2011 r., przekazanym do Izby Skarbowej w Kielcach zaniżono liczbę kontroli przeprowadzonych z wykorzystaniem narzędzia informatycznego ACL – wykazano osiem, podczas gdy faktycznie przeprowadzono 10 takich kontroli. Sprawozdanie sporządził Robert Pałgan, kierownik Samodzielnego Referatu Kontroli Podatkowej, a podpisała je Dorota Kołodziej, zastępca Naczelnika Urzędu. Robert Pałgan wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości było jego niedopatrzenie (w sprawozdaniu przekazanym Izbie Skarbowej podana została wyłącznie liczba kontroli właściwych). (dowód: akta kontroli tom II str. 116-130)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę na nieobjęcie kontrolą podatkową znacznej liczby podatników, wykazujących najwyższe przychody i straty z działalności gospodarczej, w tym dwóch podatników (M.D. i S.W.), dla których Urząd zidentyfikował wysoki wskaźnik ryzyka w obszarze nr 2.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Wykorzystanie informacji o przypadkach zawyżenia lub niezasadnego odliczenia strat w postępowaniach podatkowych

Opis stanu
faktycznego

3.1.-3.2. W obszarze ryzyka nr 2 w 2011 r. zakończono dziewięć kontroli, w tym sześć kontroli zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie zawyżenia lub niezasadnego odliczenia strat. W czterech przypadkach podatnicy złożyli korekty deklaracji w całości uwzględniające ustalenia kontroli, w związku z czym nie zostały wszczęte postępowania podatkowe. W dwóch przypadkach wszczęto postępowanie podatkowe.

W I połowie 2012 r. zakończono siedem kontroli w obszarze ryzyka nr 2, w tym sześć kontroli z wynikiem pozytywnym. Spośród kontroli pozytywnych, pięć zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie zawyżenia lub niezasadnego odliczenia strat, w jednej kontroli stwierdzono natomiast zaniżenie straty. W trzech przypadkach (jeden z nich dotyczył zawyżenia straty) podatnicy złożyli korekty deklaracji w całości uwzględniające ustalenia kontroli, w związku z czym nie zostały wszczęte postępowania podatkowe. W trzech przypadkach wszczęto postępowania podatkowe.

Wszyscy podatnicy, którzy złożyli korekty deklaracji, dokonali wpłat kwot wynikających z tych korekt.

We wszystkich pięciu badanych przypadkach prowadzenia postępowań podatkowych czas pomiędzy zakończeniem kontroli, a doręczeniem postanowienia

w sprawie wszczęcia postępowania podatkowego wynosił pomiędzy 96 a 161 dni. Spełniono tym samym wynikający z art. 165 b § 1 Ordynacji podatkowej wymóg wszczęcia postępowania podatkowego nie później niż w terminie 6 miesięcy od zakończenia kontroli. (dowód: akta kontroli tom I str. 375-468, tom II str. 1-2)

We wszystkich pięciu badanych przypadkach prowadzenia postępowań podatkowych nie dotrzymano dwumiesięcznych terminów załatwienia sprawy wynikających z art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Czas trwania postępowań (do dnia wydania decyzji w I instancji lub – w przypadku postępowań niezakończonych – do dnia badania) wynosił od 119 do 348 dni. Z wyjaśnień Renaty Kaluźńskiej, kierownika Samodzielnego Referatu Postępowań Podatkowych (PPI) wynika, że postępowania te są sprawami szczególnie skomplikowanymi, a skrócenie terminów załatwienia spraw odbiłoby się na jakości wydanych decyzji. W wyjaśnieniach wskazano także na składanie w toku postępowania dodatkowych wyjaśnień przez podatników, długotrwałość prowadzonych przez inne urzędy skarbowe czynności dowodowych (przesłuchań świadków), brak czynnego udziału podatników w postępowaniu (nieodbieranie korespondencji), a także znaczne obciążenie pracą wszystkich pracowników Samodzielnego Referatu Postępowań Podatkowych (PPI). Zgodnie z art. 140 Ordynacji podatkowej we wszystkich sprawach informowano podatników o przyczynach niedotrzymania terminu i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

3.3. Dwa z pięciu ww. postępowań podatkowych zakończyły się wydaniem decyzji w I instancji, w przypadku pozostałych do dnia badania (13 listopada 2012 r.) decyzje nie zostały wydane. Do obu decyzji podatnicy wnieśli odwołania. W jednym przypadku (D.S.) decyzja naczelnika Urzędu zmniejszająca stratę o 893,93 zł została utrzymana w mocy przez dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach. Druga decyzja (L.L.) została przez dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia.

Porównanie ustaleń kontroli z kwotami wydanych decyzji w dwóch przypadkach postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji wskazuje, iż w jednej sprawie (L.L.) ustalenia kontroli były tożsame z kwotą decyzji, a w drugim przypadku (D.S.) występująca różnica pomiędzy ustaleniami kontroli (zmniejszenie straty o 3.027,16 zł) a wydaną decyzją (zmniejszenie straty o 893,96 zł) jest wynikiem uwzględnienia w decyzji dwóch złożonych przez podatniczkę korekt zeznania PIT-36 (korekty te związane były z ustaleniami kontroli i w większości je uwzględniały, za wyjątkiem kwestii będącej później przedmiotem odwołania od decyzji, tzn. wartości sprzedanego przez podatniczkę samochodu osobowego). (dowód: akta kontroli tom I str. 475-512, tom II str. 57-58)

Badanie dwóch postępowań zakończonych wydaniem decyzji w I instancji pod kątem przestrzegania przez Urząd przepisów Ordynacji podatkowej wykazało, że w obu postępowaniach przestrzegane były art. 145 § 1 i 2, art. 148 § 1, art. 157 § 2, art. 159 § 1, art. 171 a § 1-3, art. 190 § 1, art. 200 § 1 i art. 211 Ordynacji podatkowej. (dowód: akta kontroli tom I str. 513-516)

3.4. Współpraca Urzędu z izbą Skarbową w Kielcach polegała m.in. na udziale osoby kontaktowej ds. zarządzania ryzykiem zewnętrznym w szkoleniach i spotkaniach związanych z realizacją strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym. Efektem tej współpracy było rozwiązywanie bieżących problemów i wątpliwości, a także analiza nowo zidentyfikowanych obszarów ryzyka (ocena skutków wystąpienia nieprawidłowości oraz przedstawienie propozycji przyszłych działań minimalizujących negatywne skutki). W ocenie Zbigniewa Urbaszka, Naczelnika Urzędu, dzięki wprowadzeniu sieci osób kontaktowych ds. zarządzania ryzykiem

zewnętrznym zapewniono szybki i sprawnie działający obieg informacji pomiędzy Izłą Skarbową w Kielcach a urzędami skarbowymi.

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Urząd nie występował do Izby Skarbowej w Kielcach z pisemnym żądaniem udzielenia informacji w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi w sprawach związanych z przedmiotem kontroli.

W wyniku przeprowadzonej przez NIK w III kwartale 2008 r. kontroli w zakresie poboru podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2006 – 2008 (I półrocze) sformułowany został wniosek o podjęcie odpowiednich działań zapewniających prowadzenie kontroli wywiązywania się podatników podatku dochodowego od osób prawnych z zobowiązań podatkowych. Ustalenia kontroli wskazują, iż wniosek ten został zrealizowany.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzone zostały dwie kontrole zewnętrzne w zakresie realizacji przez Urząd zadań objętych kontrolą. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Izbę Skarbową w Kielcach w lipcu 2010 r. w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowań kontrolnych i podatkowych w 2008 i 2009 r. w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym u podatników wykazujących straty z działalności gospodarczej stwierdzono m.in. zbyt małą liczbę kontroli podatników wykazujących stratę z prowadzonej działalności oraz nieprawidłowe określenie straty w jednej z wydanych przez naczelnika Urzędu decyzji. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Izbę Skarbową w Kielcach w październiku i listopadzie 2011 r. w zakresie realizacji wykonania zadań dotyczących polityki finansowej państwa na 2011 r. w świetle mierników w obszarze kontrola podatkowa, dyrektor Izby Skarbowej w Kielcach zalecił m.in. podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności finansowej przeprowadzanych kontroli podatkowych oraz zwiększenie liczby kontroli podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych. W przypadku obydwu kontroli naczelnik Urzędu poinformował o realizacji zaleceń.

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) nie były formalnie przeprowadzane kontrole wewnętrzne w zakresie realizacji zadań objętych kontrolą. (dowód: akta kontroli tom I str. 537-575)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania podatkowego w sprawie L.L. Robert Pałgan, kierownik Samodzielnego Referatu Kontroli Podatkowej, nie przekazał do Samodzielnego Referatu Postępowań Podatkowych dokumentacji kontroli doraźnej, przeprowadzonej w celu uzupełnienia materiału dowodowego, co było działaniem nierzetelnym. Decyzja wydana w I instancji została zaskarżona przez podatniczkę, a wraz z odwołaniem do Izby Skarbowej w Kielcach przekazano jedynie akta kontroli pełnej. Decyzja została uchylona w całości i przekazana do ponownego rozpatrzenia, a w uzasadnieniu decyzji organu II instancji wskazano na brak staranności Urzędu w ustalaniu stanu faktycznego. Jak wyjaśnił Robert Pałgan, przyczyną nieprawidłowości było przekazanie akt kontroli doraźnej do składnicy akt przez pracownika odchodzącego na emeryturę (dowód: akta kontroli tom I str. 492-512, 572-573)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwzględniając, iż długotrwałość prowadzonych postępowań podatkowych wynikała w znacznej mierze ze stopnia skomplikowania prowadzonych spraw oraz z ograniczonych możliwości kadrowych, NIK wskazuje jednak na potrzebę podjęcia działań w celu skrócenia czasu trwania tych postępowań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

1. Typowanie do kontroli podatkowych podmiotów o najwyższym wskaźniku ryzyka ogólnego, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów.
2. Podjęcie działań w celu zweryfikowania prawidłowości wykazanych i odliczonych strat z działalności gospodarczej u większej liczby podmiotów o największym ryzyku stwierdzenia nieprawidłowości, w tym przeanalizowanie potrzeby przeprowadzenia kontroli podatkowych w zakresie prawidłowości deklarowania i rozliczania strat przez podatników M.D. i S.W.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 17 grudnia 2012 r.

Kontrolerzy
Iwona Reznier
doradca ekonomiczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor

Tadeusz Poddębniak
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach



.....
podpis
Tadeusz Poddębniak

Stanisław Łuczyński
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis