



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.013.01.2015
P/15/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/011 – Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. oraz ustalenia stanu faktycznego w okresie wcześniejszym i późniejszym w zakresie mającym bezpośredni związek z prowadzeniem spraw od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Krzysztof Wilkosz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97121 z dnia 25 września 2015 r.; 2. Jan Woźniak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 97140 z dnia 6 listopada 2015 r.; 3. Jerzy Stachowiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97144 z dnia 18 listopada 2015 r.; 4. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97138 z dnia 28 października 2015 r.; 5. Marzena Baradziej, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97122 z dnia 25 września 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-10]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Kontroli Skarbowej w Kielcach, ul. Sandomierska 105, 25-324 Kielce (dalej: UKS lub Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Paweł Cymbalak, Dyrektor Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 11]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Dyrektor UKS wprowadził wewnętrzną procedurę w zakresie postępowania z doniesieniami i wnioskami o kontrolę oraz typowania podmiotów do kontroli i sporządzania planów kontroli. Podejmowano odpowiednie działania analityczne umożliwiające ustalenie podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne i typowanie ich do kontroli, w tym wobec podmiotów wykazanych w sieci Eurofisc² i zamieszczonych na platformie Polfisc³. W okresie objętym kontrolą opracowywano półroczne plany kontroli Urzędu stosownie do wymogów wynikających z wewnętrznych uregulowań, przy czym plany na I i II półrocze 2015 r. przygotowano

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

² Sieć Eurofisc stanowi wielostronny mechanizm wczesnego ostrzegania w odniesieniu do oszustw w podatku od wartości dodanej o charakterze transgranicznym; powołana rozporządzeniem Rady (UE) Nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie wartości dodanej (Dz.U. L 268 z 12.10.2010 r., s. 1 ze zm.). Polska administracja podatkowa w ramach sieci Eurofisc współpracuje w ramach trzech obszarów roboczych: oszustwa typu znikający podatnik (WF1), oszustwa polegające na unikaniu płacenia podatku VAT w imporcie przy zastosowaniu procedury celnej 42 i 63 (WF3) oraz obserwatorium VAT, tj. analiza nowych trendów w oszustwach (WF4).

³ Polfisc – centralna baza podmiotów podejrzewanych o dokonywanie oszustw podatkowych, które wdrożenie miało zwiększyć skuteczność rozpoznania i eliminacji oszustw podatkowych oraz przyspieszyć czas reakcji organów kontroli skarbowej.

nieterminowo. Przy opracowywaniu planów kontroli wykorzystywano informacje pochodzące zarówno ze źródeł zewnętrznych, jak i wewnętrznych, w tym będące wynikiem własnych analiz. Nie stwierdzono żadnych odstępstw w realizacji planów kontroli na I i II półrocze 2014 r., natomiast odstępstwa od planu na I półrocze 2015 r. nie skutkowały niepodjęciem kontroli w stosunku do podmiotów ujętych w planie. Nie stwierdzono również nieuzasadnionego odstępstwa od przeprowadzenia w latach 2014-2015 (I półrocze) kontroli doraźnych w stosunku do podmiotów wytypowanych do objęcia takimi kontrolami.

W badanym okresie UKS zakończył 155 kontroli dotyczących rozliczeń podatkowych, w 123 z nich stwierdzono nieprawidłowości (79,6%). Nieprawidłowości związane z wprowadzaniem do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne UKS ujawnił w 64 kontrolach (41,3% wszystkich zakończonych kontroli).

Inspektorzy kontroli skarbowej prawidłowo, zgodnie z procedurą określoną w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej⁴ i ustawie z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵ prowadzili 18 zbadanych przez NIK postępowań kontrolnych w celu ujawnienia podatników wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne oraz określenia zobowiązań podatkowych w tym zakresie.

Spośród określonych w decyzjach oraz w korektach deklaracji podatkowych kwoty zobowiązań podatkowych (99.362,3 tys. zł) dla 18 zbadanych spraw, wyegzekwowano kwotę 3.253,3 tys. zł (3,2%). Wysokość wpłat w relacji do ustaleń wynikających z prowadzonych przez UKS postępowań kontrolnych pozostawała na niskim poziomie, gdyż kontrolowane podmioty zarówno w okresie zaistnienia przesłanek do przeprowadzenia kontroli, jak również w trakcie prowadzenia kontroli nie dysponowały żadnym majątkiem.

Podatek do zapłaty wymierzono głównie podmiotom, które nie prowadziły działalności gospodarczej w czasie prowadzenia kontroli przez UKS, z którymi nie było kontaktu oraz ze względu na fakt, iż zobowiązanie wymierzono podmiotowi pełniącemu rolę „słupa”. UKS prawidłowo oceniał przesłanki zastosowania zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na majątku podatników. Spośród analizowanych 14 spraw, w pięciu postępowaniach Dyrektor UKS złożył stosowne wnioski do właściwych naczelników urzędów skarbowych o dokonanie zabezpieczenia na majątku podatnika na łączną kwotę 36.282,9 tys. zł. W pozostałych dziewięciu postępowaniach nie wnioskowano o dokonanie zabezpieczeń głównie z powodu niezidentyfikowania majątku podatników.

W UKS do dnia 16 listopada 2015 r. bez zbędnej zwłoki, na podstawie wniosków złożonych przez inspektorów kontroli skarbowej, wszczęto dwa postępowania karne skarbowe (dalej: ks) spośród pięciu objętych badaniem, które nie zostały objęte śledztwami prowadzonymi przez prokuratury. Sprawy te prowadzono prawidłowo, zgodnie z wymogami określonymi w Kodeksie karnym skarbowym (kks) oraz w Kodeksie postępowania karnego (kpk). Po zakończeniu trzech postępowań kontrolnych, w których wydano decyzje podatkowe w zakresie uszczupień podatku VAT w znacznych kwotach, z 14 objętych badaniem, nie wszczęto trzech postępowań ks, pomimo że od dnia złożenia wniosków w ww. sprawach do dnia badania przez NIK (16 listopada 2015 r.) upłynęło od 257 do 430 dni. Ponadto do dnia 16 listopada 2015 r. nie wnioskowano do Referatu Postępowań Przygotowawczych Urzędu o wszczęcie postępowań w trzech sprawach, pomimo upływu od 215 do 353 dni od dnia zakończenia postępowań kontrolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu wprowadzonym zarządzeniem Dyrektora UKS z dnia 25 marca 2011 r.⁶, do zakresu działania Referatu Planowania i Analiz Urzędu należy wykonywanie zadań, o których mowa w § 2 pkt 1 lit. a i b statutu urzędów kontroli

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 553 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.

⁶ Zarządzenie nr UKS 2691/DO/0210/7/2011 zmienione zarządzeniem nr UKS26.DO.0201.6.2015.1 z 3 marca 2015 r. Jednolity tekst regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzono zarządzeniem Dyrektora nr UKS26DO.0201.7.2015.1 z 4 marca 2015 r.

skarbowej nadanego zarządzeniem nr 2 Ministra Finansów z dnia 13 stycznia 2011 r.⁷, tj. m.in.:

- prowadzenie działalności analitycznej i prognostycznej w odniesieniu do negatywnych zjawisk występujących w zakresie kontroli skarbowej;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie dostępnych informacji dla potrzeb typowania podmiotów do postępowania kontrolnego;
- opracowywanie kryteriów typowania podmiotów do postępowania kontrolnego;
- typowanie podmiotów do postępowania kontrolnego we współpracy z innymi komórkami Urzędu;
- opracowywanie planów kontroli oraz monitorowanie ich realizacji;
- analizowanie wniosków o wszczęcie postępowań kontrolnych oraz innych informacji napływających do Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 549, 562]

Zarządzeniem z dnia 20 grudnia 2013 r. Dyrektor Urzędu wprowadził w UKS „Procedurę w sprawie realizacji doniesień i wniosków o kontrolę oraz typowania podmiotów do kontroli i sporządzania planów kontroli”⁸ (dalej: *Procedura*). *Procedura* określa szczegółowo sposób postępowania z doniesieniami składanymi w formie ustnej w siedzibie Urzędu i w trakcie wykonywania pracy w terenie przez pracowników UKS oraz składanymi telefonicznie, a ponadto z doniesieniami pisemnymi wpływającymi do Urzędu. Przewidziano w niej także tryb postępowania z wnioskami o kontrolę ze źródeł wewnętrznych (z komórek kontrolnych Urzędu i Wydziału Wywiadu Skarbowego), w tym w wyniku typowania podmiotów do kontroli przez Referat Planowania i Analiz oraz z wnioskami o kontrolę ze źródeł zewnętrznych. W *Procedurze* określono również w szczególności sposób analizy danych dotyczących podmiotów wskazanych w doniesieniach i wnioskach o kontrolę, ich uzupełniania i weryfikacji oraz akceptacji. Na podstawie zebranych danych pracownik Referatu Planowania i Analiz sporządza *Arkusze analizy ryzyka* według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do *Procedury*, zawierający wnioski wraz z uzasadnieniem. *Arkusze analizy ryzyka* zawierające wnioski o przeprowadzenie kontroli lub wnioski z komórek kontrolnych i Wydziału Wywiadu Skarbowego (po ich ewentualnym uzupełnieniu o konieczne analizy) przedstawiane są komisji ds. typowania podmiotów do kontroli (dalej również: komisja) w celu ich oceny i kwalifikacji. W *Procedurze* określono skład i tryb działania komisji. Posiedzenia komisji powinny odbywać się raz w miesiącu. Do jej zadań należy ocena przedłożonych wniosków o kontrolę z uwzględnieniem: zadań dla urzędów kontroli skarbowej i priorytetów określonych przez Ministerstwo Finansów, zaleceń Dyrektora UKS oraz kryteriów typowania podmiotów do kontroli stanowiących załącznik nr 3 do *Procedury*. Komisja powinna dokonać oceny wniosków i ich kwalifikacji według przewidzianych w *Procedurze* kategorii.

W *Procedurze* określono m.in. następujące zasady opracowywania planów kontroli:

- są one opracowywane na okresy półroczne z podziałem na poszczególne komórki kontrolne, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do *Procedury*;
- za terminowe sporządzenie projektu planu odpowiedzialny jest kierownik Referatu Planowania i Analiz;
- plan dla poszczególnych komórek kontrolnych opracowywany jest zgodnie z kwalifikacją wniosków dokonaną przez komisję;
- ostateczny projekt planu kontroli przedkłada się do zatwierdzenia Dyrektorowi Urzędu w terminie odpowiednio do 20 czerwca i 20 grudnia;
- plany kontroli zatwierdza Dyrektor Urzędu, najpóźniej w ostatnim dniu miesiąca kończącego półrocze poprzedzające półrocze objęte planem;
- kierownik Referatu Planowania i Analiz przedkłada Dyrektorowi Urzędu oraz komisji do 20 kwietnia, 15 czerwca, 20 października i 15 grudnia pisemną informację o stopniu zaawansowania wykonania planu.

Określone w *Procedurze* zasady opracowywania planów kontroli miały zastosowanie począwszy od opracowywania planu kontroli na II półrocze 2014 r.

⁷ Dz. Urz. MF Nr 1, poz. 2.

⁸ Nr UKS2691/DO/0210/23/2013.

Załącznik nr 3 do *Procedury* określał przykładowe kryteria typowania podmiotów do kontroli. Wyróżniono kryteria ze względu na charakterystykę działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby prawne i osoby fizyczne oraz kryteria ekonomiczne. [dowód: akta kontroli str. 634-660]

Powyższa *Procedura* dotyczyła wszelkich doniesień wpływających do Urzędu i wniosków o kontrolę – nie wprowadzała zasad postępowania odnoszących się wprost do podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne.

W I półroczu 2014 r. posiedzenia komisji odbywały się w każdym miesiącu, natomiast w II półroczu 2014 r. odbyły się w lipcu, październiku i grudniu, a w I półroczu 2015 r. – marcu, maju i czerwcu. [dowód: akta kontroli str. 675-743]

Dyrektor UKS wyjaśnił: *Przyczyną odstąpienia od zasad określonych w „procedurze” było niespełnianie warunku obecności co najmniej 4 członków komisji w określonych terminach. O terminach posiedzeń Komisji decydowała też liczba wniosków przygotowanych do rozpatrzenia przez Komisję. Mając na uwadze niedociągnięcia dot. stosowania tych procedur w dniu 12 listopada 2015 r. wydałem zarządzenie nr UKS26.DO.0201.28.2015 w sprawie przestrzegania procedur w zakresie typowania podmiotów do kontroli i planowania kontroli i ich dokumentowania, w którym poleciłem dokonanie weryfikacji pracy Komisji ds. typowania podmiotów do kontroli w celu zapewnienia transparentności działania w tym zakresie. Wnioski i gotowe rozwiązania organizacyjne mają być przedstawione do 29 stycznia 2016 r.* [dowód: akta kontroli str. 758-759, 779]

W okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie Dyrektora UKS z 1 października 2010 r. w sprawie wykorzystywania informacji z postępowań kontrolnych dotyczących transakcji z udziałem podmiotów nieistniejących lub nierzetelnych⁹. Zarządzenie to zobowiązywało inspektorów kontroli skarbowej m.in. do gromadzenia i przekazywania (w sposób przewidziany w zarządzeniu) informacji, wynikających z prowadzonych postępowań kontrolnych lub innych czynności służbowych, o podmiotach dokonujących transakcji zakupu lub sprzedaży na podstawie nierzetelnych faktur lub faktur wystawionych przez lub dla podmiotów nieistniejących (fikcyjnych). [dowód: akta kontroli str. 661-663]

Zarządzeniem z dnia 1 kwietnia 2014 r. Dyrektor UKS wprowadził „instrukcję określającą zasady korzystania z Platformy Wymiany Informacji Polfisc w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Kielcach”¹⁰. [dowód: akta kontroli str. 664-670]

W Urzędzie nie wprowadzono innych uregulowań wewnętrznych, określających zasady analizy danych mających na celu ustalenie podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne.

W UKS nie ustalono w formie pisemnej zasad analizowania danych wymienianych w ramach sieci Eurofisc oraz danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych z VIES¹¹ oraz zasad monitorowania podmiotów zakwalifikowanych przez centra kompetencyjne¹² do grupy podwyższonego ryzyka.

Kierownik Referatu Planowania i Analiz Urzędu, w zakresie stosowanych zasad analizy danych wymienianych w sieci Eurofisc i danych z VIES, wyjaśnił, że UKS po otrzymaniu z Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów danych o podmiotach z terenu właściwości miejscowej Urzędu poddaje je analizie na podstawie dostępnych baz danych – VIES, SPR, KARTAX oraz posiadanych innych informacji np. z prowadzonych już wcześniejszych analiz lub postępowań kontrolnych.

⁹ Nr UKS2691/DO/0210/29/10.

¹⁰ Nr UKS2691/DO/0210/5/2014.

¹¹ System Wymiany Informacji o Podatniku VAT – elektroniczna sieć pozwalająca na wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE o transakcjach wewnątrzwspólnotowych oraz podatnikach VAT.

¹² Urzędy kontroli skarbowej wskazane w maju 2014 r. przez Ministerstwo Finansów, właściwe dla obszarów narażonych na nieprawidłowości szczególnie negatywnie wpływające na dochody budżetu państwa.

W sprawie zasad monitorowania podmiotów zakwalifikowanych przez centra kompetencyjne do grupy podwyższonego ryzyka, kierownik ww. Referatu wyjaśnił: *W roku 2014 i I półroczu 2015 r. centra kompetencyjne kwalifikowały podmioty do grupy podwyższonego ryzyka za pośrednictwem Platformy Wymiany Informacji Polfisc (...). Podmioty zgłaszane były przez centra kompetencyjne nie celem ich monitorowania lecz przeprowadzenia analizy i wszczęcia postępowania kontrolnego lub przekazania sprawy do właściwego urzędu skarbowego, dlatego też w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Kielcach nie były wprowadzane odrębne uregulowania wewnętrzne dotyczące zasad monitorowania podmiotów zakwalifikowanych do grupy podwyższonego ryzyka przez centra kompetencyjne. Urząd przede wszystkim przeprowadza analizę podmiotów wprowadzonych na platformę Polfisc w wyniku analizy grupowej stosując procedury w sprawie realizacji doniesień i wniosków o kontrolę oraz typowania podmiotów do kontroli i sporządzania planów kontroli.* [dowód: akta kontroli str. 750-753]

Odnosnie prowadzenia w latach 2014-2015 (I półrocze) analiz w celu rozpoznawania obszarów i mechanizmów uchylania się od opodatkowania z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne, Dyrektor UKS wyjaśnił m.in.: *Zadania Urzędów Kontroli Skarbowej na rok 2014 nie określały formy dokumentowania prowadzenia ww. analiz. Wyjaśnił również: W Urzędzie Kontroli Skarbowej w Kielcach w latach 2014 - I półrocze 2015 prowadzony był monitoring podmiotów wprowadzonych do sieci Eurofisc a także analizy podmiotów dokonujących wprowadzenia na rynek krajowy towarów pochodzących z Unii Europejskiej bez ich opodatkowania w kraju, bądź takich co do których istnieje podejrzenie ich uczestnictwa w transakcjach karuzelowych, wprowadzanych do systemu Polfisc, który został uruchomiony od dnia 1 kwietnia 2014 r. Wyniki analizy znajdowały odzwierciedlenie w arkuszach ryzyka sporządzanych odrębnie dla każdego podmiotu. W połowie roku 2014 powołane zostały merytoryczne centra kompetencyjne (14 Urzędów Kontroli Skarbowej) do zadań których należy m.in. gromadzenie, systematyzowanie i dystrybuowanie w jednostkach kontroli skarbowej wiedzy o wyznaczonym obszarze, ustalanie rodzajów nieprawidłowości, w szczególności w rozliczeniach podatkowych, występujących w analizowanej branży, opracowywanie metodologii ich wykrywania oraz przedstawianie propozycji zmian legislacyjnych, opracowywanie okresowych danych statystycznych oraz informacji zbiorczych o działaniach kontroli skarbowej w obszarze właściwości. Analiza negatywnych zjawisk na rynku, które skutkują wyłudzeniem podatku od towarów i usług obejmujących nie tylko grupy towarów, ale także grupy podmiotów, zjawiska i.t.p. znalazła się więc w obszarze działania centrów kompetencyjnych. (...) Urząd Kontroli Skarbowej w Kielcach prowadził analizę negatywnych zjawisk skutkujących wyłudzeniem podatku od towarów i usług, w tym z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne głównie w oparciu o przeprowadzone postępowania kontrolne w tym zakresie. Z analiz tych nie były sporządzane opracowania wewnętrzne, natomiast informacje z analizy przekazywane były do właściwych centrów kompetencyjnych lub Ministerstwa Finansów a także wykorzystywane przy typowaniu podmiotów do kontroli (głównie kontrahentów kontrolowanych podmiotów).* [dowód: akta kontroli str. 754-778]

UKS w 2014 r. i w I półroczu 2015 r. sześciokrotnie otrzymał z Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów¹³ (koordynatora polskiego udziału w Eurofisc) dane uzyskane w ramach obszaru roboczego WF1 sieci Eurofisc dotyczące 16 podmiotów. W stosunku do dwóch podmiotów kontrole podatkowe zostały wszczęte przez Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku i w Białymstoku, wobec trzech podmiotów kontrola została podjęta przez UKS (w dwóch przypadkach przed upływem dwóch miesięcy od przekazania informacji, w jednym po upływie ponad dwóch miesięcy). Odnosnie sześciu podmiotów, w wyniku weryfikacji dotyczących ich danych na podstawie dostępnych baz danych (VIES, SPR, KARTAX) i uzyskanych informacji z urzędów skarbowych przeprowadzających kontrole nie stwierdzono nieprawidłowości. W stosunku do pięciu pozostałych podmiotów (dane zostały przekazane do Urzędu w dniu 23 czerwca 2015 r.) dotychczas nie zakończono analiz. [dowód: akta kontroli str. 784, 786, 789-825]

¹³ Pisma z 3 kwietnia, 13 czerwca, 27 sierpnia, 25 listopada 2014 r. i z 11 marca i 22 czerwca 2015 r.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Planowania i Analiz wynika, że w latach 2014-2015 (I półrocze) sieć Eurofisc w obszarze WF1 nie stanowiła podstawowego narzędzia typowania podmiotów do kontroli, ponieważ dane o tych podmiotach zawierały informacje o deklarowanych wewnątrzwspólnotowych dostawach towarów i świadczonych usługach o wartości „0”, co świadczyło jedynie o weryfikacji przez potencjalnego kontrahenta aktywności numeru VAT dla potrzeb transakcji wewnątrzwspólnotowych. [dowód: akta kontroli str. 783]

W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów przekazał Urzędowi dane o ośmiu podmiotach (siedmiu w 2014 r., jednym w 2015 r.) dokonujących wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów importowanych, odprawianych w procedurze celnej „42”. Do czasu badania przez NIK, w wyniku przeprowadzonych analiz na podstawie dostępnych baz danych (VIES, ALINA, SPR, KARTAX) oraz w oparciu o informacje przekazane z właściwych urzędów skarbowych, nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących ww. nabyć towarów importowanych. [dowód: akta kontroli str. 852]

W latach 2014-2015 (półrocze) do UKS nie wpływały informacje w ramach obszaru WF3 o podmiotach stosujących procedurę celną „63”. [dowód: akta kontroli str. 853]

Na podstawie przedstawionych w toku kontroli raportów o podmiotach zaliczonych do grupy wysokiego ryzyka zamieszczonych na platformie Polfisc ustalono, że „w zainteresowaniu” UKS znajdowały się łącznie 43 podmioty, z tego 17 w 2014 r. i 26 w I półroczu 2015 r. W 2014 r. Urząd był właściwy miejscowo w sprawach 12 podmiotów, a w I półroczu 2015 r. – w sześciu. Pozostałe podmioty (odpowiednio 5 i 20) znajdowały się we właściwości miejscowej innych urzędów kontroli skarbowej. W 2014 r. Urząd wszczął postępowania kontrolne wobec 15 podmiotów, jeden podmiot objęty został kontrolą urzędu skarbowego, a odnośnie jednego przesłano informację do właściwego urzędu skarbowego. Przed upływem dwóch miesięcy od daty zamieszczenia podmiotu na ww. platformie wszczęto 11 kontroli, dwie kontrole po upływie dwóch miesięcy i dwie po upływie pięciu miesięcy. W I półroczu 2015 r. UKS wszczął postępowanie kontrolne wobec 14 podmiotów – 13 postępowań w terminie do dwóch miesięcy od daty zamieszczenia podmiotu na platformie Polfisc, jedno po upływie trzech miesięcy. W stosunku do jednego podmiotu przekazano informację (po upływie pięciu miesięcy) do właściwego urzędu skarbowego ze względu na prowadzoną kontrolę przez ten urząd. Nie wszczęto postępowań dotyczących 11 podmiotów – jeden został objęty kontrolą przez inny urząd kontroli skarbowej (jeszcze w miesiącu zamieszczenia informacji na platformie), sześć podmiotów ujęto w planie kontroli Urzędu na II półrocze 2015 r. (podmioty zostały zamieszczone na platformie w kwietniu 2015 r.). Jeden podmiot posiadał status „wykreślenie z KRS”, a odnośnie trzech w bazie Polfisc nie odnotowano sposobu postępowania (zamieszczonych na platformie w maju 2015 r.). [dowód: akta kontroli str. 855-859]

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie opracowywano półroczne plany kontroli zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do *Procedury*, tj. zawierające m.in. dane dotyczące podmiotu kontrolowanego, zakres kontroli i okres objęty kontrolą, planowany termin rozpoczęcia kontroli, wskazanie wnioskodawcy i komórki organizacyjnej Urzędu właściwej do przeprowadzenia kontroli. Plany kontroli opracowywane były na podstawie decyzji komisji, kwalifikujących podmioty do kontroli w oparciu o wyniki jednostkowych analiz dotyczących tych podmiotów. Przed opracowaniem planów nie sporządzano dodatkowych zbiorczych analiz. [dowód: akta kontroli str. 752, 860-884]

Plany kontroli na I i II półrocze 2014 r., oraz I i II półrocze 2015 r. opracowane zostały odpowiednio w dniach 8 stycznia 2014 r., 30 czerwca 2014 r., 27 stycznia 2015 r. i 31 sierpnia 2015 r.

Kierownik Referatu Planowania i Analiz nie przedkładał Dyrektorowi Urzędu pisemnych informacji o stopniu zaawansowania wykonania planów na II półrocze 2014 r. i I półrocze 2015 r.

Dyrektor UKS wyjaśnił: *Po każdym sprawozdaniu kwartalnym kierownik referatu planowania i analiz informował mnie ustnie o liczbie kontroli wszczętych z planu kontroli. Ze względu na stosunkowo niewielką liczbę podmiotów planowanych do kontroli zrezygnowano z formy opisowej mając przy tym na uwadze bezpośredni dostęp Dyrektora oraz wicedyrektorów do baz kontroli poprzez system KARTAX, a także do danych sprawozdawczych poprzez Portal Informacyjny. System Kartax umożliwia generowanie między innymi raportów w zakresie kontroli wszczętych, kontroli zakończonych i kontroli w toku zarówno w ujęciu syntetycznym jak i analitycznym.* [dowód: akta kontroli str. 758]

W planach kontroli UKS na I półrocze 2014 r., II półrocze 2014 r. i I półrocze 2015 r. ujęto odpowiednio 52, 44 i 46 podmiotów, w tym kontrole podatkowe dotyczyły 33, 31 i 29 podmiotów. W planach tych przewidziano do kontroli odpowiednio 13, 8 i 13 podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne. [dowód: akta kontroli str. 860-925]

Przy tworzeniu planów kontroli wykorzystywano informacje pochodzące zarówno ze źródeł zewnętrznych jak i będące wynikiem własnych analiz. W planie na I półrocze 2014 r. (w zakresie kontroli podatkowych) ujęto trzy kontrole na podstawie wniosków prokuratury (w tym dwie dotyczyły wprowadzania do obrotu fikcyjnych faktur), pięć – wniosków urzędów skarbowych/izb skarbowych (jedna), pięć – wniosków Ministerstwa Finansów, innych urzędów kontroli skarbowej, w tym pełniących funkcję centrów kompetencyjnych (trzy), siedem – na podstawie informacji wywiadu skarbowego (pięć) oraz 13 na podstawie własnych analiz (dwie). W planie na II półrocze 2014 r. przewidziano odpowiednio (wg ww. źródeł informacji): trzy (dwie w zakresie fikcyjnych faktur), trzy (nie dot. fikcyjnych faktur), siedem (pięć), pięć (jedna), 12 (nie dot. fikcyjnych faktur) oraz jedną na podstawie informacji z innych organów (nie dot. fikcyjnych faktur). W planie na I półrocze 2015 r. ujęto odpowiednio: dwie (jedna), cztery (jedna), 13 (11), jedną (nie dot. fikcyjnych faktur) i dziewięć (nie dot. fikcyjnych faktur). W planach kontroli na I i II półrocze 2014 r. ujęto po dwa podmioty, a w planie na I półrocze 2015 r. – jeden podmiot, które zgłoszone zostały do sieci Eurofisc, przy czym podmioty te typowane były również na podstawie wniosków prokuratury, organów kontroli skarbowej (komórki kontroli i wywiadu skarbowego) lub organu podatkowego. [dowód: akta kontroli str. 885-926]

Nie stwierdzono odstępstw w realizacji planów kontroli na I i II półrocze 2014 r. w zakresie podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu fikcyjnych faktur. Wszystkie kontrole podjęto w okresach obowiązywania tych planów. Spośród 13 kontroli dotyczących fikcyjnych faktur ujętych w planie na I półrocze 2015 r., nie wszczęto pięciu. Kontrole te wprowadzono do planu kontroli na II półrocze 2015 r., poza jedną z uwagi na objęcie wytypowanego podmiotu kontrolą przez inny urząd kontroli skarbowej (w I półroczu 2015 r.). [dowód: akta kontroli str. 784, 844-845, 860-925]

W I półroczu 2014 r. wytypowano 15 podmiotów do objęcia kontrolami doraźnymi w zakresie rozliczeń podatkowych, w II półroczu 2014 r. – 28, a w I półroczu 2015 r. – 33, w tym odpowiednio cztery, dziewięć i 19 podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu fikcyjnych faktur. W I półroczu 2014 r. wytypowano do kontroli pięć podmiotów na podstawie wniosków organów podatkowych (w tym dwa w zakresie fikcyjnych faktur), jeden na podstawie wniosku organu kontroli skarbowej (dot. fikcyjnych faktur), jeden na podstawie informacji wywiadu skarbowego (dot. fikcyjnych faktur), pięć w wyniku własnych analiz (nie dot. fikcyjnych faktur) i trzy na podstawie wniosków innych organów (nie dot. fikcyjnych faktur). W II półroczu 2014 r. jeden podmiot wytypowano na podstawie wniosku organu podatkowego (nie dot. fikcyjnych faktur), siedem – wniosków organów kontroli skarbowej (cztery dot. fikcyjnych faktur), dwa – informacji wywiadu skarbowego (dot. fikcyjnych faktur) i 18 w wyniku własnych analiz (trzy). W I półroczu 2015 r. wytypowano cztery podmioty na podstawie wniosków prokuratury (dwa dot. fikcyjnych faktur), dwa – wniosków organów podatkowych (jeden), 13 – wniosków organów kontroli skarbowej (dziewięć), siedem – informacji wywiadu skarbowego (pięć) i siedem – w wyniku własnych analiz (dwa). W II półroczu 2014 r. i I półroczu 2015 r. po jednym podmiocie zgłoszono do sieci Eurofisc, przy czym podmioty te typowane były również na podstawie wniosków organów kontroli skarbowej. [dowód: akta kontroli str. 927-930]

Z wytypowanych w latach 2014-2015 (I półrocze) do kontroli doraźnej 32 podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego fikcyjnych faktur, wobec 25 wszczęto postępowania kontrolne. W dwóch podmiotach kontrolę podatkową podjął lub przeprowadził właściwy naczelnik urzędu skarbowego, odnośnie dwóch innych Urząd aktualnie prowadzi kontrole obejmujące inne okresy podatkowe (wszczęcie kolejnych kontroli uzależnione jest od rozstrzygnięć w ww. postępowaniach). Jeden podmiot ujęty został w planie kontroli Urzędu na II półrocze 2015 r., natomiast kolejny w planie kontroli na ten okres innego urzędu kontroli skarbowej (zgodnie z jego właściwością). Nie wszczęto także kontroli wobec podmiotu, objętego monitorowaniem przez wywiad skarbowy i którego dotyczy śledztwo prokuratury. [dowód: akta kontroli str. 784, 787-788, 826-847]

UKS osiągał wysoki wskaźnik skuteczności kontroli w latach 2013-2015 (I półrocze), liczony jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli, dotyczących podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego fikcyjnych faktur. Wskaźnik ten w 2013 r. wyniósł 92%, a w 2014 r. i I półroczu 2015 r. – 100% w przypadku kontroli planowych i odpowiednio 90%, 94% i 100% jeśli chodzi o kontrole doraźne. Wskaźnik skuteczności kontroli planowych w zakresie wywiązywania się z zobowiązań podatkowych wynosił w powyższych okresach odpowiednio 82%, 78% i 78%, zaś doraźnych – 53%, 82% i 80%. [dowód: akta kontroli str. 12]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opracowaniu planów kontroli Urzędu na I i II półrocze 2015 r. w dniach 27 stycznia 2015 r. i 31 sierpnia 2015 r., tj. z naruszeniem terminów określonych w *Procedurze*. Wynika z niej, że ostateczne projekty planu kontroli na powyższe okresy powinny być przedłożone do zatwierdzenia Dyrektorowi UKS w terminie odpowiednio do 20 grudnia 2014 r. i 20 czerwca 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 648-649, 873-884]

Kierownik Referatu Planowania i Analiz Waldemar Porzucek, który zgodnie z *Procedurą* odpowiedzialny jest za terminowe sporządzenie projektu planu, wyjaśnił, że opóźnienie w przygotowaniu planów nastąpiło ze względu na spiętrzenie się w okresach przygotowywania planów innych obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych, brak decyzji komisji ds. typowania podmiotów do kontroli w stosunku do podmiotów, których analizę zakończono przed kolejnym okresem planistycznym a kwalifikujących się do kontroli, długotrwała nieobecność przewodniczącego komisji. [dowód: akta kontroli str. 785]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność przestrzegania obowiązujących uregulowań wewnętrznych dotyczących ustalonych zasad odbywania posiedzeń przez komisję ds. typowania podmiotów do kontroli oraz przedkładania informacji w wymaganej formie o stopniu zaawansowania wykonania planu kontroli Urzędu.

Ocena częściowa

Dyrektor UKS wprowadził wewnętrzną procedurę w zakresie postępowania z doniesieniami i wnioskami o kontrolę oraz typowania podmiotów do kontroli i sporządzania planów kontroli. Podejmowano działania analityczne pozwalające na ustalenie i typowanie do kontroli podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu fikcyjnych faktur, w tym wobec podmiotów wykazanych w sieci Eurofisc i zaliczonych do grupy wysokiego ryzyka zamieszczonych na platformie Polfisc. W okresie objętym kontrolą opracowywano półroczne plany kontroli Urzędu zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, przy czym plany na I i II 2015 r. półrocze przygotowano nieterminowo. Stwierdzono odstępstwa od planu na I półrocze 2015 r. jednakże nie skutkowały one niepodjęciem kontroli w stosunku do podmiotu ujętego w planie. W latach 2014-2015 (I półrocze) większość kontroli doraźnych podjęto w zakładanym terminie. Odstępstwa od wszczęcia kontroli doraźnych były uzasadnione.

2. Postępowania kontrolne, decyzje pokontrolne

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2014-2015 (I półrocze) w UKS zakończono 155 kontroli dotyczących rozliczeń podatkowych. Nieprawidłowości stwierdzono w 123 kontrolach (79,6%). Nieprawidłowości

związane z wprowadzaniem do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne stwierdzono w 64 kontrolach (41,3% wszystkich zakończonych kontroli). Zakończono 87 kontroli planowych (w 68 stwierdzono nieprawidłowości), w tym 37 w podmiotach podejrzewanych o wprowadzenie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne oraz 68 kontroli doraźnych (w 55 stwierdzono nieprawidłowości), w tym skontrolowano 28 podmiotów podejrzewanych o wprowadzenie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (w 27 stwierdzono nieprawidłowości). Na dzień 30 czerwca 2015 r. nie zakończono 129 kontroli, w tym 71 (tj. 55%) w podmiotach podejrzewanych o wprowadzenie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne [dowód: akta kontroli str. 12-14]

Liczba decyzji, w których stwierdzono nieprawidłowości polegające na obrocie fakturami dokumentującymi fikcyjne transakcje, wydanych w 2014 r. (55) była niższa o 5 od liczby decyzji wydanych w 2013 r. (60), a ich udział w decyzjach ogółem wzrósł z 30,5% w 2013 r. do 75,3% w 2014 r. Natomiast porównując dane za pierwsze półrocze 2014 i 2015 r. – wystąpił spadek ilościowy takich decyzji z 32 do 23, a ich udział w decyzjach ogółem spadł z 72,7% do 47,9%.

Ustalenia finansowe (z tytułu wydanych decyzji i korekt deklaracji) wzrosły ogółem z 53 mln zł w 2013 r. do 107,7 mln zł w 2014 r. oraz z 27,6 mln zł w I półroczu 2014 r. do 74,3 mln zł w I półroczu 2015 r. Udział ustaleń dokonanych w podmiotach wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne wyniósł odpowiednio: 65,6% (2013 r.), 96,2% (2014 r.), 95,7% (I półrocze 2014 r.), 80,7% (I półrocze 2015 r.).

Wpłaty w wyniku postępowań kontrolnych zakończonych decyzjami lub korektami deklaracji wyniosły 6.343,7 tys. zł w 2013 r. (w tym 4.950,9 tys. zł, tj. 78% dotyczyło fikcyjnych faktur), 6.795,8 tys. zł w 2014 r. (w tym analogicznie 5.750,7 tys. zł, tj. 84,6%), 2.044,1 tys. zł w I półroczu 2014 r. (1.856,5 tys. zł, tj. 90,8%), 3.701,7 tys. zł w I półroczu 2015 r. (116,1 tys. zł, tj. 3,1%). Relacja wpłat do ustaleń (wynikających z decyzji i korekt deklaracji) wyniosła w 2013 r. – 12%, w 2014 r. – 6,3%, w I półroczu 2014 r. – 7,4%, a w I półroczu 2015 r. – 5%. W odniesieniu do postępowań dotyczących podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego fikcyjne faktury relacja ta wyniosła odpowiednio: 14,2%, 5,5%, 7% i 0,02%. [dowód: akta kontroli str. 15]

W toku przeprowadzonych postępowań kontrolnych wykryto: w 2013 r. – 3.727 fikcyjnych faktur wystawionych na łączną kwotę 194.601,4 tys. zł brutto, w 2014 r. – 2.913 faktur na 269.903,8 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 203 faktury na 16.594,3 tys. zł i w I półroczu 2015 r. – 1.913 faktur na 125.926,6 tys. zł.

W badanym okresie kontrole przeprowadzane przez UKS wykazały oszustwa na najwyższe kwoty z wykorzystaniem faktur dokumentujących czynności fikcyjne w obszarach: „ziom” – 2.189 fikcyjnych faktur wystawionych na kwotę 99.403,9 tys. zł (w 2013 r.)¹⁴, „paliwa” – 1.294 faktur na kwotę 188.671,7 tys. zł (w 2014 r.) oraz „stal budowlana” – 1.581 faktur na kwotę 97.091,5 tys. zł (w I półroczu 2015 r.). [dowód: akta kontroli str. 16,18]

W poszczególnych postępowaniach kontrolnych najwyższe kwoty wynikające z fikcyjnych faktur ujawniono w obszarze paliw w 2014 r. (w ramach jednego postępowania ujawniono 1.136 fikcyjnych faktur na łączną kwotę 163.368,6 tys. zł oraz stali budowlanej w 2015 r. (1.270 faktur na kwotę 69.759,5 tys. zł). [dowód: akta kontroli str. 18]

W latach 2014-2015 (I półrocze) Urząd nie wnioskował o wszczęcie kontroli wielostronnej, natomiast uczestniczył w jednej takiej kontroli. Postępowanie kontrolne zostało wszczęte 8 maja 2015 r. i nie zostało zakończone do dnia zakończenia kontroli NIK.

W okresie objętym kontrolą nie przekazywano do Ministerstwa Finansów informacji o ujawnionych nowych mechanizmach lub trendach w oszustwach podatkowych w zakresie faktur dokumentujących czynności fikcyjne. [dowód: akta kontroli str. 752-753]

W okresie 2014-2015 (I półrocze) UKS skierował 224 wnioski do administracji innych krajów o informacje w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010. W ramach sieci Eurofisc

¹⁴ Dane za 2013 r wykorzystano do celów porównawczych. Jeden kontrolowany podmiot.

otrzymano 16 ostrzeżeń dotyczących polskich podmiotów (zamieszczonych przez administrację podatkową innych krajów, w tym dziewięć ostrzeżeń, na które udzielono odpowiedzi). [dowód: akta kontroli str. 19-20]

Efektami ww. współpracy było ustalenie dla 11 podatników kwoty podatku do wpłaty w łącznej wysokości 15.738,7 tys. zł, a stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na udziale w karuzeli podatkowej, deklarowaniu dostaw na rzecz znikających podatników, niewykazywaniu nabycia towarów w składanych deklaracjach dla podatku od towarów i usług, braku potwierdzeń dostaw dla zagranicznych odbiorców, nierzetelności faktur.

Największe efekty osiągnięte w wyniku ww. współpracy polegały na:

- uzyskaniu informacji, które pozwoliły na ustalenie, że podatek brał udział w karuzeli podatkowej oraz deklarował dostawy na rzecz znikających podatników – kwota podatku do wpłaty 4.956,5 tys. zł;
- ustaleniu, że brytyjski odbiorca nie był aktywnym podatnikiem podatku VAT (znikający podatek). Tym samym z tytułu sprzedaży polskiemu przedsiębiorcy nie przysługiwało prawo do zastosowania preferencyjnej stawki podatku w wysokości 0%. Sprzedaż opodatkowano stawką 23% – kwota 4.159 tys. zł;
- zakwestionowaniu podstawy do zastosowania przy sprzedaży preferencyjnej stawki podatku VAT 0%. W przypadku części wyrobów stalowych zakupionych uprzednio przez austriacką firmę w polskiej spółce i następnie odsprzedanych głównie do niemieckich odbiorców, transport i wydanie towarów odbyło się bezpośrednio z siedziby kontrolowanej spółki do miejsc na terenie UE wskazanych przez tych odbiorców, a nie przez austriackiego pośrednika. W przypadku tych dostaw organizatorem i zlecającym transport nie była austriacka firma, lecz ostateczni odbiorcy. Sprzedaż opodatkowano stawką 23% – kwota 2.333,2 tys. zł;
- ustaleniu pozagospodarczego charakteru dokonywanych transakcji i uprawdopodobnieniu udziału kontrolowanego podmiotu w karuzeli podatkowej – kwota 2.039 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 21-25]

Dyrektor UKS jako pozytywny przykład współpracy z innymi państwami wskazał m.in. współpracę z administracją podatkową Wielkiej Brytanii i Cypru, prowadzoną w zakresie postępowań kontrolnych wobec trzech podatników dotyczących obrotu wyrobami stalowymi. Dodatkowe przypisy zobowiązań podatkowych w podatku VAT z tytułu ww. współpracy wyniosły 17,5 mln zł. Problemy na jakie napotkał UKS, to niekompletne, fragmentaryczne i nieprecyzyjne odpowiedzi udzielone przez administrację podatkową Austrii w jednym z postępowań, zawierające jedynie ok. 15% oczekiwanych informacji. Kompletnych informacji nie uzyskano, pomimo dwukrotnych monitów. Z wyjaśnień Dyrektora UKS wynika iż nie był usatysfakcjonowany współpracą z administracją podatkową Zjednoczonych Emiratów Arabskich. [dowód: akta kontroli str. 350-357]

Szczegółowemu badaniu poddano prawidłowość prowadzenia 14 zakończonych postępowań kontrolnych wobec 14 podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, w wyniku których przypisano na podstawie ostatecznych decyzji określających najwyższe kwoty zobowiązań podatkowych oraz cztery postępowania, w wyniku których dwa podmioty złożyły korekty deklaracji podatkowych na najwyższe kwoty¹⁵. W wyniku powyższego badania ustalono m.in.:

- 1) każdorazowo przestrzegano zasad postępowania kontrolnego określonych w rozdziale 3 „Postępowanie kontrolne” ustawy o kontroli skarbowej oraz w dziale IV ustawy Ordynacja podatkowa. Żadne postępowanie nie zakończyło się w terminie dwóch miesięcy, o którym mowa w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej (dwa miesiące). O każdym przypadku niezakończenia sprawy w wyznaczonym terminie organ podatkowy zawiadamiał stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w toku prowadzonych postępowań. Spośród

¹⁵ Dla jednego podatnika oprócz wydania wyniku kontroli (w związku z korektą deklaracji) wydano również decyzję podatkową.

badanych postępowań kontrolnych średni czas ich trwania wynosił 444 dni, przy czym najdłużej postępowanie prowadzono przez 1.112 dni. Główne przyczyny przedłużenia postępowań to: potrzeba zebrania dalszego materiału dowodowego, konieczność analizy i oceny zebranego materiału dowodowego, zachowania terminów proceduralnych, przesłuchiwanie świadków oraz dodatkowe czynności sprawdzające u kontrahentów kontrolowanego podmiotu, oczekiwanie na materiał dowodowy z innych organów kontroli skarbowej i administracji podatkowych innych krajów, wielowątkowość sprawy;

- 2) kontrole doraźne przeprowadzono w dwóch podmiotach, a średni czas od dnia powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym do dnia rozpoczęcia postępowania kontrolnego wyniósł 63 dni. W przypadku kontroli planowych ww. średni czas wyniósł 160 dni. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w prowadzeniu spraw przed rozpoczęciem kontroli, a w przypadku kontroli planowych nie stwierdzono przesłanek do przeprowadzenia kontroli doraźnej;
- 3) wyniki przeprowadzonych postępowań kontrolnych znalazły potwierdzenie w decyzjach podatkowych bądź złożonych przez podatników korektach deklaracji. Nie stwierdzono przypadków niejednolitego podejścia kontrolerów UKS w podobnych sprawach;
- 4) w toku 18 zbadanych postępowań kontrolnych stwierdzono uszczuplenia podatkowe na łączną kwotę 99.362,3 tys. zł, z czego wyegzekwowano łącznie 3.253,3 tys. zł (3,2%) w dwóch postępowaniach¹⁶. W ramach prowadzonych pięciu postępowań kontrolnych współpracowano z organami podatkowymi innych państw. W 11 postępowaniach współpracowano z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie informacji m.in. o posiadanych przez kontrolowany podmiot rachunkach bankowych i przepływach finansowych;
- 5) niski poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa wymierzonych kwot wynikał z tego, że:
 - podmioty nie prowadziły już działalności gospodarczej w chwili prowadzenia kontroli przez UKS (6), w tym siedzibą firmy było wirtualne biuro (5),
 - nie ustalono miejsca pobytu zobowiązanych (9),
 - zobowiązanie wymierzono podmiotowi pełniącemu rolę „słupa” (4),
 - jeden z podatników był w upadłości likwidacyjnej;
- 6) na skutek złożonego przez Dyrektora UKS wniosku, w związku z prowadzeniem sprawy jednego podatnika, do naczelnika właściwego urzędu skarbowego o dokonanie zabezpieczenia na rachunku bankowym podatnika wyegzekwowano kwotę 3.253,3 tys. zł;
- 7) UKS bezzwłocznie informował właściwe urzędy skarbowe o wystąpieniu przesłanek uzasadniających wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT, w sytuacji zaistnienia takich przesłanek. Wyjątkiem był wniosek w stosunku do jednego podatnika, który został wysłany 127 dni od daty doręczenia decyzji. Inspektor kontroli skarbowej prowadzący to postępowanie, wyjaśnił, że decyzja podatkowa wysłana 11 dni po dacie doręczenia decyzji podatnikowi, do właściwego urzędu skarbowego *może stanowić samoistną przesłankę do wykreślenia podmiotu gospodarczego z rejestru podatników VAT. W trakcie archiwizacji postępowania (...) został sporządzony do organu podatkowego stosowny wniosek*. Powyższe wyjaśnienie zostało potwierdzone także przez kierownika III Oddziału Kontroli Podatkowej oraz Dyrektora UKS. [dowód: akta kontroli str. 30-208, 350, 357, 404-406]
- 8) spośród badanych spraw odwołania od decyzji Dyrektora UKS wniósł jeden podmiot. Organ II instancji utrzymał w mocy decyzje, zarówno w zakresie podatku VAT jak i podatku PIT. [dowód: akta kontroli str. 49-60]

Pomimo prawidłowego rozpoznawania przez inspektorów kontroli skarbowej zjawisk gospodarczych polegających na wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne oraz wynikających z tych postępowań decyzji dyrektora UKS określających zobowiązania podatkowe, nie udało się ujawnić faktycznych

¹⁶ W jednym postępowaniu wyegzekwowano kwotę 45 zł.

organizatorów oszustw podatkowych. Dyrektor UKS wyjaśnił, że jest to wynikiem zbyt małych uprawnień UKS nie tylko wobec kontrolowanego, ale także wobec kontrahentów. Większość postępowań prowadzona była we współpracy z prokuraturą i organami ścigania. Istotnym, wg Dyrektora UKS, jest fakt, że eliminuje się z obrotu gospodarczego oszustwa. [dowód: akta kontroli str. 350-385, 405-406]

W okresie 2014-2015 (I półrocze) od decyzji Dyrektora UKS na łączną kwotę 22.929 tys. zł zostało wniesionych 68 odwołań. W postępowaniach odwoławczych Izba Skarbowa w Kielcach utrzymała kwotę ustaleń UKS w łącznej wysokości 22.296,5 tys. zł (97,2%), uchylając decyzje (w całości lub części) i umarzając postępowanie albo orzekając co do istoty sprawy, albo przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia w przypadku 15 podmiotów. W stosunku do siedmiu podmiotów (osiem postępowań kontrolnych, 10 wydanych decyzji) decyzje dotyczyły „pustych faktur”.

Analizą objęto uzasadnienia uchylecia wszystkich decyzji dotyczących „pustych faktur”. Izba Skarbowa w Kielcach w całości uchyliła sześć decyzji, z czego w trzech przypadkach określiła nowy wymiar podatku i w trzech umorzyła postępowanie, w dwóch przypadkach uchyliła decyzje w części i określiła zobowiązanie podatkowe, a w dwóch przypadkach przekazała decyzje do ponownego rozpatrzenia. [dowód: akta kontroli str. 209-213]

Powodem umorzenia postępowań był upływ terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych, przy czym decyzje Dyrektora UKS wydane zostały jeszcze przed upływem terminu przedawnienia. [dowód: akta kontroli str. 214-227]

Akta sprawy trzech uchylonych decyzji Dyrektora UKS, znajdowały się poza Urzędem (w wojewódzkim sądzie administracyjnym bądź Izbie Skarbowej w Kielcach).

Uchylenie w części przez dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach jednej decyzji nastąpiło na skutek przedawnienia zobowiązań objętych decyzją organu pierwszej instancji i w związku z tym zmianie uległa kwota nadwyżki podatku naliczonego nad należnym.

Dwie decyzje zostały przekazane do ponownego rozpatrzenia, gdyż rozstrzygnięcie sprawy wymagało dodatkowego postępowania dowodowego. [dowód: akta kontroli str. 228-349]

Nie stwierdzono, aby przyczyną uchylenia decyzji było przedstawienie przez podatnika nowych dowodów. Nie wystąpiły także zmiany linii orzeczniczej po wydaniu decyzji przez organ kontroli skarbowej. [dowód: akta kontroli str. 214-349]

NIK zbadała także wykonywanie kontroli przez UKS w stosunku do podmiotów zajmujących się dystrybucją materiałów budowlanych (sprzedaż materiałów budowlanych przy zaniżonej stawce VAT 8% bez wykonywania usługi budowlanej oraz przypadki fałszowania faktur przy sprzedaży materiałów budowlanych). W latach 2014-2015 (do 30 czerwca) UKS przeprowadził jedną kontrolę, w której stwierdzono przypadki zaniżania stawki VAT w ww. sprawach. W trakcie tej kontroli ustalono, że podatnik wystawił trzy faktury VAT obejmujące usługę dekarstwa, przy czym w żadnym z tych przypadków nie wykonał takich usług. Zatem sprzedaż towaru powinna być opodatkowana stawką 23% a nie 8%, zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁷. Po zakończonej kontroli podatnik zgodził się z ustaleniami UKS i złożył deklaracje korygujące VAT-7 za listopad i grudzień 2011 r., w których uwzględnił nieprawidłowości ustalone przez UKS. [dowód: akta kontroli str. 508-523]

W toku kontroli Dyrektor UKS w złożonych wyjaśnieniach, przedstawił opinię m.in. nt. barier utrudniających osiągnięcie lepszych wyników w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne. [dowód: akta kontroli str. 471-478]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność niezwłocznego występowania do urzędów skarbowych z wnioskiem o wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT, w przypadku ujawniania w postępowaniu kontrolnym przesłanek do takiego wykreślenia.

¹⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

Ocena cząstkowa

Inspektorzy kontroli skarbowej prawidłowo prowadzili zbadane postępowania kontrolne w celu ujawnienia podatników wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne oraz określenia zobowiązań podatkowych w związku z takimi działaniami. Spośród określonych w decyzjach oraz w korektach deklaracji podatkowych kwoty zobowiązań podatkowych (99.362,3 tys. zł) dla 18 zbadanych spraw, wyegzekwowano kwotę 3.253,3 tys. zł (3,2%). Wysokość wpłat w relacji do ustaleń wynikających z prowadzonych przez UKS postępowań kontrolnych pozostawała na niskim poziomie, gdyż kontrolowane podmioty nie dysponowały żadnym majątkiem. Podatek do zapłaty wymierzono głównie podmiotom, które nie wykonywały działalności gospodarczej w czasie prowadzenia kontroli przez UKS, z którymi nie było kontaktu oraz ze względu na fakt, iż zobowiązanie wymierzono podmiotowi pełniącemu rolę „słupa”.

3. Wnioskowanie o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych

Opis stanu faktycznego

Prawidłowość wnioskowania o dokonanie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na majątku podatnika zbadano na próbie 14 spraw podatników wytypowanych do badania w ramach obszaru drugiego, które zakończyły się wydaniem decyzji podatkowej¹⁸. Z dokumentacji dotyczącej badanych postępowań kontrolnych wynika, że w pięciu przypadkach zastosowano zabezpieczenie zobowiązań podatkowych na majątku podatnika w łącznej kwocie 36.282,9 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 469]

W pozostałych dziewięciu przypadkach nie wnioskowano do właściwych urzędów skarbowych o dokonanie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na majątku kontrolowanych podmiotów, głównie ze względu na fakt, iż podatnicy nie posiadali majątku, na którym mogło zostać dokonane zabezpieczenie. [dowód: akta kontroli str. 30-208, 470, 479-507]

Dyrektor Urzędu wyjaśniając przyczyny niekierowania wniosków o zabezpieczenie w ww. sprawach wskazał m.in.: *w przypadku wniosków o dokonanie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych, wnioskujący jest zobowiązany między innymi do wskazania majątku, na którym zabezpieczenie może być dokonane. W większości przypadków wnioskowanie o wydanie decyzji zabezpieczającej zobowiązania podatkowe uznano za niezasadne, z uwagi na fakt, iż w toku prowadzonego postępowania kontrolnego nie stwierdzono lub nie udało się ustalić posiadanego przez kontrolowanego majątku, na którym możliwe byłoby dokonanie zabezpieczenia. Dowodem na to są poszczególne dokumenty gromadzone w danej sprawie. (...)[dowód: akta kontroli str. 471-478]*

Dyrektor UKS wskazał ponadto m.in.: *(...) wymienione podmioty (...) pełniły rolę tzw. słupów (...) lub w których „działalność gospodarcza” ograniczała się do wystawiania lub posługiwania się fikcyjnymi dokumentami (...). Z samej definicji tzw. słupa lub podmiotów działających jako biorcy/wystawcy pustych faktur wynika wprost, iż tego rodzaju podmioty nie posiadają majątku, gdyż celem ich powstania co do zasady jest udział w oszustwach podatkowych. W tej sytuacji ustalenia podatkowe w postępowaniach kontrolnych w tego rodzaju „podmiotach” występują w bardzo dużej wartości, natomiast dodatkowe wpłaty nie występują lub występują w znikomej wartości. Ewentualna ocena i wyciągnięcie wniosków tylko na podstawie dokumentacji prowadzonych w tych postępowaniach kontrolnych może nie odzwierciedlać działań Urzędu w zakresie tematu wskazanego przez Najwyższą Izbę Kontroli. Większość postępowań kontrolnych w okresie kontrolowanym przez NIK prowadzona była w legalnie działających podmiotach, które „korzystały” z fikcyjnych faktur celem obniżenia zobowiązań podatkowych bądź otrzymania zwrotów VAT. Ustalenia podatkowe w tego rodzaju podmiotach są mniejsze, natomiast dodatkowe wpłaty lub niewypłacone zwroty podatku VAT wyższe i z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa efektywniejsze. (...). [dowód: akta kontroli str. 539-541]*

¹⁸ Badaniem nie objęto sprawy podatnika, w której w wyniku prowadzenia postępowania kontrolnego wydano decyzję oraz wynik kontroli.

Zebrany w postępowaniach kontrolnych materiał dowodowy oraz wyjaśnienia Dyrektora UKS uzasadniały niewystępowanie do naczelników właściwych urzędów skarbowych z wnioskami o dokonanie zabezpieczenia w sprawach ww. dziewięciu firm. Główną przyczyną, dla której dłużnikom udaje się uniknąć zapłaty, choć organy kontroli skarbowej wymierzyły należne kwoty, jest ukrywanie przez podatników swojego majątku.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

UKS prawidłowo dokonywał oceny przesłanek zastosowania zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na majątku podatników. Spośród analizowanych 14 spraw, w pięciu postępowaniach na łączną kwotę zabezpieczeń 36.282,9 tys. zł Dyrektor UKS złożył stosowne wnioski w tych sprawach do właściwych urzędów skarbowych. W pozostałych dziewięciu postępowaniach nie wnioskowano o dokonanie zabezpieczeń głównie z powodu niezidentyfikowania majątku podatników.

4. Postępowania karne skarbowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UKS postępowaniami w sprawach ks zajmował się Referat Postępowań Przygotowawczych. [dowód: akta kontroli str. 550, 563]

Prawidłowość prowadzenia postępowań ks zbadano na próbie 14 spraw podatników wytypowanych do badania w ramach obszaru drugiego, które zakończyły się wydaniem decyzji podatkowej¹⁹.

Wnioski o wszczęcie postępowań ks zostały złożone we wszystkich 14 sprawach objętych badaniem, w tym w czterech przed zakończeniem postępowania kontrolnego prowadzonego przez UKS, w siedmiu – w terminie od czterech do 61 dni po zakończeniu postępowania, natomiast trzy wnioski złożono w trakcie kontroli NIK (w dniu 16 listopada 2015 r. – podatnicy „M”, „LS” „NT”) w terminach od 215 do 353 dni od dnia zakończenia postępowania kontrolnego.

Na podstawie 11 złożonych wniosków o wszczęcie postępowań ks, do dnia badania tego zagadnienia przez NIK (16 listopada 2015 r.) wszczęto dwa postępowania, natomiast sześć czynów określonych we wnioskach o wszczęcie tych postępowań zostało objętych prowadzonymi przez prokuratury śledztwami, tj.:

- w stosunku do jednego podatnika (wniosek o wszczęcie postępowania ks złożony w trakcie postępowania kontrolnego) postanowienie o wszczęciu śledztwa wydano niezwłocznie, tj. 15 dni po złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego. Podstawą wszczęcia śledztwa było przestępstwo skarbowe polegające na podaniu nieprawdy w składanych deklaracjach VAT 7K za II kwartał 2014 r., przez co narażono na uszczuplenie podatku od towarów i usług w łącznej kwocie 1.272,9 tys. zł, tj. o czyn określony w art. 56 § 1 kks w związku z art. 37 § 1 kks. W związku z toczącym się postępowaniem podatkowym inspektor kontroli skarbowej prowadzący postępowanie ks postanowił w dniu 30 grudnia 2014 r. zawiesić śledztwo. Postanowienie zatwierdzone zostało przez prokuratora. Prokurator w dniu 12 listopada 2015 r. postanowił podjąć zawieszone śledztwo; [dowód: akta kontroli str. 407-443]
- w stosunku do jednego podatnika (wniosek o wszczęcie postępowania ks złożony przed rozpoczęciem postępowania kontrolnego), podstawą wszczęcia śledztwa było nieujawnienie urzędowi skarbowemu podstawy opodatkowania podatkiem VAT z tytułu sprzedaży towarów zakupionych w ramach wewnątrzwspólnotowych nabyć w Niemczech, Austrii i Danii za okres styczeń-grudzień 2013 r. (uszczuplenie zobowiązania podatkowego w kwocie 896,3 tys. zł), tj. o przestępstwo skarbowe określone w art. 54 § 1 kks w związku z art. 37 § 1 kks i art. 6 § 2 kks. Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydano w tym samym dniu, w którym wpłynął wniosek (26 maja 2014 r.). W dniu 27 maja 2014 r. inspektor kontroli skarbowej wystąpił do Dyrektora UKS z żądaniem przeprowadzenia postępowania kontrolnego. W dniu 24 października 2014 r. inspektor kontroli skarbowej postanowił zawiesić śledztwo. Postanowienie

¹⁹ Badaniem nie objęto sprawy podatnika, w której w wyniku prowadzenia postępowania kontrolnego wydano decyzję oraz wynik kontroli.

zostało zatwierdzone przez prokuratora. Po podjęciu zawieszonego śledztwa prowadzący postępowanie ks inspektor kontroli skarbowej wydał postanowienie o przedstawieniu zarzutów w dniu 13 września 2015 r. i wezwał podejrzanego dwa dni później do stawienia się w siedzibie UKS (wezwania nie podjęto); [dowód: akta kontroli str. 407-408, 444-468]

- w stosunku do sześciu podatników poszczególne prokuratury (Prokuratura Okręgowa w Krakowie, Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie i Prokuratura Okręgowa w Kielcach) prowadziły postępowania przygotowawcze. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora UKS i wyjaśnieniami kierownika Referatu Postępowań Przygotowawczych: *w toku wskazanych postępowań przygotowawczych prokuratorzy nie wydali postanowień wyłączających czyny skarbowe do odrębnych postępowań i nie przekazali ich do prowadzenia inspektorom kontroli skarbowej. Zatem w tych sprawach inspektorzy nie mogli wszcząć postępowań przygotowawczych.* [dowód: akta kontroli str. 395-408]

Spośród badanych 14 spraw podatników, trzy postępowania ks (dot. podatników „PCR”, „MP” i „A”) nie zostały wszczęte pomimo upływu od 257 do 420 dni od dnia sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego do dnia badania (16 listopada 2015 r.). [dowód: akta kontroli str. 407-408, 396]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Po zakończeniu trzech postępowań kontrolnych wydaniem decyzji podatkowych wobec „M”, „LS” i „NT”, inspektorzy kontroli skarbowej Bogdan Proc i Grzegorz Goraj nie przekazali do Referatu Postępowań Przygotowawczych do dnia 16 listopada 2015 r. (data badania przez NIK) wniosków o wszczęcie postępowań ks, pomimo upływu od dnia zakończenia postępowań kontrolnych od 215 do 353 dni.

Dyrektor UKS i inspektorzy kontroli skarbowej prowadzący postępowania kontrolne wyjaśnili m.in.: (...) *po zakończeniu postępowania kontrolnego przyjęto, że skoro nie dokonano w ich toku ustaleń w przedmiocie stanu faktycznego mającego miejsce w okresach objętych tymi postępowaniami, nie ustalono modus operandi sprawcy czynu zabronionego oraz nie stwierdzono nierzetelności ksiąg skutkujących naruszeniem prawa materialnego, to trudno mówić o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia czynów zabronionych na gruncie przepisów Kodeksu karnego skarbowego. Przyjęto bowiem, że przy formułowaniu wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego konieczne jest wskazanie jakim działaniem sprawca doprowadził do narażenia na uszczuplenie należności podatkowych, tj. jak wypełnił znamiona czynu określonego w art. 56 Kks (oszustwo podatkowe) i z art. 61 Kks (nierzetelność ksiąg), czy np. działał sam, czy wspólnie i w porozumieniu, czyli że przy jego popełnieniu miejsce formy zjawiskowe przestępstwa: sprawstwo, pomocnictwo. (...). Po ponownej analizie powyższych spraw i po konsultacji z Kierownikiem Referatu Postępowań Przygotowawczych (...) sporządzono wnioski o wszczęcie postępowań przygotowawczych (...).* [dowód: akta kontroli str. 356-357, 391-394, 404-408]

2. Pomimo upływu od 257 do 420 dni od dnia złożenia wniosków o wszczęcie postępowań ks przez inspektorów kontroli skarbowej prowadzących postępowania kontrolne wobec „PCR”, „MP” i „A”, w wyniku których wydano decyzje podatkowe, w Referacie Postępowań Podatkowych nie wszczęto postępowań przygotowawczych. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Urzędu obowiązującymi w okresie objętym kontrolą kierownik komórki organizacyjnej bezpośrednio kieruje pracą komórki organizacyjnej i jest odpowiedzialny za prawidłowe i terminowe realizowania przydzielonych zadań. W powyższej sprawie Dyrektor UKS i Kierownik Referatu Postępowań Przygotowawczych Michał Rachuda wyjaśnili: *Inspektorzy, jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, do których wpłynęły zawiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach w toku prowadzonych postępowań kontrolnych mają obowiązek ustalenia, czy nie ustały przyczyny tamujące wszczęcie postępowań karnych skarbowych dotyczących zobowiązań podatkowych wskazanych podmiotów. Działania w tym kierunku podejmują inspektorzy zgodnie z potrzebami i celami postępowania*

karne mając na uwadze obowiązki zmierzające do przeciwdziałania przedawnienia karalności czynów penalizowanych przez kodeks karny skarbowy. Podstawowym obowiązkiem inspektorów prowadzących w Urzędzie postępowania karne skarbowe jest dążenie, aby sprawca przestępstwa skarbowego został pociągnięty do odpowiedzialności. Dlatego też, z uwagi na obłożenie sprawami, ich działania koncentrują się właśnie na tych sprawach, gdzie karalność takiego przestępstwa skarbowego jest zagrożona. Dopiero w następnej kolejności podejmują kroki w sprawach, gdzie takiego zagrożenia nie ma. (...) W sprawach zawiadomień dotyczących tych podmiotów inspektorzy (w tych sprawach inne organy nie prowadzą postępowań przygotowawczych), którym je przydzielono w miarę dysponowania czasem analizują zawiadomienia w zakresie przesłanek wszczęcia postępowania karnego skarbowego, zwracając szczególną uwagę na upływ terminu przedawnienia karalności przestępstwa z zawiadomień i koncentracji materiału dowodowego. Wskazać należy, iż zawiadomienia dotyczą czynów, jak i zebranego w toku postępowań kontrolnych materiału dowodowego niezagrażonych wskazanymi czynnikami. [dowód: akta kontroli str. 396, 406-408, 548, 561]

Ocena częściowa

W UKS do dnia 16 listopada 2015 r. bez zbędnej zwłoki wszczęto dwa postępowania ks spośród pięciu badanych, które nie zostały objęte śledztwami prowadzonymi przez prokuraturę i w stosunku do których inspektorzy kontroli skarbowej złożyli przedmiotowe wnioski. Sprawy te prowadzono prawidłowo, zgodnie z wymogami określonymi w kks i kpk. Po zakończeniu trzech postępowań kontrolnych, w których wydano decyzje podatkowe w zakresie uszczupień podatku VAT w znacznych kwotach (spośród 14 objętych badaniem) nie wszczęto trzech spraw ks, pomimo że od dnia złożenia wniosków w ww. sprawach do dnia badania przez NIK upłynęło od 257 do 430 dni. Ponadto do dnia 16 listopada 2015 r. nie wnioskowano do Referatu Postępowań Przygotowawczych o wszczęcie postępowań w trzech sprawach, pomimo upływu od 215 do 353 dni od dnia zakończenia postępowań kontrolnych.

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 Kontroli²⁰, wnioskuje o:

1. Terminowe opracowywanie półrocznych planów kontroli Urzędu, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi.
2. Niezwłoczne kierowanie wniosków o wszczęcie postępowania ks po zakończonych postępowaniach kontrolnych, w których stwierdzono przesłanki do prowadzenia takiego postępowania, jak również niezwłoczne rozpatrywanie ww. wniosków w celu oceny przesłanek wszczęcia postępowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, 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.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

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 grudnia 2015 r.

Kontrolerzy

Krzysztof Wilkosz
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Jan Woźniak
doradca prawny

.....
podpis

Arkadiusz Pawlik
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Grzegorz Walendzik

.....
podpis