



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.029.04.2015

P/15//111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/111 – Prawdliwość działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągłości i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie	
Kontroler	Julian Czekay, główny specjalista, upoważnienie do kontroli nr 98665 z 10 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Stare Miasto w Krakowie, ul. Grodzka 65, 31-001 Kraków (dalej <i>Urząd</i> lub <i>US Kraków Stare Miasto</i>).	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Zastawniak, Naczelnik US Kraków Stare Miasto (dowód: akta kontroli str. 3)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W latach 2012 – 2015 (do 30 września)² Urząd Skarbowy rzetelnie prowadził postępowanie zmierzające do ustalenia należności podatkowych od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie outsourcingu pracowniczego. Systematycznie monitorowano składane deklaracje i zeznania podatkowe oraz dokonywano czynności sprawdzających, także w celu ustalenia powiązań z innymi podmiotami w zakresie ww. działalności. Rezultatem przeprowadzonej w O-ga I-tur kontroli podatkowej było m.in. ustalenie zobowiązania płatnika z tytułu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych w wysokości 1.969 zł (kwota ta została uregulowana przez zobowiązanego).

W ramach prowadzonej egzekucji w stosunku do ww. firmy Urząd wystawił 26 tytułów wykonawczych i wyegzekwował z tytułu zaległości w podatku VAT oraz składek na ZUS łączną kwotę 414,8 tys. zł (wraz z kosztami postępowania i odsetkami).

Urząd realizował zalecenia przekazane za pośrednictwem Izby Skarbowej w Krakowie przez Izbę Skarbową we Wrocławiu, pełniącą rolę koordynatora w sprawie działań podejmowanych w stosunku do podmiotów zaangażowanych w proceder wykorzystania instytucji outsourcingu pracowniczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochodzenie należności podatkowych od podmiotów świadczących usługi lub korzystających z usług tzw. outsourcingu pracowniczego

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie właściwości US Kraków Stare Miasto występował jeden podmiot, O-ga I-tur, prowadzący działalność gospodarczą m.in. w zakresie outsourcingu (agencja pracy – sprzątanie i ochrona obiektów). Firma została zarejestrowana 19 lipca 2013 r., w Sądzie Rejestrowym dla Krakowa Śródmieścia (poprzednio w Sądzie Rejonowym w Gdańsku).

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, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² W związku z realizacją celu kontroli przewiduje się również zebranie danych za lata 2006-2011.

Jako siedzibę spółki, wskazaną do prowadzenie działalności gospodarczej, podano adres Wirtualnego Biura w Krakowie.

(akta kontroli-str. 9- 38)

W listopadzie 2013 r. wytypowano 10 podmiotów do przeprowadzenia czynności sprawdzających, pod kątem ewentualnej współpracy z K.U.K – E.F.I Internationale Logistic+Handels+Beteiligungs +Verwaltungs Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie (dalej K.U.K. Olsztyn) w zakresie procederu outsourcingu personalnego. W ich wyniku stwierdzono, że sześć z nich nie zawierało umów outsourcingowych, a cztery podmioty należały do właściwości Małopolskiego Urzędu Skarbowego w Krakowie. W dniu 18 grudnia 2013 r. Urząd poinformował o tych ustaleniach Izbę Skarbową w Krakowie.

(dowód: akta kontroli-str. 69-76)

Wypełnianie obowiązku składania deklaracji/zeznań podatkowych oraz dokonywania wpłat należności podatkowych monitorowano w Urzędzie przy wykorzystaniu systemu Poltax oraz aplikacji e-Orus i ANALIZATOR. Raporty o niezłożonych deklaracjach VAT za dany okres rozliczeniowy sporządzane były do 10-go dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym upłynął termin złożenia deklaracji, a o niezłożonych zeznaniach PIT-28, CIT-8 i PIT-36L – do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin ich złożenia. Monitorowanie wypełnienia obowiązków składania pozostałych zeznań i deklaracji odbywało się w drugiej połowie roku, po wprowadzeniu do systemu informatycznego wszystkich danych.

Raporty generowane z aplikacji e-Orus lub ANALIZATOR umożliwiały monitorowanie płatników, którzy dokonali wpłat tytułem zaliczek na podatek dochodowy, lecz nie złożyli np. deklaracji PIT-4R. Jednocześnie, aplikacja ANALIZATOR umożliwiała ustalenie podmiotów, dla których istnieje (został złożony) PIT 11 a nie został złożony PIT- 4R za okres podatkowy.

Analizy ww. danych stanowiły podstawę do wzywania podatników i wyjaśnienia braku deklaracji PIT-4R lub do podjęcia czynności sprawdzających z udziałem podatników/ płatników, wzywanych telefonicznie. W przypadku braku takiego kontaktu – podatników wzywano pisemnie.

Terminowość składania deklaracji/zeznań podatkowych monitorowano na podstawie raportów, sporządzanych do końca miesiąca następującego po kwartale, w którym wpłynęły te deklaracje/zeznanie. Raporty takie były analizowane pod względem zastosowania przepisów karnych skarbowych. Terminowość regulowania przez podatników wpłat podatków wynikających z deklaracji VAT, PIT i CIT bieżąco monitorowano w programie Poltax 2B.

Urząd, z uwagi na możliwość modyfikacji skryptów, a także możliwość ich tworzenia w celu uzyskiwania niezbędnych informacji, korzystał głównie z aplikacji ANALIZATOR. Aplikacja e-ORUS (ogólnopolska) zawierała skończony katalog grup zadań i nie umożliwiała modyfikacji oraz tworzenia nowych skryptów.

(dowód: akta kontroli-str.112-117)

W latach 2012-2015 (do 30 września) z US Stare Miasto zostało wysłanych ogółem 87.450 pism urzędowych. Z tej liczby 22.316 pism skierowano do podatników/płatników podatku PIT, VAT i CIT w związku z prowadzonymi czynnościami sprawdzającymi. Największa grupa, 17.736 wezwań, dotyczyła błędów w deklaracjach/zeznanach podatkowych. W ww. okresie sporządzono 1.173 zawiadomienia o ujawnieniu czynu zabronionego z zakresu obowiązku podatkowego.

(dowód: akta kontroli-str. 77-79)

1.2. W okresie od stycznia 2012 r. do września 2015 r. Urząd przeprowadził wobec przedsiębiorców, innych podatników i płatników podatku dochodowego ogółem 46.487 czynności sprawdzających, z których m.in. 16.040 odnosiło się do podatku VAT, 1.698 – podatku CIT, 22.483 – podatników podatku PIT i 628 – płatników podatku PIT. Efektem tych czynności było wykazanie uszczupień podatków w kwocie wynoszącej ogółem per saldo 18.056 tys. zł, z której m.in.: 8.244 tys. zł dotyczyło VAT, 2.039 tys. zł – CIT, 7.988 tys. zł – podatników PIT i 777 tys. zł – płatników PIT.

Zasady i tryb postępowania w Urzędzie w sprawach dotyczących czynności sprawdzających określone zostały przez Naczelnika Urzędu w procedurze, obowiązującej od dnia 1 kwietnia 2015 r.

Urząd w ww. okresie przeprowadził u przedsiębiorców, innych podatników i płatników podatku dochodowego ogółem 1 265 kontroli, w tym 242 doraźne. M.in. w przypadku 48 postępowań kontrolnych przedmiotem była weryfikacja wywiązywania się podmiotów z obowiązku wpłaty zaliczek na podatek dochodowy. Pozytywnym wynikiem zakończyło się łącznie 971 kontroli, w tym 158 doraźnych. W ich efekcie wykazano uszczuplenie podatków w kwocie wynoszącej ogółem per saldo 139.600 tys. zł, w tym 379 tys. zł w wyniku kontroli doraźnych³.

(dowód: akta kontroli str. 39-54)

Zasady typowania podatników do kontroli podatkowej objęte były procedurami wewnętrznymi. Zobowiązywały one, aby typowanie oraz wybór podmiotów do kontroli podatkowych odbywało się z uwzględnieniem priorytetów zawartych m.in. w zadaniach i wytycznych:

- wynikających z Krajowego Planu Działań i opisanych w nim obszarów ryzyka,
- priorytetów kontroli określonych w Polityce zarządzania ryzykiem zewnętrznym w administracji podatkowej,
- wytycznych do organizacji prac US w zakresie VAT,
- procedury oceny ryzyka podmiotów rejestrujących się jako podatnicy VAT-UE,
- Centralnego Rejestru Ryzyka,
- segmentacji ogólnej przedsiębiorców ze względu na ich wiarygodność.

W przypadku zdiagnozowania, w ramach czynności sprawdzających, nieprawidłowości wymagających głębszego zbadania, kierowane były wnioski o przeprowadzenie kontroli podatkowej do komórki Analiz i Planowanie celem oceny ich zasadności.

Narzędzie służące analizie przedmiotowej stanowił rejestr ryzyk, zawierający katalog zidentyfikowanych zagrożeń. W zakresie podmiotowym wykorzystywany był podsystem KONTROLA, koncentrujący działania na określonych grupach podmiotów, które z różnych przyczyn wymagały zwiększonego zainteresowania organu podatkowego. Procedura typowania podmiotów do kontroli opierała się na danych zgromadzonych w systemach informatycznych, m.in. wskazujących na nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym, równoważenie kwot przychodów i kosztów, nagły i znaczący wzrost obrotów. W takich przypadkach wykorzystywany był program e-ORUS i ANALIZATOR (np. SC-53 dotyczący wyłudzeń VAT).

(dowód: akta kontroli-str. 118-159)

W okresie od 28 maja do 11 czerwca 2014 r. Urząd przeprowadził kontrolę podatkową w spółce O-ga I-tur, wytypowanej wstępnie jako korzystająca z tzw. outsourcingu pracowniczego. Zakres kontroli obejmował wywiązywanie się z obowiązku płatnika podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie od 1 października 2013 r. do 28 lutego 2014 r. W wyniku kontroli ustalono m.in., że oprócz wypłat wynagrodzeń z tytułu umów o dzieło dodatkowo wypłacone zostały wynagrodzenia 10 osobom, a kwoty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w wysokości 1.969 zł za listopad 2013 r. nie zostały zadeklarowane w deklaracji PIT-4R za 2013 r. i nie zostały odprowadzone do US Kraków Stare Miasto. Zobowiązano Prezesa Zarządu spółki do dokonania wpłaty ww. zaliczek. Ww. kwota została wpłacona na konto Urzędu 13 czerwca 2014 r.

Ponadto w toku kontroli ustalono niezgodność danych rejestracyjnych dotyczących braku zgłoszenia pięciu funkcjonujących rachunków bankowych, brak zgłoszenia działalności pod adresem w Opolu oraz fakt niewykreślenia nieaktualnego adresu w Dąbrowie Górniczej. W trakcie kontroli spółka dokonała aktualizacji danych adresowych obejmujących miejsca prowadzenia działalności. Zobowiązano Prezesa Zarządu do dokonania aktualizacji pozostałych danych.

(dowód: akta kontroli – str. 9-38, 104-105, 166-169)

³ Dane ze sprawozdań MF-9Ps o kontrolach podatkowych i czynnościach sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz o działaniach w zakresie ujawnienia przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych za 2012 r., 2013 r. i 2014 r. i 2015 (do 30.06.).

W dniu 24 października 2014 r. Warmińsko-Mazurski US w Olsztynie poinformował Urząd, iż z dokumentacji spółki K.U.K. Olsztyn wynika, że spółka O-ga I-tur miała regulować na jej rzecz zobowiązania z tytułu zatrudnienia dwóch pracowników.

W wyniku czynności sprawdzających przeprowadzonych przez Urząd wobec płatnika O-ga I-tur, w zakresie dokonanych w latach 2013 – 2014 wypłat, ustalono m.in., że płatnik ten faktycznie dokonał wypłat wynagrodzeń wskazanym pracownikom. Firma ta nie udzieliła natomiast odpowiedzi na pytanie, czy zawierała umowy z K.U.K Olsztyn.

(dowód: akta kontroli-str.80-95, 99-100)

We wrześniu 2015 r. Urząd dokonał ponownie czynności sprawdzających w odniesieniu do spółki O-ga I-tur, ale w ich następstwie nie miał możliwości wszczęcia kontroli podatkowej, gdyż m.in. (jak wynika z akt sądowych) odwołano osoby reprezentujące spółkę, a ponadto wszczęta została egzekucja przez wierzyciela M.F-ce z Warszawy przeciwko dłużnikowi A.B. (komornik sądowy zajął prawa majątkowe w postaci udziałów w spółce). Ponadto Urząd pozyskał informacje, że A.B. mieszka w Londynie, a miejsce prowadzenia działalności gospodarczej przedmiotowej spółki jest nieznane (nie dokonano zgłoszenia w tej kwestii).

(dowód: akta kontroli-str. 101-111)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Urząd prowadził bieżący monitoring składanych deklaracji i zeznań podatkowych. Systematycznie dokonywano czynności sprawdzających, w tym również w odniesieniu do spółki O-ga I-tur, prowadzącej działalność w zakresie outsourcingu pracowniczego. W wyniku kontroli podatkowej w spółce ustalono niezgodność danych rejestracyjnych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej, niezgłoszenie wszystkich posiadanych rachunków bankowych oraz niezapłacenie należności z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w wysokości 1.969 zł. Zobowiązanie to zostało uregulowane.

2. Egzekucja zobowiązań podatkowych oraz dokonywanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych na majątku podatnika

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 26 listopada 2013 r. do 5 listopada 2015 r. US Stare Miasto wyegzekwował od firmy O-ga I-tur łącznie kwotę 414,8 tys. zł, z tego: kwotę główną w wysokości 383,8 tys. zł, odsetki 10,0 tys. zł oraz koszty egzekucji i upomnień – 21,0 tys. zł. W ww. okresie Urząd wystawił łącznie 26 tytułów wykonawczych, a egzekucję przeprowadził poprzez zajęcie rachunku bankowego (233,7 tys. zł) oraz zajęcie wierzytelności (181,1 tys. zł). Według stanu na 30 września 2015 r. O-ga I-tur nie posiada zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli-str. 4-8, 96-98)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Urząd przeprowadził egzekucję zobowiązań firmy O-ga I-tur rzetelnie i skutecznie.

3. Postępowanie organów podatkowych w sprawie udzielania ulg

Opis stanu
faktycznego

W okresie od stycznia 2012 r. do września 2015 r. Urząd prowadził 1 424 postępowania w sprawie udzielenia ulg podatkowych, wszczęte na wnioski stron. Z ogólnej liczby takich wniosków pozytywnie rozpatrzonych zostało 479 na łączną kwotę 26.970,4 tys. zł, z tego:

- z 292 wniosków dotyczących umorzenia płatności podatku lub zaległości podatkowych pozytywnie rozpatrzono 58 wniosków na kwotę 145 tys. zł,
- z 44 wniosków dotyczących odroczenia terminu płatności podatku/zaległości podatkowych, pozytywnie rozpatrzono 27 wniosków na kwotę 1.237,6 tys. zł,

- z 507 wniosków dotyczących rozłożenia na raty płatności podatku/zaległości podatkowych pozytywnie rozpatrzono 394 wnioski na kwotę 25.587,8 tys. zł.
- Umorzono postępowanie w odniesieniu do 206 wniosków, 47 pozostawiono bez rozpatrzenia, a w stosunku do 104 - odmówiono wszczęcia postępowania.
- W badanym okresie O-ga I-tur złożyła wniosek o rozłożenie na raty podatku VAT za III kwartał 2014 r., w kwocie 239,9 tys. zł. W wyniku decyzji i postanowienia z 28 listopada 2014 r. pozostawiono wniosek bez rozpatrzenia (zobowiązania firmy w trakcie egzekucji).
- (dowód: akta kontroli-str. 161)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Nadzór nad działalnością US Kraków Stare Miasto

Opis stanu
faktycznego

Urząd w swej działalności wykorzystywał otrzymywane od października 2013 r. z Izby Skarbowej we Wrocławiu – za pośrednictwem Izby Skarbowej w Krakowie – pisma, informacje i materiały dotyczące outsourcingu pracowniczego. Zawierały one m.in.:

- informacje o zagrożeniu wynikającym z funkcjonowania w obrocie gospodarczym nieuczciwych przedsiębiorców, oferujących obniżenie kosztów pracowniczych w zakresie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, przy wykorzystaniu instytucji outsourcingu pracowniczego (wymienione zostały firmy K.U.K., Royal, Centrum Niderlandzkie i Sac-Met);
- propozycje postępowania dot. akcji informacyjnej i pomocy dla przedsiębiorców, prowadzenia postępowań weryfikacyjnych;
- wskazówki dot. przekazywania organom podatkowym właściwym miejscowo ze względu na adres siedziby spółki oferującej usługi outsourcingowe informacji o prowadzonych postępowaniach, w celu uniknięcia sytuacji wystąpienia podwójnego opodatkowania tym samym podatkiem podmiotów oferujących usługi outsourcingu personalnego i ich kontrahentów.

W październiku 2013 r. Urząd zamieścił na swojej stronie internetowej oraz na tablicach informacyjnych w swojej siedzibie komunikat Ministerstwa Finansów ostrzegający przed nieuczciwymi ofertami obniżania kosztów pracowniczych przy wykorzystaniu outsourcingu personalnego.

W dniu 18 listopada 2013 r. Urząd – w nawiązaniu do opisanego proceduru nieuczciwego wykorzystywania outsourcingu personalnego - skierował do II US w Krakowie, II US w Tarnowie i US Warszawa Mokotów pisma z informacjami dot. trzech ewentualnych kontrahentów spółek Royal i K.U.K.

(dowód: akta kontroli-str. 55-68)

W kontrolowanym okresie Ministerstwo Finansów przeprowadziło jedną kontrolę w US Kraków Stare Miasto, a Izba Skarbowa w Krakowie - 14 kontroli problemowych. Żadna z nich nie obejmowała tematycznie outsourcingu personalnego.

(dowód: akta kontroli-str. 151)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ 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 Krakowie.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

Wobec braku uwag i nieformułowania wniosków nie oczekujemy odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 28 grudnia 2015 r.

Kontroler

Julian Czekay
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor