



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 16 listopada 2009 r.

**Pani
Aneta Melaniuk
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Białej Podlaskiej**

LLU- 410-26-01/2009
P/09/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Urzędzie Skarbowym w Białej Podlaskiej (dalej: US lub Urząd) pobór podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Naczelnik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie poboru podatku dochodowego od osób fizycznych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących w szczególności kontroli podatkowej oraz egzekucji zobowiązań.

1. W 2008 roku wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wyniosły 68.062 tys. zł i były niższe o 9,7% niż w 2007 roku (75.385 tys. zł), a w I połowie 2009 r. wyniosły 15.273 tys. zł.

W badanym okresie Urząd dokonał 84.522 zwrotów nadpłat wynikających z zeznań rocznych za 2007 i 2008 r. na kwotę 77.684,1 tys. zł. Odsetki w kwocie 87 zł z tytułu zwrotu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

nadpłaty po terminie określonym w art. 77 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², wypłacono jednemu podatnikowi.

W latach 2007-2009 (I półrocze) z tytułu przedawnienia odpisano zobowiązania 52 podatników w łącznej kwocie 348,1 tys. zł (odsetki wyniosły 525,1 tys. zł). Na podstawie badania trzech spraw dotyczących przedawnionych zaległości na łączną kwotę 260,5 tys. zł stwierdzono, że prowadzona egzekucja okazała się bezskuteczna, zobowiązania uległy przedawnieniu, a ich odpisanie z ksiąg rachunkowych Urzędu było zasadne.

2. Nieprawidłowości nie stwierdzono przy wprowadzaniu do systemu Poltax objętych kontrolą 120 zeznań za 2007 i 2008 r. Po upływie ponad 30 dni od złożenia w Urzędzie zarejestrowano w systemie 18 zeznań. W pięciu przypadkach wynikało to z konieczności ich poprawienia, a w pozostałych spowodowane było niedoborami kadrowymi Urzędu i nie wpłynęło negatywnie na terminowość zwrotu nadpłaty lub egzekucję należnego podatku.

Poprawnie i bez zbędnej zwłoki zaewidencjonowano w podsystemie Poltax 2B wpłaty na poczet PIT, wynikające z poddanych badaniu 100 zeznań rocznych z deklarowaną wpłatą. Do podatników spóźniających się z wpłatą, terminowo kierowano upomnienia (w ciągu 27 dni od daty księgowania należności), a po bezskutecznym upływie terminów wyznaczonych w upomnieniach wystawiono tytuły wykonawcze (do 16 dni od daty doręczenia upomnienia).

3. Pozytywnie z uchybieniami oceniono postępowania w sprawie ulg w spłacie zobowiązań w PIT. W analizowanym okresie Naczelnik US nie udzielił żadnemu przedsiębiorcy ulgi stanowiącej pomoc publiczną. Kontrola prawidłowości prowadzenia postępowań, w wyniku których 7 podatnikom odmówiono udzielenia ulgi wykazała, że przekroczenie terminów określonych w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej nastąpiło z przyczyn niezależnych od Urzędu, a w każdym przypadku dopełniono obowiązków wynikających z art. 140 § 1 tej ustawy. Badane decyzje zawierały elementy wymagane przez art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej, a przed ich wydaniem podatnikom zapewniono możliwość wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 200 § 1 tej ustawy). Gromadzono i rozpatrywano cały materiał dowodowy celem sprawdzenia czy w danej sprawie występuje ważny interes podatnika lub interes publiczny, o którym mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Jednak w dwóch przypadkach nie podjęto wszelkich niezbędnych działań celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czego wymaga od organu art. 122 i art. 187 § 1 tej ustawy:

² Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.

- w aktach sprawy nr PD/4115-10/07 brak było dokumentów świadczących o wzywaniu podatnika do udokumentowania lub uprawdopodobnienia jednego z argumentów wskazanych we wniosku o przyznanie ulgi, natomiast w uzasadnieniu decyzji odmawiającej rozłożenia na raty zobowiązania w kwocie 37,5 tys. zł stwierdzono, że strona nie przedstawiła żadnych dowodów źródłowych potwierdzających wskazane w podaniu fakty, a także ich wpływu na bieżącą sytuację finansową;
- decyzje nr PD/4113-12/08 i PD/4115-24/08 odmawiające podatnikowi rozłożenia na raty zaległości oraz umorzenia odsetek za zwłokę zostały uchylone przez Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie z uwagi na zaniechanie działań zmierzających do ustalenia aktualnej sytuacji finansowej strony, niewyjaśnienie jednego z argumentów podnoszonych przez podatnika, niezbadanie w należyty sposób przesłanki interesu publicznego, a także nierozpatrzenie wniosku zgodnie z przepisami w zakresie pomocy publicznej.

4. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia prowadzenie przez Urząd czynności sprawdzających, których liczba w latach 2007-2008 zwiększyła się z 2.429 w 2007 r. do 4.426 w 2008 r., a w I półroczu 2009 r. wyniosła 2.537. W ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości na kwotę ogółem 805,2 tys. zł.

Analiza 120 zeznań rocznych oraz 50 protokołów z czynności sprawdzających wykazała, że kontroli poddawano wpłaty zadeklarowanych kwot, formalną i rachunkową poprawność złożonych dokumentów, a w wybranych przypadkach weryfikowano poprawność wszystkich wykazanych w zeznaniu odliczeń od dochodu oraz od podatku.

Za działanie nielegalne, należy uznać dokonywanie w trakcie roku podatkowego przypisów należnych, a nie wpłaconych kwot ryczału w oparciu o wyniki przeprowadzonych czynności sprawdzających, bez wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, wymaganej przez art. 21 § 4 Ordynacji podatkowej. W okresie objętym kontrolą 16 podatnikom przypisano w tym trybie zobowiązania na łączną kwotę 104,3 tys. zł, a wobec 13 podjęto również czynności zmierzające do wyegzekwowania tych należności, tj. wysłano upomnienia, a w pięciu przypadkach również tytuły wykonawcze.

NIK zwraca także uwagę na niezrealizowanie planów czynności sprawdzających w odniesieniu do zeznań podatkowych za 2008 r. Szczególnie niski stopień realizacji tych zadań nastąpił w zakresie zeznań PIT-37, w przypadku których zaplanowano objęcie czynnościami sprawdzającymi 424 deklaracji, natomiast sprawdzono jedynie 135 (31,8%). Ponadto Urząd zaniechał czynności sprawdzających zeznań rocznych PIT-36 i PIT-36L z zadeklarowaną kwotą do zapłaty przekraczającą 3 tys. zł, złożonych przez podatników, którzy nie wpłacali zaliczek na podatek w ciągu roku (wg planu 34 podatników). Przyczyną

braku realizacji wskazanych zadań były problemy kadrowe komórki wymiarowej PIT, a także wykonywanie zadań niezwiązanych z poborem podatku dochodowego od osób fizycznych.

Uwagi NIK dotyczą również ujęcia w sprawozdaniu MF-9Ps za 2008 r. 240 czynności sprawdzających przeprowadzonych bez udziału podatnika, podczas gdy zgodnie z instrukcją Ministerstwa Finansów³ wykazaniu w sprawozdaniu podlegają jedynie czynności z udziałem podatnika.

5. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie kontroli podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 2007-2009 (I półrocze) przeprowadzono ogółem 203 kontrole właściwe i 161 kontrole doraźnych, w tym odpowiednio 166 i 159 zakończono stwierdzeniem nieprawidłowości. W ich wyniku wydanych zostało 81 decyzji na kwotę dodatkowego przypisu 627 tys. zł, natomiast w 65 przypadkach podatnicy złożyli korekty zeznań podatkowych uwzględniające wyniki kontroli. Badanie 10 spraw, a także planów kontroli US wykazało, że podmioty zostały wytypowane do kontroli z uwzględnieniem wytycznych Ministra Finansów⁴, a kontrole przeprowadzono z zachowaniem zasad określonych w dziale VI Ordynacji podatkowej.

Negatywnie oceniono natomiast zaniechanie przeprowadzenia kontroli podatkowych w niektórych przypadkach oczywistych nieprawidłowości, sygnalizowanych przez komórkę wymiarową PIT, wskazujących na uchylanie się podatników od opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej. Dotyczyło to w szczególności:

- podatnika, który w okresie 2003-2005 wykazał w deklaracjach VAT sprzedaż w łącznej kwocie 86,8 tys. zł⁵, a nie rozliczył się z podatku dochodowego, natomiast kontrolę przeprowadzono u niego jedynie za 2007 r. W wyniku jej ustaleń, podatnikowi określono zobowiązanie w PIT w kwocie 23,1 tys. zł;
- podatnika, który w deklaracjach VAT za 2002 i 2004 r. wykazał sprzedaż w łącznej kwocie 62,4 tys. zł⁶, a nie dopełnił obowiązku złożenia zeznań w PIT za te lata. W 2007 r. przeprowadzono u niego jedynie kontrolę remanentu na dzień 31.12.2006 r., nie podejmując żadnych działań celem wyegzekwowania brakujących rozliczeń za poprzednie lata. Podkreślenia wymaga, że stosownie do art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej zobowiązanie za rok 2002 r. uległo przedawnieniu z dniem 31.12.2008 r.

³ Pismo z dnia 16.05.2008 r. nr AP10/0683/285/AGN/08.

⁴ Zadania dla Dyrektorów Izb Skarbowych i Naczelników Urzędów Skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa.

⁵ Wymienionego w piśmie PDFI/W-51/07 z dnia 30.05.2007 r.

⁶ Wymienionego w piśmie PDFI/W-54/07 z dnia 30.05.2007 r.

Dopiero po zakończeniu kontroli NIK, Urząd wyegzekwował od pierwszego z wymienionych podatników zaległe zeznania za lata 2003-2006, z których wynika podatek należny w kwocie 39,1 tys. zł.

NIK zwraca również uwagę na znaczne opóźnienia, sięgające 1 roku i 8 miesięcy⁷, w ustosunkowywaniu się przez Dział Kontroli Podatkowej do wniosków komórki wymiarowej PIT o przeprowadzenie kontroli podatkowych.

6. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono wykorzystanie ustaleń kontroli w postępowaniu podatkowym. Analiza 10 postępowań wszczętych w wyniku kontroli wykazała, że prowadzono je z czynnym udziałem strony, wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane przez art. 210 Ordynacji podatkowej, a w każdym przypadku przekroczenia terminów załatwienia sprawy zawiadamiano o tym podatników w trybie art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej. Niemniej jednak w sześciu badanych sprawach, dotyczących trzech podatników⁸, NIK stwierdziła przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności w postępowaniu podatkowym, w wyniku czego naruszono terminy określone w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Skutkiem przewlekłości sześciu postępowań⁹ był obowiązek - wynikający z art. 54 § 1 pkt 7 Ordynacji podatkowej - wyłączenia z okresu naliczania odsetek za zwłokę czasu trwania postępowania od dnia jego wszczęcia do dnia doręczenia decyzji. Okresy naliczania odsetek Urząd skorygował dopiero w trakcie kontroli NIK, a utracone odsetki wyniosły 2,8 tys. zł.

W toku postępowań podatkowych podejmowano niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Niemniej jednak, zasady wnikliwości nie zachowano prowadząc postępowanie w sprawie zobowiązań w PIT J. K. za 2005 i 2006 r., w związku z niezgłoszoną do opodatkowania działalnością gospodarczą. Dokonując wymiaru podatku nie podjęto konsekwentnych działań celem dokładnego ustalenia stanu faktycznego i nie uwzględniono dochodów uzyskanych w Niemczech w łącznej kwocie 35 tys. zł, osiąganie których wskazywał sam podatnik i co zostało udokumentowane w toku kontroli podatkowej.

Nieprawidłowością było również powołanie się w jednej z decyzji (PD/4110-49/08) na dwa protokoły zeznań świadków, które w świetle art. 284b § 3 Ordynacji podatkowej

⁷ M.in. pismo Działu Kontroli Podatkowej z dnia 25.03.2009 r., dotyczące wniosku komórki wymiarowej z dnia 10.07.2007 r. odmawiające przeprowadzenia kontroli podatkowych u 13 podatników uchylających się od złożenia zeznań rocznych za lata 2005-2006.

⁸ T. J., J. K. i K. J.

⁹ Prowadzonych w stosunku do T. J., J. K. i W. D.

nie mogły stanowić dowodu w postępowaniu podatkowym, ponieważ zostały spisane przez pracowników innych organów podatkowych już po zakończeniu kontroli podatkowej.

7. Zaległości z tytułu PIT na koniec 2008 r. wynosiły 14.557 tys. zł i były wyższe niż w 2007 r. aż o 48,5%, a na dzień 30 czerwca 2009 r. wzrosły do kwoty 15.159 tys. zł. Główną przyczyną dynamicznego wzrostu zaległości były dokonane w 2008 r. przypisy zobowiązań w kwocie 4.297 tys. zł, wynikające z decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie.

Pozytywnie z nieprawidłowościami oceniono prowadzenie egzekucji zobowiązań z tytułu PIT. Kontrola postępowań prowadzonych w stosunku do 20 wybranych podatników wykazała, że w każdym przypadku bez zbędnej zwłoki podejmowano czynności windykacyjne polegające na kierowaniu do dłużników upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych. W większości spraw podejmowano również działania celem pozyskania informacji o ich majątku i bez zbędnej zwłoki dokonywano czynności egzekucyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły kwoty 395,1 tys. zł (5% próby¹⁰) i polegały na:

- zaniechaniu doręczenia R. M. i J. M. tytułów wykonawczych na kwotę 162,5 tys. zł, wynikającą z decyzji Naczelnika Urzędu oraz nieuzasadnionej zwłoce, sięgającej ośmiu miesięcy, w doręczeniu tytułów na kwotę 114,9 tys. zł, wynikającą z decyzji Dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie (ustalającej podatnikom zobowiązania w niższych kwotach), a także braku wystarczających działań celem ustalenia majątku ruchomego i nieruchomego zobowiązanych, tj. niewykorzystaniu uprawnień organu egzekucyjnego wynikających z art. 36 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹;
- niezabezpieczeniu zobowiązania Z. K. w kwocie 101,8 tys. zł wpisem hipoteki przymusowej na znanych Urzędowi nieruchomościach podatnika, w stosunku do którego sąd orzekł upadłość likwidacyjną, co w świetle bezskuteczności dotychczasowej egzekucji, a także brzmienia art. 336 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze¹² zmniejsza prawdopodobieństwo odzyskania zaległości;
- niewykorzystaniu uprawnień organu egzekucyjnego wynikających z art. 36 § 1 u.p.e.a., tj. niepodjęciu działań celem ustalenia wierzytelności zobowiązanej A. B. (tytuł wykonawczy na kwotę 69,8 tys. zł), która prowadziła działalność gospodarczą, a także

¹⁰ Badaniem objęto zaległości w kwocie 7.921 tys. zł.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm. (dalej „u.p.e.a.”).

¹² Dz. U. nr 60, poz. 535 ze zm.

zaniechaniu zajęcia jej wynagrodzenia ze stosunku pracy, pomimo posiadania przez US informacji w tym zakresie;

- 8-miesięcznej, nieuzasadnionej zwłóce w doręczeniu tytułu wykonawczego na kwotę 15 tys. zł oraz niepodjęciu konsekwentnych działań w stosunku do pojazdów należących do zobowiązanego A. P., o których US pozyskał informacje z CEPiK w kwietniu 2009 r.;
- zaniechaniu działań zmierzających do ustalenia ewentualnych wierzytelności w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, a także niewykorzystaniu informacji o nieruchomości podatnika J. G. (tytuł wykonawczy na kwotę 46 tys. zł)¹³.

Pozytywnie oceniono podjęcie przez Urząd działań w trakcie i po kontroli NIK, polegających na wystąpieniu do właściwych organów celem pozyskania informacji o majątku ruchomym i nieruchomym J. M. i R. M., dokonaniu zajęcia wynagrodzenia ze stosunku pracy A. B., podjęciu prób kontaktu z A. P. oraz prób zajęcia wierzytelności J. G. oraz złożeniu wniosku o wpis w księdze wieczystej J. G. hipoteki przymusowej w kwocie 68,8 tys. zł.

Za nieprawidłowości w zakresie kontroli podatkowej odpowiedzialność ponosi kierownik Działu Kontroli Podatkowej, a w zakresie egzekucji zobowiązań pracownicy prowadzący sprawy oraz Komornik Skarbowy.

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

1. Wykazywanie należytej inicjatywy dowodowej w toku prowadzonych postępowań podatkowych.
2. Wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionej zwłoki w prowadzeniu postępowań podatkowych.
3. Ustalanie okresów naliczania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych z uwzględnieniem wyłączeń określonych w Ordynacji podatkowej.
4. Dokonywanie przypisów należnego ryczałtu w trybach przewidzianych przepisami prawa.
5. Zapewnienie wyższego stopnia realizacji zaplanowanych czynności sprawdzających, w szczególności w stosunku do zeznań rocznych PIT-37.
6. Podejmowanie kontroli podatkowych w związku z informacjami komórki wymiarowej PIT o oczywistych przypadkach uchylania się podatników od opodatkowania podatkiem dochodowym.
7. Bezzwłoczne doręczanie tytułów wykonawczych.
8. Wykorzystywanie wszystkich dostępnych Urzędowi informacji w celu zapewnienia skuteczności postępowania egzekucyjnego.

¹³ Na powyższe zwrócił uwagę Dyrektor Izby Skarbowej w Lublinie w wystąpieniu pokontrolnym z 23.09.2009r.

9. Podejmowanie konsekwentnych działań celem ustalenia wiarytelności podatników prowadzących działalność gospodarczą, a także szersze wykorzystywanie uprawnień organu wynikających z art. 36 u.p.e.a.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Naczelnik w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem