



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 15 października 2009 r.

**Pan
Tomasz Szafoni
Naczelnik
Urzędu Skarbowego w Koninie**

LPO-410-33-01/2009
P/09/023

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 Poznaniu skontrolowała Urząd Skarbowy w Koninie, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli, ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawowanie przez Urząd, kontroli nad wywiązywaniem się z obowiązków podatkowych przez podmioty dokonujące transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz skuteczność Urzędu w egzekwowaniu zaległości w podatku od towarów i usług.

1. W Urzędzie, wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. i 30 czerwca 2009 r., zarejestrowanych było, odpowiednio 6.312 i 6.111 czynnych podatników podatku od towarów i usług (VAT), w tym odpowiednio 1.507 i 1.667 czynnych podatników VAT-EU.

W ocenie NIK, dane rejestracyjne podatników VAT-UE, były w Urzędzie aktualizowane na bieżąco, co ustalono na przykładzie 39 zgłoszeń aktualizacyjnych (NIP-1 i NIP-2), złożonych w Urzędzie w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.

NIK pozytywnie ocenia również prowadzoną na bieżąco rejestrację podmiotów, jako podatników VAT-UE, co sprawdzono na przykładzie 28 postępowań przeprowadzonych w Urzędzie w tym zakresie.

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

NIK pozytywnie ocenia weryfikację zgłoszeń rejestracyjnych w zakresie podatku od towarów i usług, prowadzoną w Urzędzie zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Obowiązek prowadzenia weryfikacji zgłoszeń rejestracyjnych Naczelnik Urzędu wprowadził zarządzeniem nr 4/2007 z dnia 1 marca 2007 r.

Zdaniem NIK, prowadzony w Urzędzie monitoring podatników, którym należy zamknąć obowiązek podatkowy, prowadzony był w sposób rzetelny, a co miesięcznie sporządzane raporty o aktywnościach podatników (w I półroczu 2009 r.), dostępne w Systemie Wymiany Informacji o Podatniku VAT (VIES) oraz ich analiza, zapewniały bieżące wykreślanie podmiotów, w przypadkach o których mowa w art. 97 ust. 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług², z rejestru jako podatników VAT-UE. NIK zwraca jednak uwagę na stwierdzone w toku kontroli cztery przypadki (spośród ośmiu objętych badaniem), wykreślenia podmiotów z rejestru jako podatników VAT-UE, po upływie siedmiu miesięcy nieskładania deklaracji VAT-7, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 97 ust. 15 ww. ustawy, naczelnik urzędu skarbowego wykreśla z urzędu podmiot z rejestru jako podatnika VAT-UE, w przypadku gdy podmiot ten nie złoży deklaracji podatkowej za sześć kolejnych miesięcy.

2. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w 2008 r. Urząd zrealizował dochody z tytułu podatku od towarów i usług w wysokości 103.832,1 tys. zł i były one wyższe o 123,0% od zrealizowanych w 2007 r. W I półroczu 2009 r. dochody z tego tytułu wynosiły 50.474,3 tys. zł i w porównaniu do I półrocza 2008 r. były wyższe o 51,5%.

3. W ocenie NIK, bez zachowania należytej staranności, w dniu 27 lipca 2009 r., Urząd dokonał zwrotu na rachunek bankowy podatnika nadwyżki podatku naliczonego nad należnym za kwiecień 2009 r., w wysokości 1.472.450,00 zł. Zwrotu tego dokonano 56 dni (40 dni roboczych) przed upływem ustawowego terminu, ustalonego na dzień 21 września 2009 r., z naruszeniem procedur postępowania w tym zakresie, wynikających z zarządzenia nr 4/2007 Naczelnika Urzędu z dnia 1 marca 2007 r.

Ponadto ww. zwrotu dokonano w kwocie o 74.367,00 zł wyższej od wynikającej z ustaleń przeprowadzonej przez Urząd kontroli podatkowej, które to ustalenia podatek uwzględnił w złożonej w Urzędzie w dniu 22 lipca 2009 r. korekcie deklaracji VAT-7 za kwiecień 2009 r. Urząd pomniejszył następnie (wg zapisu na karcie kontowej) o nienależną podatkowi ww. kwotę, zwrot podatku od towarów i usług za maj 2009 r. Zdaniem NIK, opisana powyżej nieprawidłowość jest wynikiem nierzetelnego działania zarówno pracowników Działu Podatków Pośrednich, jaki i Działu Rachunkowości Podatkowej. W pozostałych 29 przypadkach objętych badaniem, NIK nie stwierdziła przekroczenia ustawowych terminów zwrotu podatku od towarów i usług na rachunek bankowy podatnika.

4. Prawidłowość monitorowania przez Urząd terminowości składania deklaracji VAT-7 przez podatników, sprawdzono na próbie 68 pierwotnych deklaracji VAT-7, złożonych w Urzędzie w latach 2008-2009 (I półrocze). Spośród objętych badaniem deklaracji jedynie pięć (7,3%) złożono po upływie ustawowego terminu, przy czym cztery złożono z jednodniowym opóźnieniem, a jedną deklarację – z opóźnieniem dwudniowym.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.

Do podatnika, który złożył deklarację dwa dni po terminie, Naczelnik Urzędu wystosował pismo przypominające o ustawowym terminie składania deklaracji VAT-7.

NIK pozytywnie ocenia fakt bezzwłocznego wprowadzenia do systemu Poltax, tj. w terminie do 14 dni od daty złożenia w Urzędzie, 94 spośród 100 objętych sprawdzeniem deklaracji VAT-7. W ocenie NIK, było to zgodne z § 4 Wytocznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług ze stycznia 2007 r. NIK zwraca natomiast uwagę na brak uregulowań wewnętrznych w Urzędzie odnośnie okresu, w ciągu którego dane z deklaracji VAT-7 i VAT-7K powinny zostać wprowadzone do systemu Poltax. Konsekwencją braku takich uregulowań mogły być stwierdzone w toku kontroli przypadki wprowadzenia sześciu deklaracji VAT-7 do systemu Poltax w terminie od 15 do 25 dni od ich wpływu do Urzędu. Taki termin wprowadzenia deklaracji do systemu Poltax nie może być zdaniem NIK, uznany za bezzwłoczny.

NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia w Urzędzie weryfikacji deklaracji VAT-7, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym, co sprawdzono na 100 deklaracjach złożonych przez podatników VAT-UE. Jak ustalono, deklaracje VAT-7, w których wykazane były kwoty do zwrotu powyżej 5.000,00 zł poddane zostały czynnościom analitycznym, czego potwierdzeniem były wypełnione karty oceny zasadności zwrotu.

Pozytywnie należy również ocenić terminowość rejestrowania przez Urząd deklaracji VAT-7 na kartach kontowych podatników. Spośród 100 deklaracji VAT-7 objętych badaniem, 97 odnotowano w systemie Poltax2b w ciągu siedmiu dni od dnia zatwierdzenia ich w systemie Poltax, dwie – po upływie ośmiu dni i jedną – po upływie 13 dni.

5. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu mające na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie oszustw w VAT na rynku wewnątrzwspólnotowym. Raporty dostępne w VIES były systematycznie generowane, drukowane i analizowane. Spośród 40 przypadków nieścisłości objętych kontrolą stwierdzono, że w 32 przypadkach (80%), Urząd podjął skuteczne działania wyjaśniające (32 sprawy zostały wyjaśnione). NIK zwraca uwagę, że w pozostałych ośmiu przypadkach, Urząd nie podejmował żadnych działań w celu wyjaśnienia rozbieżności i błędów. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że w pierwszej kolejności podejmowane były działania w przypadkach, gdy polski podatnik deklarował mniejsze kwoty wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów od deklarowanych przez kontrahenta wewnątrzwspólnotowych dostaw.

Na podstawie art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i uchylenia rozporządzenia (EWG) nr 218/92³, w 2008 r. Urząd otrzymał i wysłał po cztery wnioski o udzielenie informacji i przeprowadzenie postępowania administracyjnego. Natomiast w I półroczu 2009 r., Urząd otrzymał jeden wniosek od administracji innych państw członkowskich, a wysłał siedem takich wniosków. W trybie wymiany spontanicznej, na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 1798/2003, w 2008 r. Urząd otrzymał cztery informacje spontaniczne, a wysłał dwie. W I półroczu 2009 r. Urząd wysłał jedną informację spontaniczną i nie otrzymał żadnej takiej informacji od administracji innych państw

³ Dz. U. UE. L. 03. 264. 1 ze zm.

członkowskich. Efektem wymiany informacji w systemie VIES było określenie w 2008 r. przez Naczelnika Urzędu, nadwyżki podatków naliczonych nad należnymi do zwrotu na rachunek bankowy podatnika w kwotach niższych o 60,0 tys. zł.

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu podjęte w celu udzielenia odpowiedzi na pytania z innego państwa członkowskiego, zawarte w dwóch wnioskach objętych kontrolą (na pięć otrzymanych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.). Udzielone odpowiedzi były zgodne ze stwierdzonym stanem faktycznym, co znalazło potwierdzenie w zgromadzonym materiale, a termin udzielenia odpowiedzi wynosił od 16 do 60 dni.

6. NIK pozytywnie ocenia wzrost wskaźnika efektywności kontroli podatkowych okresów rozliczeniowych, wyrażonego jako stosunek liczby kontroli pozytywnych do liczby kontroli przeprowadzanych ogółem, z 48,5% w 2007 r. do 51,9% w 2008 r. oraz z 28,0% w I półroczu 2008 r. do 53,0% w I półroczu 2009 r. Wzrost wskaźnika efektywności kontroli podatkowych okresów rozliczeniowych w zakresie podatku od towarów i usług odnotowano również w I półroczu 2009 r. do 57,7% (za I półrocze 2008 r. wskaźnik ten wyniósł 27,1%). W 2008 r. wskaźnik ten utrzymywał się na tym samym poziomie, co w 2007 r., tj. 54%.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wszystkie z siedmiu (objętych badaniem) postępowań kontrolnych w zakresie rzetelności deklarowania podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania podatku od towarów i usług, podjętych przez Dział Kontroli Podatkowej na wniosek Działu Podatków Pośrednich w związku z wykazaną przez podatników nadwyżką podatku do zwrotu, przeprowadzono przed dokonaniem jego zwrotu. Efektem jednej z ww. kontroli było stwierdzenie zawyżenia podatku naliczonego nad należnym o kwotę 139.097,00 zł (w tym: o 74.367,00 zł do zwrotu na rachunek bankowy podatnika i o 64.730,00 zł do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy). W pozostałych sześciu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. NIK pozytywnie ocenia terminowość wystawiania przez Urząd upomnień i tytułów wykonawczych oraz bieżący monitoring regularności dokonywanych wpłat, co sprawdzono na próbie 66 jednostkowych zaległości w podatku od towarów i usług, w łącznej wysokości 1.582.934,50 zł. Do dnia 19 sierpnia 2009 r., Urząd nie objął tytułami wykonawczymi zaległości w łącznej wysokości 1.571.839,40 zł, na co składało się 46 jednostkowych zaległości sześciu podmiotów. Zaległości tych nie objęto tytułami wykonawczymi, mimo, że zostały objęte, w terminie do dnia 30 kwietnia 2009 r., upomnieniami. Przyczyną nieobjęcia ww. zaległości tytułami wykonawczymi było postawienie dłużników w stan upadłości (zaległości w łącznej wysokości 1.558.300,00 zł) oraz brak możliwości skutecznego doręczenia upomnienia dłużnikowi (zaległości w łącznej wysokości 13.539,00 zł). NIK pozytywnie ocenia fakt, że zaległości w łącznej wysokości 1.421.132,40 zł (spośród ww. 1.558.300,00 zł), objęto decyzjami zabezpieczającymi (wpisem do hipoteki).

W latach 2008-2009 (do 30 czerwca), Urząd objął postępowaniem egzekucyjnym zaległości w podatku od towarów i usług w wysokości, odpowiednio: 25.539,6 tys. zł (53,2% zaległości ogółem w tym podatku) oraz 35.515,9 tys. zł (57,4% zaległości ogółem w tym podatku). Badanie kontrolne NIK, przeprowadzone na próbie 10 zaległości, w łącznej wysokości 184.320,00 zł, objętych tytułami wykonawczymi, które wpłynęły do Działu Egzekucyjnego w latach 2008-2009 (do 30 czerwca) wykazały, że wobec czterech zaległości,

na łączną kwotę 4.581,00 zł, nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych. W jednym przypadku (zaległość w wysokości 1.947,00 zł), spośród ww. czterech, zaległość została dobrowolnie zapłacona przez zobowiązanego. Niepodjęcie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadku uchylania się zobowiązanych od zapłaty stanowiło naruszenie art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również przebiegu niektórych postępowań egzekucyjnych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w żadnym z sześciu objętych badaniem postępowań egzekucyjnych (tytuły wykonawcze na łączną kwotę 179.739,00 zł), pierwszej czynności egzekucyjnej nie podjęto przed upływem 60 dni od daty wprowadzenia tytułu wykonawczego do systemu Egapoltax, przy czym aż w trzech przypadkach (tytuły wykonawcze na łączną kwotę 66.278,00 zł), pierwszą czynność egzekucyjną wykonano po upływie 100 dni, a w skrajnym przypadku okres ten wynosił aż 131 dni (tytuł wykonawczy nr SM6/100/08), co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności. NIK pozytywnie natomiast ocenia fakt podjęcia kolejnej czynności egzekucyjnej odnośnie pięciu (spośród ww. sześciu) zaległości, w czasie krótszym niż 30 dni od daty pierwszej czynności egzekucyjnej.

Spośród objętych badaniem 10 postępowań egzekucyjnych prowadzonych w Urzędzie, do dnia 10 września 2009 r., dziewięć było w toku, przy czym czas ich trwania, liczony od dnia wpływu tytułu wykonawczego do Działu Egzekucyjnego, wynosił od 119 do aż 589 dni.

8. W ocenie NIK, przy dokonywaniu zwrotu podatku od towarów i usług dotyczących 2008 r., Urząd działał, zarówno w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 20 stycznia 2009 r., jak i po dniu 20 stycznia 2009 r., zgodnie z dyspozycją § 14 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵. Stwierdzono, że Urząd nie dokonywał, w ciężar roku budżetowego 2008, zwrotów na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym⁶.

9. Zgodnie z zarządzeniem nr 18/06 Naczelnika Urzędu z dnia 28 września 2006 r., w sprawie ustalenia procedur postępowania w zakresie wymiany informacji o transakcjach wewnątrzwspólnotowych, zmienionym zarządzeniem nr 7/08 z dnia 19 lutego 2008 r., wymianą tych informacji w Urzędzie zajmowała się jedna osoba wyznaczona z pracowników Działu Podatków Pośrednich i jedna osoba zastępująca. Zarówno osoba wyznaczona, jak i osoba zastępująca brały udział w szkoleniach dotyczących VAT w transakcjach wewnątrzwspólnotowych oraz wymiany informacji, o której mowa w rozporządzeniu nr 1798/2003.

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

1. Podjęcie działań, które zapewnią wykreślanie podmiotów z rejestru jako podatników VAT-UE, niezwłocznie po upływie terminu, o którym mowa w art. 97 ust. 15 ustawy o podatku od towarów i usług.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1468 ze zm.

2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania dokonywania zwrotów podatku od towarów i usług w terminach wcześniejszych niż określone w regulacjach wewnętrznych Urzędu.

3. Bezzwłoczne wprowadzanie danych z deklaracji do systemu Poltax.

4. Podjęcie działań mających na celu usprawnienie przebiegu postępowań egzekucyjnych, w tym niezwłoczne podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych.

5. Podejmowanie działań we wszystkich przypadkach, w których stwierdzono rozbieżności i błędy w transakcjach wewnątrzwspólnotowych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika, 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 o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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.