



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-27-03/2012

P/12/038

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/038 – Obniżanie dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Paweł Siuda, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83421 z dnia 2 października 2012 r. 2. Zuzanna Kaźmierczak, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 83433 z dnia 8 października 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Poznań-Wilda, ul. Wierzbicice 45, 61-558 Poznań (zwany dalej Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aldona Joszcz, Naczelnik Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda (od 20 lipca 2006 r. do 18 lutego 2010 r. p.o. Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2010–2012 (I półrocze), w większości poprawnie wykonywano zadania objęte kontrolą. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające na opóźnieniu w dostosowaniu regulacji wewnętrznych do zmian organizacyjnych w Urzędzie oraz nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania MF–ZRZ za I półrocze 2012 r., w zakresie czynności sprawdzających.

Częstotliwość stwierdzania nieprawidłowości w przeprowadzonych przez Urząd kontrolach w I połowie 2012 r. była wyższa od średniej w województwie i średniej krajowej. Urząd przeprowadził jednak stosunkowo niewiele kontroli w obszarze ryzyka nr 2, w szczególności nie przeprowadził ich (jak również czynności sprawdzających) wobec 54 zeznań wybranych przez kontrolerów NIK m.in. według kryterium wielkości wykazywanej oraz odliczanej straty. NIK zwraca uwagę, że Urząd może zatem nie posiadać wystarczającej wiedzy na temat skali i wagi faktycznie popełnianych przez podatników błędów podatkowych w tym obszarze ryzyka.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z zarządzeniem² Naczelnika Urzędu nr 7/2010 z dnia 26 lutego 2010 r., w ramach struktury organizacyjnej tej jednostki funkcjonowała komórka kontroli podatkowej (dalej komórka KP), do zadań której należała m.in.: realizacja zadań Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym, sprawozdawczość w tym zakresie, a także sporządzanie planów kontroli.

Na podstawie zarządzenia³ Naczelnika Urzędu nr 36/2010 z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2011 r., powołana została komórka analiz i planowania (dalej komórka AP). Do zadań tejże komórki należało m.in. analizowanie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego, typowanie podmiotów do kontroli, a także koordynowanie sprawozdawczości Urzędu w oparciu o materiały opracowane przez właściwe merytorycznie komórki. Zgodnie z ww. zarządzeniem, do zadań komórki KP należało m.in. sporządzanie projektów planów kontroli podatkowej.

(dowód akta kontroli str. 8-31)

Wszyscy pracownicy komórki AP (kierownik i 4 pracowników) uzyskali uprawnienia do stosowania narzędzia *Analiza grupowa*. Cztery osoby uzyskały je w dniu 10 stycznia 2011 r., a jedna – 21 marca 2011 r. Pracownicy komórki AP, na podstawie zakresów czynności, zostali zobowiązani do analizy ryzyka zewnętrznego, w tym do przeprowadzania analizy grupowej. Nadzór nad terminowością sporządzania sprawozdań i realizacją innych zadań wynikających z wytycznych Ministerstwa Finansów, należał do zadań kierownika komórki AP.

(dowód: akta sprawy str. 42-47; 54)

1.2. Typowanie podmiotów do kontroli oraz zasady jej przeprowadzania zostały określone w zarządzeniu Naczelnika Urzędu nr 27/2009 z dnia 19 czerwca 2009 r.⁴, Zgodnie z tym zarządzeniem, propozycje podmiotów do objęcia planem kontroli zgłaszane winny być kierownikowi komórki KP, w formie pisemnej, przez kierujących komórkami merytorycznymi na bieżąco, wraz z uzasadnieniem zawierającym opis kryteriów kwalifikacji. Komórka KP mogła dokonywać również samodzielnego typowania podmiotów do kontroli podatkowej, wykorzystując możliwość selekcji podmiotów w podsystemie KONTROLA. Kierownik komórki KP był zobowiązany do dokonywania na bieżąco weryfikacji otrzymanych materiałów, a następnie uwzględniając możliwości kadrowe komórki, do sporządzenia kwartalnego planu kontroli, a także do przedłożenia planu do akceptacji Naczelnikowi Urzędu. Zatwierdzony plan kontroli stanowił podstawę do przeprowadzenia źródłowej kontroli podatkowej w podmiotach nim objętych. Na koniec każdego kwartału, kierownik komórki KP winien był przedkładać Naczelnikowi Urzędu sprawozdanie z realizacji planu oraz przyczyn jego niezrealizowania. W przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, istniała możliwość przeprowadzenia źródłowej kontroli podatkowej w podmiocie nie objętym planem (kontrolę wpisywano do planu kontroli *Ad hoc*).

² Zarządzenie obowiązywało od dnia 29 marca 2010 r. i zostało zmienione Zarządzeniem Nr 19/2010 Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda z dnia 11 maja 2010 roku (pismo Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 24.06.2010r.

³ Zarządzenie zostało zmienione Zarządzeniem Nr 59/2011 Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda z dnia 30 listopada 2011 r. (wejście w życie 1 stycznia 2012 r.) oraz Zarządzeniem nr 25/2012 Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda z dnia 21 maja 2012 r. (wejście w życie 30.06.2012 r.).

⁴ Zarządzenie obowiązywało od dnia 19 czerwca 2009 r.

Od dnia 16 grudnia 2011 r., typowanie podmiotów do kontroli regulowało zarządzenie⁵ Naczelnika Urzędu nr 63/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r. Wskazano w nim, że typowanie podatników do kontroli powinno odbywać się przy wykorzystaniu informacji uzyskanych ze źródeł wewnętrznych (danych z analizy dokumentów znajdujących się w komórkach organizacyjnych Urzędu, spostrzeżeń własnych pracowników), a także źródeł zewnętrznych. Do zadań komórki AP, w zakresie typowania podmiotów do kontroli podatkowej, należało m.in.:

- rejestrowanie, a po dokonanej analizie, typowanie do kontroli podmiotów zgłaszanych, wraz z uzasadnieniem zawierającym opis kryteriów kwalifikacji przez kierujących komórkami merytorycznymi,
- wykorzystanie modułu *Analiza grupowa* podsystemu Kontrola przynajmniej dwa razy w roku w celu typowania podmiotów do kontroli, uwzględniając wszystkie kryteria ujęte w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (dalej zwanym KPDP) dla poszczególnych obszarów ryzyka zewnętrznego;
- rejestrowanie i analizowanie wpływających donosów, a następnie w zależności od wyniku dokonanej analizy, kierowanie sprawy do przeprowadzenia kontroli podatkowej, czynności sprawdzających, postępowania podatkowego lub odłożenia *ad acta*;
- typowanie podmiotów do kontroli podatkowej lub czynności sprawdzających na podstawie informacji otrzymanych z innych organów, innych komórek Urzędu lub na podstawie własnych analiz.

Po zakończeniu miesiąca, kierownik komórki AP był zobowiązany do sporządzania wykazu (lub wykazów) wytypowanych do kontroli podmiotów, z uwzględnieniem podziału wskazującego na rodzaj sprawy i źródło pozyskania informacji (przekazywano go m.in. do 15 dnia następnego miesiąca kierownikowi komórki KP, wraz z materiałami odnośnie przeprowadzonych analiz).

Wytypowane i przyjęte do kontroli podmioty, kierownik komórki KP powinien był uwzględniać w najbliższych planach kontroli. Plany kontroli zatwierdzał Naczelnik Urzędu, po uprzedniej akceptacji właściwego Zastępcy. Plan kontroli, po zatwierdzeniu, przekazywany winien być kierownikowi AP. Ww. zarządzenie nie regulowało częstotliwości sporządzania planów kontroli oraz terminu zatwierdzania planu kontroli przez Naczelnika Urzędu.

Naczelnik podał, że obecnie trwają konsultacje z komórkami organizacyjnymi w sprawie instrukcji planowania kontroli podatkowej. Dokument ten zawierać będzie m.in. założenie zatwierdzania planu kontroli przez Naczelnika Urzędu przed okresem, na który ma obowiązywać.

(dowód: akta kontroli str. 39-41; 63-64)

1.3. W okresie objętym kontrolą Urząd nie występował do Izby Skarbowej o zorganizowanie szkolenia w zakresie tworzenia selekcji automatycznych wskazań do kontroli. Pracownicy komórki AP uczestniczyli natomiast w 2011 r., w szkoleniach i warsztatach dotyczących problematyki analiz i planowania, w tym dotyczących wykorzystania narzędzi informatycznych we wskazanym procesie. Szkolenia zostały zorganizowane przez Izbę Skarbową w Poznaniu (3 spotkania) oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów Oddział Zamiejscowy w Jastrzębiej Górze (1 spotkanie). W przypadku wystąpienia bieżących wątpliwości dotyczących

⁵ Zgodnie z § 7 Zarządzenia straciło moc Zarządzenie Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Wilda z dnia 19 czerwca 2009 r. Nr 27/2009 w sprawie typowania podmiotów do kontroli oraz zasad jej przeprowadzania w części dotyczącej typowania podmiotów do kontroli.

stosowania analizy grupowej, Urząd zgłaszał je i konsultował telefonicznie z osobą kontaktową ds. zarządzania ryzykiem w Izbie Skarbowej w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 57-58; 61-65)

2.1 W 2011 r. i I półroczu 2012 r., analiza informacji zewnętrznych i wewnętrznych, stanowiących źródło kontroli, była przeprowadzana w komórce AP. Źródła kontroli, dla podmiotów wytypowanych były ewidencjonowane w podsystemie KONTROLA.

(dowód: akta kontroli str. 58; 65)

W latach objętych kontrolą, w Urzędzie sporządzano i realizowano plany kontroli miesięczne, półroczne i roczne. Żaden z ww. planów nie podlegał zmianom. Z 21 planów powstałych w 2011 r. i w I półroczu 2012 r., 5 zostało zatwierdzonych przed okresem, którego dotyczyły. Wszystkie plany sporządzane w tym okresie były zatwierdzane przez Naczelnika Urzędu w wersji papierowej i w systemie informatycznym. Plany powstałe w roku 2012, zostały przed zatwierdzeniem przez Naczelnika Urzędu, zaakceptowane przez Zastępcę Naczelnika.

(dowód: akta kontroli: str. 226)

Plan kontroli na I półrocze 2011 r. i I półrocze 2012 r., w odniesieniu do obszaru ryzyka nr 2, był tworzony w oparciu o KPDP odpowiednio: na 2010 r. i 2011 r. oraz o wskazania niezrealizowane w poprzednich okresach.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 139-142, 226)

Spośród 19 podmiotów, ujętych w planach kontroli w 2011 r., podstawą ujęcia 13, były analizy własne komórki kontroli (12 na podstawie raportów z programu e-ORUS i 1 ze skryptu pomocniczego), dwóch - była informacja pozyskana z komórki AP, trzech - była informacja pozyskana innych komórek organizacyjnych Urzędu, zaś jednego był donos.

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

Spośród 6 podmiotów, ujętych w planach kontroli w 2012 r. (I połowie), podstawą ujęcia 3 były wyniki analiz komórki AP, w przypadku 2 – analiza własna komórki KP, w 1 przypadku – informacja pozyskana z innej komórki organizacyjnej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 139-141)

2.2. Z uwagi na problemy techniczne z wygenerowaniem analiz grupowych, pierwszy raz w Urzędzie skutecznie użyto wskazanego narzędzia w grudniu 2010 r. Analiza dotyczyła zarówno osób fizycznych jak i organizacji. Wydruki przeanalizowano pod kątem ich przydatności do typowania do kontroli. Podmioty uzyskane w wyniku analizy weryfikowano przede wszystkim w zakresie wcześniejszych kontroli. Z wyjaśnień złożonych przez ówczesnego kierownika KP wynika, że moduł *Analiza grupowa* był w 2010 r. kilkakrotnie modyfikowany, wymagał przeszkolenia pracowników, a pierwsze próby miały charakter testowy. Z pięciu uzyskanych w wyniku analizy grupowej podmiotów (w odniesieniu do organizacji) cztery były przedmiotem kontroli, w tym dwa podmioty objęto wcześniej kontrolą w obszarze ryzyka nr 2. Weryfikacja dotyczyła również osób fizycznych. Z ośmiu podmiotów, które znalazły się w analizie, trzy zostały skontrolowane w latach wcześniejszych, jednak kontrole te nie dotyczyły obszaru ryzyka nr 2. Wskazania z analizy grupowej stanowiły podstawę wstępnej selekcji podmiotów do kontroli, jednak po dokonanej weryfikacji nie ujęto ich w planie kontroli. W związku ze zmianą zasięgu terytorialnego Urzędu w 2011 r., priorytetem było przeprowadzenie kontroli w zakresie zwrotów podatku od towarów i usług u „przejętych” podatników.

(dowód: akta sprawy str. 131-138; 201-204)

W latach 2010 - 2012 (I półrocze), Urząd wykorzystał moduł - Analiza grupowa, do typowania podmiotów do kontroli, jeden raz (w grudniu 2010 r.), przeprowadzając analizę w zakresie organizacji i osób fizycznych. Drugi raz Urząd przeprowadził analizę grupową w marcu 2012 r., w celu typowania podmiotów do kontroli na II półrocze 2012 r. Przyczyną tego stanu rzeczy było włączenie z dniem 1 stycznia 2011 r. w strukturę Urzędu funkcjonującego do dnia 31 grudnia 2010 r., Urzędu Skarbowego Poznań-Śródmieście oraz przejście z dniem 1 stycznia 2011 r. pod właściwość miejscową Urzędu podatkików z części powiatu poznańskiego obejmującą miasta Luboń i Puszczykowo.

Przeprowadzone na początku 2011 r. migracje danych, nie obejmowały danych szczegółowych (zeznań, deklaracji) tych podatników, którzy od dnia 1 stycznia 2011 r. podlegali pod właściwość Urzędu. Ponadto, analiza grupowa winna obejmować okres przynajmniej pięciu kwartałów, dlatego jej wykonanie przed 31 marca 2012 r., pomijałoby założenia wstępne i nie odzwierciedlałoby stanu rzeczywistego.

(dowód: akta kontroli str. 65-73; 134-135)

Od 1 stycznia 2012 r. w Urzędzie odstąpiono od sporządzania sprawozdań z realizacji planów kontroli oraz wskazywania przyczyn ich niezrealizowania.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że jest to związane z obowiązywaniem, od stycznia 2012 r. wytycznych do wprowadzania danych do podsystemu Kontrola, które regulowały m.in. tworzenie planów kontroli. Ponadto, w fazie przygotowań i uzgodnień jest projekt instrukcji, z której wynika m.in. częstotliwość sporządzania planów kontroli oraz sposób włączania do planów wskazań niezrealizowanych w poprzednich planach. Monitorowanie pracy komórki KP odbywa się poprzez analizę mierników.

(dowód: akta kontroli str. 39-41; 58; 64-65)

W latach 2010-2012 (I półrocze), w Urzędzie nie oszacowano liczby podmiotów należących do obszaru ryzyka nr 2. Jak podał Naczelnik Urzędu, oszacowanie tej liczby było możliwe dopiero na podstawie analizy grupowej z marca 2012 r, która stanowiła podstawę sporządzenia planu kontroli w II półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 218, 201-202; 206-207)

Spośród podmiotów wykazujących i odliczających straty wytypowano do kontroli 0,33% podmiotów w roku 2010, 0,59% w roku 2011 i 0,18% w I półroczu roku 2012⁶.

(dowód: akta kontroli str. 218; 247; 266-301)

Prowadzone w Urzędzie ewidencje (program Biblioteka Akt) oraz przyjęte regulacje wewnętrzne nie pozwalały na identyfikację źródła kontroli w odniesieniu do obszaru ryzyka jakiego dotyczy. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że obowiązek zaznaczania obszarów ryzyka na wnioskach kierowanych do kontroli zostanie uregulowany w powyżej wspomnianej instrukcji dotyczącej planowania kontroli podatkowej.

W dniu 14 marca 2012 r. komórka KP zwróciła się do komórki analiz i planowania oraz komórki postępowań podatkowych o wskazywanie na wnioskach obszaru ryzyka z KPDP.

(dowód: akta kontroli str. 58; 65; 201-204; 263-265)

⁶ Stosunek liczby podmiotów wytypowanych do kontroli w obszarze ryzyka nr 2 do liczby podmiotów wykazujących i odliczających straty w zeznaniach podatkowych za rok poprzedni. (w 2011 r. wytypowano do kontroli 19 podmiotów, u których przeprowadzono 22 kontrole w tym obszarze).

3. Przyjęte kryteria selekcji automatycznej podmiotów do kontroli, w przeprowadzonej w 2010 r. analizie grupowej, były zgodne z wytycznymi Ministra Finansów, zawartymi w KPDP na 2010 r. W analizie uwzględniono wszystkie przewidziane dla obszaru ryzyka nr 2 kryteria główne oraz proponowane dla wszystkich obszarów kryteria pomocnicze. Przyjęte przez Urząd wagi dla poszczególnych kryteriów były zgodne z proponowanymi w KPDP na 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 153-159)

W Urzędzie, od 2010 r. wykorzystywany był do selekcji podmiotów do kontroli i analiz w tym zakresie program e-ORUS. Skrypty pomocnicze opracowano w czerwcu 2011 r. Uwzględniono w nich następujące kryteria: lata 2009 i 2010 podmioty z otwartym obowiązkiem podatkowym w danym roku, wykazujące straty, podmioty rozpoczynające działalność i inne podmioty o niepełnym roku podatkowym. Skrypt wynikowy wskazywał: w 2009 r. - 64 podmioty (z czego w planie ujęto jeden podmiot, wykazany także w raporcie z programu e-ORUS), w 2010 r. - 19 podmiotów (w planie nie ujęto podmiotów z tego skryptu, natomiast objęto je analizą przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi i informacji).

4.1. Łączna liczba podatników wykazujących straty z działalności gospodarczej w zeznaniach podatkowych za lata 2009, 2010 i 2011 wzrosła i wynosiła odpowiednio: 947, 2 429 i 2 555 (z tego: w PIT - 706, 1616 i 1744 oraz w CIT - 241, 813 i 811). Łączna kwota wykazywanych przez podatników strat wzrosła z 62 573 tys. zł (zeznania za 2009 r.) do 119 981 tys. zł (zeznania za 2010 r.), a następnie do 137 209 tys. zł (zeznania za 2011 r.).

Kwota wykazywanych przez podatników PIT strat wzrastała z 21 723 tys. zł (zeznania za 2009 r.) do 50 577 tys. zł (zeznania za 2010 r.), a następnie nieznacznie zmalała do 48 403 tys. zł (zeznania za 2011 r.).

Kwota wykazywanych przez podatników CIT strat systematycznie wzrastała osiągając wartość 40.850 tys. zł (zeznania za 2009 r.), 69.404 tys. zł (zeznania za 2010 r.) i 88.806 tys. zł (zeznania za 2011 r.).

Łączna liczba podatników odliczających straty z działalności gospodarczej w zeznaniach podatkowych za lata 2009, 2010 i 2011 wzrosła i wyniosła odpowiednio: 274, 799, 805 (z tego: w PIT - 223, 597 i 575 oraz w CIT - 51, 202 i 230). Łączna kwota odliczanych przez podatników strat wzrosła z 6 838 tys. zł (zeznania za 2009 r.) do 24 687 tys. zł (zeznania za 2010 r.), osiągając poziom 28 295 tys. zł (zeznania za 2011 r.).

Kwota odliczanych przez podatników PIT strat wzrosła z 2 128 tys. zł (zeznania za 2009 r.) do 13 285 tys. zł (zeznania za 2010 r.) osiągając poziom 13 689 tys. zł (zeznania za 2011 r.).

Kwota odliczanych przez podatników CIT strat wzrosła z 4 710 tys. zł (zeznania za 2009 r.) do 11 402 tys. zł (zeznania za 2010 r.) osiągając poziom 14 606 tys. zł (zeznania za 2011 r.).

(dowód: akta kontroli: str. 243-248)

4.2. Liczba podmiotów wytypowanych do kontroli, w obszarze ryzyka nr 2, w badanym okresie wynosiła łącznie 29, tj.: w 2010 - 4, w 2011 - 19 oraz w I półroczu 2012 - 6. Liczba kontroli przeprowadzonych (łącznie 32, tj. w 2010 - 4, w 2011 r. - 22 i I połowie 2012 r. - 6), odpowiadała liczbie podmiotów wytypowanych do kontroli w ww. obszarze, z wyjątkiem kontroli ujętych w planie w 2011 r., gdzie liczba przeprowadzonych kontroli była wyższa o 3 od liczby podmiotów wytypowanych do kontroli, co wynikało z faktu, iż wobec dwóch podatników przeprowadzono odpowiednio dwie i trzy kontrole.

Kontrole w obszarze ryzyka nr 2 stanowiły łącznie w kontrolowanym okresie 32,7% ogółu kontroli w CIT i PIT (w 2010 r. - 19,1%, w 2011 r. - 46,8% i I półroczu 2012 r. - 18,8%).

(dowód: akta kontroli str. 131; 138; 266-312)

W latach 2010 i 2011 Urząd przeprowadził 196 czynności sprawdzających z udziałem podatnika, dotyczących CIT i PIT, w obszarze ryzyka nr 2 (193 w 2010 r. i 3 w 2011 r.). W I półroczu 2012 r. nie przeprowadzano czynności sprawdzających w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 218-223; 274; 290; 300)

4.3. Wszystkie kontrole przeprowadzone w obszarze ryzyka nr 2 w latach 2011 – 2012 (I półrocze) wynikały z planów kontroli, które nie podlegały zmianom. Trzech kontroli nie zrealizowano w terminie obowiązywania planu, w których ujęto je po raz pierwszy. Dwie z tych kontroli zostały przeprowadzone w terminie późniejszym, a jedna jest ujęta w planie na II półrocze 2012.

(dowód: akta kontroli str. 185-187; 226-228)

Monitorowanie podatników z obszaru ryzyka nr 2 nieobjętych kontrolą, jak podał Naczelnik Urzędu, odbywało się poprzez wykorzystanie modułu *Analiza grupowa*. Podatnicy z obszaru ryzyka nr 2 nie zakwalifikowani do planu kontroli w danym okresie, automatycznie pojawiają się w następnej analizie grupowej, która wykonywana jest na bazie minimum pięciu ostatnich kwartałów. Jeżeli podatnicy ci nadal spełniają kryteria wytypowania do kontroli z obszaru nr 2 mogą być ujęci w następnym planie kontroli. Naczelnik Urzędu podał, że z uwagi na brak możliwości wykonania w 2011 r. i w I kwartale 2012 r. analizy grupowej komórka KP przeprowadzała analizy własne z zakresu obszaru ryzyka nr 2 wykorzystując do tego aplikację e-ORUS.

Odnosnie liczby podatników spełniających kryteria objęcia kontrolą (w obszarze ryzyka nr 2) nie ujętych w planach kontroli oraz przyczyn ich nieujęcia, Naczelnik Urzędu podał, że nie jest możliwe wskazanie tej liczby. Wyjaśnił, że najbardziej miarodajne dane mogłyby pochodzić z analizy grupowej, jednak w 2011 r. i w I kwartale 2012 r. nie było możliwości przeprowadzenia takiej analizy ze względu na zmianę terytorialnego zasięgu działania tego organu podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 201; 205; 206)

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

*Ustalone
nieprawidłowości*

1. W wyniku kontroli NIK, stwierdzono opóźnienie w dostosowaniu regulacji wewnętrznych w zakresie typowania podmiotów do kontroli, do zmian organizacyjnych Urzędu.

Od utworzenia komórki AP (1 stycznia 2011 r.), zgodnie z regulaminem wewnętrznym, komórka ta realizowała zadania dotyczące typowania podmiotów do kontroli. Jednakże, do dnia 15 grudnia 2011 r., obowiązywało zarządzenie Naczelnika Urzędu nr 27/2009 z dnia 19 czerwca 2009 r., zgodnie z którym zadanie to powinna realizować komórka KP. Dopiero zarządzeniem nr 63/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r., zagadnienie to zostało uregulowane zgodnie ze stanem faktycznym.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że opóźnienie w tym zakresie wynikało m.in. z włączenia w strukturę Urzędu - Urzędu Skarbowego Poznań-Śródmieście oraz przejęcia podatników z części powiatu poznańskiego. Ze zmianami tymi związane były poważne utrudnienia w pracy Urzędu, m.in. konieczność przeprowadzenia alokacji

pracowników, ich wyposażenia oraz sprzętu informatycznego (Urząd funkcjonuje w dwóch budynkach), braku możliwości typowania podmiotów do kontroli z trzech serwerów (migracja objęła wyłącznie dane rejestracyjne, bez obszaru wymiar czy kontrola), konieczności przeszkolenia pracowników, a także konieczności zmiany dużej ilości wewnętrznych procedur.

(dowód: akta kontroli str. 32-41;57; 61-62)

2. W 2011 r. w Urzędzie sporządzono i realizowano miesięczne i półroczne plany kontroli, pomimo obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 27/2009 z dnia 19 czerwca 2009 r. (obowiązującego do 15 grudnia 2011 r.), sporządzania planów kwartalnych.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że ilość skierowanych i przyjętych do kontroli wniosków, znacznie przekraczała możliwości kadrowe komórki kontroli, dlatego też przyjęto zasadę, że dla kontroli właściwych (obejmujących dłuższe okresy czasu oraz kilku podatków) utworzone zostaną plany półroczne, w celu lepszego rozplanowania w czasie oraz dla efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych. W 2011 r. utworzono dwa półroczne plany kontroli. Pozostałe plany były planami *ad hoc*, które mogą obejmować dowolny okres (np. dotyczące wniosków w zakresie zwrotów podatku VAT).

NIK zauważył jednak, że ww. regulacja przywołana przez Naczelnik Urzędu odnosi się do sytuacji nadzwyczajnych (w szczególności zwrotów podatku VAT), natomiast w 2011 r. została ona wykorzystana w przypadku 18 kontroli dotyczących obszaru ryzyka nr 2. Ujęcie ww. 18 kontroli w planach *ad hoc*, Naczelnik Urzędu uzasadnił dużą ilością wniosków dotyczących zwrotów VAT i - w związku z tym - utrudnieniami z zaplanowaniem, w okresie dłuższym niż miesiąc, kontroli dotyczących innych zagadnień. Wskazał także na konieczność realizacji zadań w zakresie polityki finansowej państwa w 2011 r. oraz mierników oceny wykonywania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 57-62; 226, 319, 320, 321)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Półroczny plan kontroli, sporządzony na I półrocze 2012 r., został zatwierdzony w trakcie trwania okresu, którego dotyczył, pomimo „Wytycznych do wprowadzania danych do podsystemu KONTROLA” z grudnia 2011 r., zgodnie z którymi zatwierdzenia planów kontroli należy dokonać przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 226; 74-108)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że plan na I półrocze 2012 został zatwierdzony w dniu 30 marca 2012 r. Wytyczne w tym zakresie zostały wysłane do urzędów skarbowych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu dopiero w dniu 23 grudnia 2011 r., a kierownik komórki KP otrzymał je w dniu 27 grudnia 2011 r. Od 1 stycznia 2012 r. nastąpiła zmiana na stanowisku kierownika KP, w styczniu odbywało się przekazywanie spraw i wdrażanie w pracę osoby wyznaczonej do pełnienia obowiązków kierownika KP. W związku z przyjętą zasadą tworzenia kopii wskazań niezrealizowanych w planie i włączania ich do aktualnego planu kontroli, półroczny plan kontroli został zatwierdzony, po zweryfikowaniu wniosków o kontrolę niezrealizowanych w poprzednich okresach.

(dowód: akta kontroli str. 57-58; 63-64; 226)

2. W planie kontroli na II półrocze 2011 r., jedno wskazanie (nr 2774), dotyczące obszaru nr 2, nie zostało zrealizowane. Wskazania tego nie ujęto w sprawozdaniu MF-ZRZ za 2011 r. w liczbie podmiotów wytypowanych do kontroli w obszarze ryzyka nr 2.

Kierownik komórki KP w 2011 r., podał, że brak było wytycznych, w jaki sposób ustalać liczbę podmiotów wytypowanych do kontroli w danym obszarze ryzyka. Informację o liczbie podmiotów wytypowanych do kontroli wprowadza się „ręcznie” do pola „Wytypowane podmioty”, skąd są one pobierane do sprawozdania. W Urzędzie przyjęto, że w ww. sprawozdaniu, w pozycji „liczba podmiotów wytypowanych do kontroli” w ramach danego obszaru ryzyka, wpisywane będą podmioty faktycznie skontrolowane w danym okresie. Nie ujmowano podmiotów, ujętych w planie, a od których realizacji odstąpiono m.in. z powodu zmiany właściwości miejscowej, oraz tych u których były planowane kontrole w następnych okresach sprawozdawczych (utworzono kopię ww. wskazania, kontrola została wszczęta 30 października 2012 r. i zostanie wykazana w sprawozdaniu MF-ZRZ za II półrocze 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 185-191)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym, w obszarze ryzyka nr 2, zrealizowano 32 kontrole (w 2010 r. – 4, w 2011 r. – 22 i w I półroczu 2012 r. – 6). Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości lub błędy podatkowe stanowiła odpowiednio: w 2010 r. – 3, w 2011 r. – 8 i w I połowie 2012 r. – 5. W badanym okresie, częstotliwość stwierdzania nieprawidłowości⁷ wyniosła łącznie 46,9%. Wartość stwierdzonych nieprawidłowości wynosiła łącznie 788 415,11 zł zmniejszenia wykazanej straty oraz 794 980 zł uszczuplenia w podatku. Wartości te, w rozbiciu na poszczególne lata, przedstawiały się następująco:

- w 2010 r. - 75 % oraz 589 743,66 zł zmniejszenia wykazanej straty i 249 100 zł uszczuplenia w podatku;
- w 2011 r. – 31,8 % oraz 20 686,07 zł zmniejszenia wykazanej straty i 112 552 zł uszczuplenia w podatku;
- w 2012 r. – 83,3 % oraz 177 985,38 zł zmniejszenia wykazanej straty i 433 328 zł uszczuplenia w podatku.

(dowód: akta kontroli str. 218-221)

Wyniki kontroli prowadzonych przez Urząd w latach 2010-2012 (I półrocze), w obszarze ryzyka nr 2 (stan na 30 czerwca 2012 r.), według wydanych decyzji i korekt zeznań podatkowych przedstawiały się następująco:

- z 3 kontroli zakończonych w 2010 r. stwierdzeniem nieprawidłowości, jedna została zakończona decyzją. W sprawie tej (w zakresie CIT), kontrola podatkowa wykazała zmniejszenie wykazanej straty o 75 550,16 zł oraz określała 220 002 zł uszczuplenia. Decyzja nr DD-P/4210-1/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. zmniejszała stratę o tę samą kwotę, jaką ustaliła kontrola, natomiast uszczuplenie w podatku określała (w I instancji) na kwotę 174 715 zł. Podatnik odwołał się od tej decyzji do organu II instancji. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, utrzymał w mocy ustalenia Urzędu. Podatnik wniósł skargę do WSA, który orzekł o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. W wyniku ponownego rozpatrzenia przez Dyrektora Izby Skarbowej, ustalono uszczuplenie w podatku na kwotę 86 238 zł. W kolejnej sprawie

⁷ mierzona relacją kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości (błędy podatkowe) do liczby kontroli ogółem.

podatnik po kontroli (nr 1947) złożył korektę, zgodną z ustaleniami kontroli. Z ww. korekty wynikało zmniejszenie wykazywanej straty o 8 990,56 zł i 251 zł uszczuplenia.

- z 8 kontroli zakończonych w 2011 r. stwierdzeniem nieprawidłowości, żadna nie zakończyła się decyzją. Sześć (nr 2558, 2177, 2354, 2186, 2500 i 2502⁸), zakończyło się złożeniem korekt zeznań zgodnych z ustaleniami kontroli (zmniejszono łącznie wykazane straty o 20.758,67 zł oraz wykazano dodatkowe zobowiązania podatkowe /uszczuplenie/ na 3 328 zł).

- z 5 kontroli zakończonych do 30 czerwca 2012 r. stwierdzeniem nieprawidłowości, jedna, dotycząca rozliczeń podatnika w PIT i PPL (nr 2340⁹) zakończyła się decyzją nr PPI-1/41100-2/12 z dnia 22 czerwca 2012 r. (w części dotyczącej PPL) zmniejszającą wykazywaną stratę o 655,74 zł, zgodnie z ustaleniami kontroli podatkowej. Dwie (nr 2519, 2577) zakończyły się złożeniem korekty zeznania (w jednej nie było potrzeby korygowania wartości odliczanych strat i wykazywania uszczupień, a w drugiej wykazano uszczuplenie na kwotę 6 779 zł).

(dowód: akta kontroli str. 220-221; 224-225)

W 2011 r., wskaźnik aktywności urzędu w zakresie kontroli podatników wykazujących straty z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej osiągnął wartość 23,68 (przy medianie 33,21), a w I połowie 2012 r. osiągnął on wartość 70,00 (przy medianie 31,82). Wysoki współczynnik tego wskaźnika świadczy o aktywnej pracy Urzędu w zakresie kontroli podatników wykazujących straty.

(dowód: akta kontroli str. 160; 162; 172; 173)

Naczelnik Urzędu sprawował nadzór i kontrolował realizację zadań w zakresie objęcia kontrolą i czynnościami sprawdzającymi podatników należących do obszaru ryzyka nr 2, poprzez analizy półrocznych sprawozdań MF-ZRZ, wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych Urzędu w zakresie kontroli podatkowej oraz w zakresie czynności sprawdzających. W 2012 r., celem zwiększenia efektywności działań urzędu i lepszego wykorzystania zasobów pracowniczych, Naczelnik Urzędu utworzył Drugi Referat Czynności Sprawdzających i Przetwarzania Danych. Celem zwiększenia nadzoru nad realizacją strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym, dnia 31 grudnia 2012 r. Naczelnik zamierza zmodyfikować obowiązujące procedury w zakresie typowania podmiotów do kontroli, wprowadzić instrukcję dotyczącą planowania kontroli podatkowej (projekt instrukcji jest obecnie na etapie uzgodnień pomiędzy komórkami urzędu) oraz wprowadzić instrukcję w sprawie prowadzenia kontroli podatkowej.

W celu dyscyplinowania podatników z obszaru ryzyka nr 2, Naczelnik Urzędu upowszechniał informacje o strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym (zawierające m.in. opis obszaru nr 2) poprzez ich publikację na stronie internetowej Urzędu oraz wywieszanie na tablicy informacyjnej w sali obsługi, w miejscu ogólnodostępnym dla podatników.

(dowód: akta kontroli str. 160, 162-165)

W okresie objętym kontrolą, podatnicy należący do obszaru ryzyka nr 2, popełniali najczęściej błąd, polegający na ewidencjonowaniu w koszty uzyskania przychodu, zdarzeń gospodarczych niestanowiących kosztów uzyskania przychodów (błąd taki

⁸ Ta sprawa (nr post. 2502) - pozytywna w zakresie obszaru ryzyka nr 2 – nie została wykazana w sprawozdaniu MF-ZRZ za 2010 r. w ilości kontroli, w których wykryto błędy podatkowe natomiast została w nim wykazana w kwocie uszczuplenia w obszarze ryzyka nr 2

⁹ Kontrolą objęto zeznania podatkowe za 2006 r. podatnika, który złożył za ten rok dwa zeznania podatkowe, 1 - w zakresie liniowego (19%) podatku dochodowego pobieranego od dochodów z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, 2 - w zakresie opodatkowanych na zasadach ogólnych dochodów lub strat podatnika.

stwierdzono w trakcie 10 kontroli). Kolejne pod względem częstotliwości występowania błędy, stwierdzane w trakcie kontroli w tym okresie, występowały dwukrotnie i dotyczyły: ewidencjonowania faktur niemających związku z osiąganym przychodem, dokonywania czynności sprzedaży bez wystawiania faktur, niewykazywania do opodatkowania przychodów wynikających z wystawionych faktur, nieprawidłowego ustalania odpisów amortyzacyjnych, ewidencjonowania faktur dokumentujących transakcje innych podmiotów, niewykazywania w księgach podatkowych pozostałych przychodów np. ze sprzedaży środka trwałego, kapitalizacji odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 273; 288; 301)

2.2. Urząd nie posiadał w latach 2010-2012 programów ACL i IDEA. W latach 2010 i 2011, w Urzędzie, nie ustalano podatników prowadzących księgowość w formie elektronicznej, u których było technicznie możliwe zastosowanie w kontroli programów ACL, IDEA. Jak podał Naczelnik Urzędu, począwszy od 2012 r. zgodnie z opracowanymi przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów „Wytocznymi do wprowadzania do podsystemu KONTROLA” w podsystemie KONTROLA należy obowiązkowo wprowadzać informacje o sprawdzonych w trakcie kontroli ewidencjach i używanym przez podatnika programie finansowo-księgowym. Pozwala to na ustalenie podatników, którzy prowadzą księgi podatkowe w formie elektronicznej. W latach objętych kontrolą, Urząd prowadził kontrole podatkowe z wykorzystaniem narzędzi informatycznych e-ORUS oraz Allekontrola.

(dowód: akta kontroli str. 160; 165; 166)

2.3. W zakresie obszaru ryzyka nr 2, w latach 2010-2012 (do 30 czerwca), w Urzędzie nie typowano podmiotów do czynności sprawdzających, z wykorzystaniem narzędzia informatycznego Analiza grupowa.

W latach 2010-2012 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 196 czynności sprawdzających z udziałem podatnika (w PIT za 2010 r. - 193 i w PIT za 2011 r. - 3). Wyjaśniając spadek w latach 2011-2012 liczby przeprowadzanych czynności sprawdzających Naczelnik Urzędu wskazał na: zmianę terytorialnego zasięgu działania organu, z jednoczesną zmianą struktury organizacyjnej jednostki, gradację realizacji zadań wykonywanych przez komórkę przeprowadzającą czynności sprawdzające, skupiającą się przede wszystkim na zasadności zwrotów nadpłat, weryfikację nadpłat podatników nie figurujących w rejestracji tutejszego Urzędu, realizację wniosków innych organów podatkowych o przeprowadzenie czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT, skutkujących zwrotem przez te organy podatku.

(dowód: akta kontroli str. 174, 175, 201-202, 206-207, 218, 274, 290, 300)

Elżbieta Wincetowicz, Zastępca Naczelnika Urzędu podała, że na podstawie danych posiadanych przez Urząd, nie można ustalić liczby i wartości korekt złożonych w wyniku czynności sprawdzających w obszarze ryzyka nr 2, dotyczących rozliczeń CIT i PIT w badanych latach. W sprawozdaniach MF-ZRZ za lata 2010 i 2011, Urząd podawał dane, które odnoszą się m.in. do czynności sprawdzających z zakresu strat, w związku z tym nie było możliwości określenia efektów finansowych tylko tych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 174; 176)

2.4. Szczegółowe badanie stopnia objęcia kontrolą podatkową i czynnościami sprawdzającymi podatników należących do obszaru ryzyka nr 2, przeprowadzono na próbie 60 zeznań (30 – za rok podatkowy 2010 i 30 – za rok podatkowy 2011),

z czego 22 zeznania dotyczyły podatku dochodowego od osób prawnych, a 38 od osób fizycznych. Próba do badania wybrana została m.in. według kryterium wielkości wykazywanej oraz odliczanej straty.

Czynnościami sprawdzającymi z udziałem podatnika objęto 2 zeznania (w zakresie CIT za 2011 r.) Ich efektem było złożenie przez podatników korekt zeznań podatkowych. W ich wyniku wartość odliczanej straty z lat ubiegłych uległa zmniejszeniu o 64 552,76 zł, a ponadto podatnik zmniejszył również przychody i koszty uzyskania przychodów. Ponadto, Urząd przeprowadził 4 czynności bez udziału podatnika, które polegały na sprawdzeniu poprawności wysokości odliczanych strat.

(dowód: akta kontroli str. 243-246; 249-265)

Żadne z ww. 60 zeznań nie było przedmiotem kontroli. Jedno z ww. zeznań wytypowane zostało do kontroli, lecz komórka kontroli podatkowej odmówiła jej przeprowadzenia, co umotywowano przeprowadzeniem kontroli u tego podatnika za rok 2007 r., a także wskazaniem niemożności jej przeprowadzenia (wskazana kontrola elektroniczna i skierowanie do kontroli UKS). Wniosek w tej sprawie do UKS w Poznaniu został skierowany w dniu 17 października 2012 r.

Ponadto, w Urzędzie przeprowadzono 22 kontrole u ww. podatników, nie dotyczące obszaru ryzyka nr 2 oraz 2 kontrole dotyczące ww. obszaru ryzyka, przeprowadzone za lata podatkowe 2006 i 2007. Wybranych 60 zeznań podatkowych nie było objętych kontrolą UKS.

(dowód: akta kontroli str. 202; 208-209; 249-265)

Spośród objętych szczegółowym badaniem, 3 podmioty znajdowały się w bazie podmiotów szczególnych (tylko w tablicy 10 – generującej zestawienia wyłącznie dla potrzeb weryfikacji zwrotów VZM).

(dowód: akta kontroli str. 202; 209; 259)

2.5. W wyniku badania terminowości prowadzenia przez Urząd kontroli podatkowych, stwierdzono, że w 1 przypadku (kontrola z 2010 r.) czas kontroli wynoszący 15 dni, był dłuższy niż limit 12 dni przewidziany w art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰. W związku z ujawnieniem w toku kontroli zawyżenia zadeklarowanej straty w wysokości przekraczającej 10% jej równowartości, na podstawie art. 83 ust. 3a i 3b ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w trakcie trwania kontroli zawiadomiono pisemnie podmiot, że kontrola nie zakończy się w przewidzianym terminie 12 dni. Termin zakończenia kontroli wynikający z upoważnienia nie został przekroczony.

(dowód: akta kontroli str. 227-228)

W odniesieniu do kontroli przeprowadzonych i zakończonych w Urzędzie w obszarze ryzyka nr 2 w latach 2011-2012 (I połowa), w 1 przypadku podatnik złożył zastrzeżenia do ustaleń (w dniu 17 października 2011 r.) Zastrzeżenia nie zostały uwzględnione, o czym Urząd zawiadomił podatnika pismem z dnia 28 października 2011 r., z uwagi m.in. na nieprzedłożenie przez podatnika dokumentów świadczących o ponoszeniu kosztów bezpośrednio lub pośrednio związanych z przychodami. Nie uwzględniając zastrzeżeń, podkreślono również błędną według Urzędu interpretację podatnika dotyczącą momentu poniesienia kosztu.

¹⁰ Dz. U. z 2010 Nr 220, poz. 1447, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 227-228)

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

Nierzetelnie prezentowane były dane w sprawozdaniu MF ZRZ za I półrocze 2012, w części dotyczącej czynności sprawdzających z udziałem podatników, w obszarze ryzyka nr 2. Sprawozdanie to, zawierało informację, iż w obszarze ryzyka nr 2, Urząd przeprowadził 3 czynności sprawdzające z udziałem podatników, podczas gdy żadna z nich nie dotyczyła podatku CIT lub PIT, a dotyczyły one podatku VAT.

Elżbieta Wincetowicz, Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśniła, iż w wyniku błędu pracownika Urzędu wykazano powyższe 3 czynności w obszarze ryzyka nr 2, zamiast wykazać je w obszarze ryzyka nr 3.

Naczelnik Urzędu podał, iż ww. błąd powstał dlatego, że pracownicy odpowiedzialni za całościową analizę zasadności zwrotów podatku VAT, analizując całokształt działalności podatników deklarujących zwrot, zwrócili uwagę, że podmioty mimo, że wykazują zwroty, jednocześnie mieszczą się w obszarze ryzyka nr 2. W dniu 16 listopada 2012 r. skorygowane sprawozdanie MF-ZRZ za pierwsze półrocze 2012 r. w powyższym zakresie zostało przekazane do Izby Skarbowej w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 174; 178-181; 202; 208; 300)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Przedłożona kontrolującym ewidencja czynności sprawdzających, prowadzonych przez Urząd w 2010 r., nie pozwalała na ustalenie liczby czynności sprawdzających w obszarze ryzyka nr 2, a tym samym na zweryfikowanie poprawności danych zawartych w sprawozdaniu MF-ZRZ za ten rok.

Pani Elżbieta Wincetowicz, Zastępca Naczelnika Urzędu, wyjaśniając, w jaki sposób ustalano w Urzędzie liczbę przeprowadzonych czynności sprawdzających, w obszarze ryzyka nr 2 podała, że: po przeanalizowaniu wszystkich zapisów w prowadzonych ewidencjach czynności sprawdzających, jako liczbę czynności z obszaru ryzyka nr 2, podano wszystkie, które obejmowały: zaniżanie wysokości osiąganych przychodów poprzez nieewidencjonowanie całości przychodów ze sprzedaży, nieujawnianie w przychodach wartości otrzymanych nieodpłatnie świadczeń lub częściowo odpłatnych świadczeń i otrzymanych pieniędzy oraz błędną kwalifikację dochodów jako dochody wolne od podatku, zawyżanie kosztów uzyskania przychodów, nieprawidłowe odliczanie strat z lat ubiegłych oraz inne błędy formalne i rachunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 174, 175, 176, 322-330)

2. Kontrola NIK wykazała niski stopień objęcia kontrolą i czynnościami sprawdzającymi zeznań podatkowych, w których wykazywano stratę za rok podatkowy lub odliczano stratę za lata ubiegłe. W odniesieniu do kontroli wskaźnik ten liczbowo i kwotowo przedstawiał się w następująco¹¹: za 2009 r. - 0,33% liczbowo i 2,57% kwotowo, za 2010 r. - 0,68% liczbowo i 0,09% kwotowo oraz za 2011 r. - 0,18% liczbowo i 0,37% kwotowo.

W odniesieniu do czynności sprawdzających (liczbowo i kwotowo) przedstawiał się natomiast¹²: za 2009 r. - 15,8% liczbowo i 0,8% kwotowo, za 2010 r. - 0,9% liczbowo i 0,0001% kwotowo oraz za 2011 r. - 0% liczbowo i 0% kwotowo.

(dowód: akta kontroli str. 218-221; 243-248; 269-301)

¹¹ stosunek procentowy liczby kontroli (dotyczących CIT i PIT) w tym obszarze ryzyka nr 2 i kwot ustaleń z tych kontroli prowadzonych w roku następnym (zmniejszenie straty, uszczuplenie w podatku) do liczby zeznań i wartości wykazanych i odliczanych w nich kwot straty w roku podatkowym (ustalonych przez kontrolerów NIK przy udziale informatyka Urzędu).

¹² stosunek procentowy liczby i kwoty (ze spr. MF-ZRZ) czynności sprawdzających w obszarze ryzyka nr 2 (dot. CIT i PIT) przeprowadzonych w roku w następnym do liczby zeznań i wartości wykazanych i odliczanych w nich kwot straty w roku podatkowym (ustalonych przez kontrolerów NIK przy udziale informatyka Urzędu).

Naczelnik Urzędu podał, że, liczba przeprowadzanych w latach 2010-2012 kontroli oraz czynności sprawdzających miała związek z możliwościami etatowymi w poszczególnych komórkach oraz wystąpieniem nowych ryzyk związanych ze zmianą zasięgu terytorialnego działania jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 201; 204 -207)

3. Badanie wybranej do kontroli próby 60 zeznań wykazało, że w 54 sprawach (których łączna kwota wykazanych strat wynosiła 16 119 427,37 zł oraz łączna kwota odliczonych strat wynosiła 12 099 454,35 zł), Urząd nie przeprowadził czynności sprawdzających, ani też kontroli podatkowych.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że przyczyną nieobjęcia 54 zeznań podatkowych czynnościami sprawdzającymi był m.in. rodzaj i rozmiar prowadzonej działalności, który przekraczał możliwości weryfikacji, w ramach czynności sprawdzających, poprawności złożonych zeznań pod względem formalnym, rachunkowym, zgodność wykazanych wpłat podatku, pięcioletni okres na weryfikację zeznania oraz wykazanie bieżącej straty z działalności przy braku strat z lat ubiegłych. Nie przeprowadzono również kontroli w odniesieniu do 54 podmiotów, z uwagi na ograniczenia kadrowe oraz konieczność realizacji innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 202; 208-209; 249-265)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Spośród 16 kontroli podatkowych przeprowadzonych przez Urząd, w obszarze ryzyka nr 2, w latach 2010-2012 (I połowa), w których stwierdzono nieprawidłowości lub błąd podatkowy, w wyniku 10 złożono korekty deklaracji, a w 6 sprawach wszczęto postępowanie podatkowe. Wyniki kontroli w obszarze ryzyka nr 2, według wydanych decyzji i złożonych korekt, omówiono w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia. Wszystkie ww. korekty były zgodne z ustaleniami kontroli.

Każde z sześciu ww. postępowań podatkowych, wszczęte zostało w terminie określonym w art. 165b § 1 Ordynacji podatkowej¹³. Do 30 czerwca 2012 r., 2 z ww. 6 postępowań podatkowych zakończyło się wydaniem decyzji. We wszystkich wszczętych postępowaniach, w których decyzja nie została wydana w terminie 60 dni, organ każdorazowo informował stronę o przyczynach niezakończono sprawy w terminie, wskazując jednocześnie nowy termin załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 224-225)

Spośród 6 postępowań podatkowych wszczętych na podstawie kontroli zakończonych w latach 2011-2012 (do 30 czerwca) stwierdzeniem nieprawidłowości lub błędu podatkowego w obszarze ryzyka nr 2, najdłużej prowadzono je w następujących czterech sprawach:

- postępowanie podatkowe wszczęte w dniu 7 listopada 2011 r. na podstawie postępowania kontrolnego nr 2163, w którym do dnia 7 listopada 2012 r. nie wydano decyzji (na dzień 7.11.2012 r. – trwało 1 rok). Sprawa nie została zakończona w terminie 60 dni z uwagi m.in. na konieczność rozszerzenia materiału dowodowego w związku ze skierowaniem wniosków do innych organów podatkowych o przeprowadzenie kontroli podatkowych lub czynności sprawdzających wobec

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.

kontrahentów strony. Ponadto organ kierował do strony wezwania do złożenia wyjaśnień oraz przedłożenia dokumentów, m.in. podatkowej księgi przychodów i rozchodów za 2010 r. Z uwagi na zmianę przez podatnika adresu zamieszkania wezwania i zawiadomienia kilkukrotnie nie zostały skutecznie doręczone. W dniu 24 maja 2012 r. ustalono nowy adres zamieszkania podatnika. Ponadto w przedmiotowej sprawie zaszła konieczność przeprowadzenia dowodów z zeznań świadka;

- postępowanie podatkowe zakończone wydaniem decyzji nr PPII-1/4110-5/11, trwało ponad 18 miesięcy. Przedłużanie terminu na załatwienie sprawy wywołane było m.in. koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego i pozyskania wyjaśnień, w tym od kontrahentów podatnika, zwracaniem się podatnika z prośbą o przedłużenie terminu na złożenie wyjaśnień i uzupełnienie materiałów dowodowych, zwracanie się do innych organów o przekazanie informacji w sprawie.

- postępowanie podatkowe zakończone wydaniem decyzji o nr PPII-1/4110-24/11 trwało ponad osiem miesięcy. Przedłużanie przedmiotowego postępowania było wynikiem konieczności przeprowadzania czynności wyjaśniających oraz czynności sprawdzających. Organ umożliwiał podatnikowi złożenie wyjaśnień. Podatnik przedstawiał nowe dokumenty. Ponadto, organ uzupełniał materiał dowodowy m.in. o sprawozdania finansowe za 2007 r. i za 2008 r., a także wyniki kontroli przeprowadzonej przez UKS. W trakcie postępowania zlecono również badanie ksiąg podatkowych. Przed zakończeniem postępowania umożliwiono podatnikowi wypowiedzenie się w przedmiotowej sprawie;

- postępowanie podatkowe zakończone wydaniem decyzji nr PPI-1/41100-4/12 trwało cztery miesiące. W sprawie stwierdzono konieczność zasięgnięcia informacji z ZUS (w dniu 10.07.2012r.) w zakresie składek zapłaconych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego (informację uzyskano w dniu 29.08.2012r.). Podatnik uchylał się od udzielenia wyjaśnień pomimo zapewnienia mu czynnego udziału w postępowaniu. Ponadto podatnika informowano o przysługującej mu możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranych dowodów i materiałów dot. prowadzonego postępowania podatkowego. Strona nie skorzystała z przysługującego jej prawa. Pismem z dnia 18 października 2012 r. Pierwszy Referat Orzecznictwa Podatkowego zwrócił się z wnioskiem o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności ww. decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 224-225; 229-233)

3.2 W odniesieniu do kontroli zakończonych w obszarze ryzyka nr 2 w latach 2010-2012 (I połowa), w przypadku 4 spraw złożone korekty wymagały uiszczenia podatku. W 3 sprawach podatek został dobrowolnie uiszczony przez podatników w kwotach odpowiadającym korektom, a w 1 sprawie podatek został uiszczony w wyniku prowadzonej egzekucji administracyjnej.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., na podstawie kontroli zakończonych w obszarze ryzyka nr 2 w latach 2010-2012 (do 30 czerwca), Naczelnik Urzędu wydał 2 decyzje, z których w jednym przypadku stwierdzono różnicę między ustaleniami kontroli, a kwotą decyzji. Przyczyną tej różnicy było przedstawienie przez podatnika dokumentów na etapie prowadzonego postępowania podatkowego, których nie przedłożył w trakcie prowadzonej kontroli podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 224-225; 313-318)

3.3. Spośród decyzji wydanych przez Naczelnika Urzędu po kontrolach dotyczących obszaru ryzyka nr 2, zakończonych w latach 2011-2012 (do 30 czerwca), jedna decyzja (DD-P/4210-1/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r.) była przedmiotem odwołania.

W dniu 20 kwietnia 2011 r. Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W dniu 26 maja 2011 r. wpłynęła skarga do WSA na ww. decyzję Dyrektora Izby Skarbowej. WSA, wyrokiem z dnia 20 października 2011 r., uchylił zaskarżoną decyzję. Z uzasadnienia wynikało m.in., że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego oraz że w ocenie Sądu, wskazywane w skardze naruszenia przepisów prawa materialnego stanowiły w istocie konsekwencję błędnej wykładni przepisów prawa materialnego.

(dowód: akta kontroli str. 224; 225; 234)

3.4. Współpraca Urzędu z Izbą Skarbową w Poznaniu, w tym z osobą wyznaczona do kontaktów w sprawach zarządzania ryzykiem zewnętrznym przy realizacji KPDP (w tym, w zakresie realizacji obszaru ryzyka nr 2) polegała na rozmowach telefonicznych i korespondencji elektronicznej. W ocenie Naczelnika Urzędu, wprowadzenie ww. rozwiązania ułatwiało przepływ informacji w powyższym zakresie i stwarzało możliwość bieżącego rozwiązywania pojawiających się problemów, co miało duże znaczenie przy realizacji zadań nałożonych na tę jednostkę.

3.5. Urząd nie występował do Izby Skarbowej w Poznaniu (lub do Ministerstwa Finansów za pośrednictwem Izby Skarbowej), w zakresie obniżania dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej, o zajęcie stanowiska w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi.

[dowód: akta kontroli str. 58; 66]

W latach 2010-2012 (do czerwca), w Urzędzie nie były przeprowadzane kontrole w zakresie realizacji zadań objętych kontrolą NIK.

[dowód: akta kontroli str. 236-242]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Ustalenie regulacji wewnętrznych w zakresie częstotliwości sporządzania planów kontroli i terminów ich zatwierdzania.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej sprawozdawczości w zakresie przeprowadzonych przez Urząd czynności sprawdzających (w sprawozdaniach MF-ZRZ).
3. Przeanalizowanie potrzeby przeprowadzenia kontroli 54 zeznań, z badanej próby 60, nieobjętych kontrolą podatkową i czynnościami sprawdzającymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków*

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

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

Poznań, dnia 17 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler/Kontrolerzy

Dyrektor

Paweł Siuda
specjalista k.p.

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

Zuzanna Kaźmierczak
inspektor k.p.