



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-23-02/2013
P/13/042

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/13/042 – Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	Jolanta Oko-Brzezińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87719 z 18 września 2013 r. Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87748 z 22 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Pierwszy Wielkopolski Urząd Skarbowy w Poznaniu, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Koprucka-Purol, Naczelnik Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu, zwana dalej „Naczelnikiem”. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia bieżącą rejestrację podatników VAT i VAT UE, rzetelne przeprowadzenie czynności analitycznych i sprawdzających wobec podmiotów wykazujących zwroty podatku od towarów i usług, dokonywanie zwrotów podatku po przeprowadzanej kontroli podatkowej, rzetelną realizację i monitoring planów kontroli oraz prawidłowe udzielanie odpowiedzi administracjom podatkowym innych państw członkowskich UE.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sporządzania ocen ryzyka podmiotów VAT UE z opóźnieniem, niedokonywania analiz w celu wytypowania podmiotów do weryfikacji danych rejestracyjnych, nieprzeprowadzania czynności analitycznych i sprawdzających wobec podmiotów wykazujących nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, niewykreślenia na bieżąco podatników z rejestru podatników VAT i VAT UE, niezapewnienia aktualności danych przekazanych administracjom podatkowym za pośrednictwem systemu VIES, nieuwzględniania przy typowaniu podmiotów do kontroli i sporządzaniu planów kontroli podatkowej wyników analizy grupowej zalecanej przez Ministra Finansów, nierzetelnego sporządzania raportów o podatnikach VAT UE, wadliwości części spośród wydawanych przez Urząd rozstrzygnięć, niewłaściwego prowadzenia postępowań karno-skarbowych, niezrealizowania dwóch wniosków pokontrolnych².

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

² Kontrola NIK P/09/023 „Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług, nr kontroli LPO-410-33-02/2009, wystąpienie pokontrolne z dnia 27 listopada 2009 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Weryfikowanie danych wynikających z dokumentów rejestracyjnych podatników VAT

Opis stanu faktycznego

Na dzień 31 grudnia 2011 r. w Urzędzie zarejestrowanych było 3.142 podatników VAT czynnych, w tym 2.812 jako podatników VAT UE, a na 31 grudnia 2012 r. zarejestrowanych było 3.644 podatników VAT czynnych, w tym jako podatników VAT UE - 3.129. Na 30 czerwca 2012 r. i na 30 czerwca 2013 r. liczba podatników VAT czynnych wynosiła odpowiednio 3.260 i 3.825, a podatników VAT UE wynosiła odpowiednio 2.889 i 3.280. W 2012 r. Urząd zarejestrował 85 nowych podatników VAT i 404 podatników przeniesionych z innych urzędów. W I połowie 2012 r. i I połowie 2013 r. zarejestrowano odpowiednio 50 i 63 nowych oraz 350 i 380 podatników VAT przeniesionych z innych urzędów.

(dowód: akta kontroli str. 17)

Zgłoszenia kontrolowanych 23 podmiotów do podatku VAT i VAT UE zostały sprawdzone pod względem formalnym, a weryfikację danych rejestrowych przeprowadzono wykorzystując dane gromadzone w dostępnych bazach Urzędu. Rejestrując podmiot, Urząd nie realizował wytycznych Ministra Finansów³ w zakresie sprawdzenia czy pod wskazanym adresem prowadzona jest faktycznie działalność. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że na etapie rejestracji sprawdzenie miejsc prowadzenia działalności jest nieuzasadnione. Jednakże podała, że Urząd podejmuje niesystematyczne działania, które pozwalają na wyselekcjonowanie podmiotów, którym odmawia rejestracji do VAT. Działania te polegają na skierowaniu do podmiotów wezwania o wyjaśnienie i przedłożenie dokumentów, czy też wystąpieniu do wynajmujących lokal o potwierdzenie aktualności i ważności zawartych umów. Wynikiem takich działań w okresie badanym była jedna odmowa rejestracji do VAT w przypadku wskazania przez podmiot tzw. „wirtualnego biura”.

(dowód: akta kontroli str.18-23, 335, 348-349)

Urząd z 23 kontrolowanych podmiotów, bez zbędnej zwłoki zarejestrował do VAT 18 podmiotów, a pięć podmiotów po upływie od 18 do 57 dni od daty złożenia zgłoszenia rejestracyjnego⁴. Wszystkich 13 podatników VAT, rejestrujących się jako podatnicy VAT UE, Urząd objął analizą oceny ryzyka, a jej wyniki zamieścił w systemie VIES⁵.

(dowód: akta kontroli str. 18-25, 332-334)

Ustalone nieprawidłowości

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

Niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami zawartymi w § 2 Zarządzenia nr 23/2012⁶ ocena ryzyka w systemie VIES dla 13 podmiotów zarejestrowanych jako podatnicy VAT UE, została sporządzana po upływie od 14 do 337 dni od rejestracji. Wyniki oceny ryzyka, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, należało wprowadzić do systemu VIES bezzwłocznie. Postępowanie to skutkowało objęciem monitoringiem sześciu podatników, zakwalifikowanych do podmiotów o podwyższonym ryzyku, dopiero po upływie od 14 do 54 dni od daty ich rejestracji.

³ § 2 Wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług, z marca 2011 r., zwanych dalej „Wytycznymi Ministra Finansów z 2011 r.”

⁴ Spowodowane było to brakami formalnymi przy zgłoszeniu oraz odesłaniem zgłoszenia przez Urząd do innego urzędu i ponownym przyjęciem zgłoszenia wraz z przekazanymi aktami rejestracyjnymi z urzędu skarbowego poprzednio obsługującego dany podmiot.

⁵ System VIES jest to system informatyczny za pomocą którego polska administracja podatkowa jest zobowiązana do przekazywania zagranicznym administracjom podatkowym aktualnych, kompletnych i dokładnych danych rejestracyjnych podmiotów uprawnionych do dokonywania transakcji wewnątrzspółnotowych.

⁶ Zarządzenie nr 23/2012 Naczelnika Pierwszego Wielkopolskiego Urzędu Skarbowego w Poznaniu z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury oceny ryzyka” w związku z dokonaniem rejestracji podmiotu jako podatnika VAT UE.

Naczelnik Urzędu, opóźnienia w sporządzaniu ocen ryzyka w systemie VIES, wyjaśniła przeoczeniem pracownika Urzędu, który wyników tej oceny nie wprowadził do systemu VIES.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 43-48, 338-340)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK podziela zdanie Naczelnika Urzędu, że pytania znajdujące się w arkuszu oceny ryzyka opracowanym przez Ministerstwo Finansów, służącym do przeprowadzenia oceny ryzyka w systemie VIES nie w pełni umożliwiają dokonanie rzetelnej oceny. Zawarte w nim pytania nie dotyczą podmiotów obsługiwanych przez wyspecjalizowane urzędy skarbowe, np. w przypadku kiedy podmiotem jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna. Fakt ten potwierdza ocena ryzyka sporządzona przez Urząd dla spółki, która w czasie rejestracji posiadała zadłużenie w podatku VAT w wysokości 468.942,77 zł i wobec tej spółki Urząd prowadził postępowanie egzekucyjne. W katalogu pytań brak było pytania dotyczącego posiadania zaległości podatkowych przez spółkę, ponieważ pytania dotyczą tylko właściciela (w przypadku spółki również współwłaściciela/wspólnika, osoby upoważnionej do jej reprezentacji). Zdaniem Naczelnika Urzędu, katalog pytań zawartych w przedmiotowym arkuszu oceny ryzyka powinien również zawierać pytanie na temat wiarygodności podmiotu będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, tj. czy tego rodzaju podmiot posiada zaległości podatkowe lub prowadzone jest wobec niego postępowanie egzekucyjne. Arkusz oceny ryzyka w powyższej kwestii odnosi się jedynie do ustalenia wiarygodności właściciela, a w przypadku spółki - współwłaściciela lub wspólnika. Brak możliwości dokonania rzetelnej oceny wszystkich kategorii podmiotów świadczy o ograniczonej przydatności narzędzia jakim jest arkusz oceny ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 90,340)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

2. Wykreślanie podatników VAT z rejestru podatników oraz monitorowanie składania przez podatników deklaracji

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. Naczelnik Urzędu wykreśliła z rejestru 195 podatników VAT czynnych i VAT UE. Wykreślono 110 podatników VAT czynnych⁷, a w tym - na podstawie art. 97 ust. 16 ustawy o VAT - 98 podatników VAT UE. W I połowie 2012 r. i I połowie 2013 r. zostało wykreślonych odpowiednio: 63 i 47 podatników VAT czynnych, a podatników VAT UE odpowiednio: 51 i 44, w tym wykreślono w I połowie 2013 r. pięciu podatników VAT UE na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy o VAT.

(dowód: akta kontroli str. 17)

W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) funkcjonowały w Urzędzie instrukcje w sprawie trybu postępowania w związku z zaprzestaniem składania przez podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług⁸, w których nie uregulowano zasad weryfikacji podatników VAT do wykreślenia z urzędu z rejestru VAT.

(dowód: akta kontroli str. 83-89, 345-346)

W pkt 5 ppkt 1 ww. Instrukcji, ustalone zostały zasady monitoringu podatników w celu typowania ich do wykreślenia z urzędu z rejestru VAT, polegające na dokonywaniu co miesiąc analiz raportów o niezłożonych deklaracjach

⁷ Na podstawie art. 96 ust. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zwanej dalej „ustawą o VAT” (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054, ze zm.).

⁸ Instrukcja w sprawie trybu postępowania w związku z zaprzestaniem składania przez podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług Nr I-RD.02-1/1 obowiązująca od 4 sierpnia 2011 r. do 25 lutego 2013 r. i Instrukcja w sprawie trybu postępowania w związku z zaprzestaniem składania przez podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług nr I-RD.02-1/2 obowiązująca od 26 lutego 2013 r. do dnia zakończenia kontroli.

podatkowych wygenerowanych z sytemu Poltax⁹ i z sytemu VIES. Monitoring podatników ograniczono tylko do przeanalizowania raportu o podatnikach z sytemu Poltax, którzy nie złożyli deklaracji VAT za wybrany okres. Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że raport ten nie pozwalał na rzetelną weryfikację i monitoring takich podatników, w związku z tym Izba Skarbowa w Poznaniu opracowała skrypty, które pozwalają wyselekcjonować podatników nieskładających deklaracji. Wykorzystywane skrypty nie pokazują, jednak w sposób pełny statusu danego podatnika tj. od kiedy nie składa on deklaracji i wymagają każdorazowego sprawdzenia w systemie Poltax, czy za poprzednie okresy zostały złożone deklaracje.

(dowód: akta kontroli str. 83-85, 346-347)

Na próbie wykreślonych z rejestru 25 podatników VAT, w tym 19 podatników VAT UE, ustalono, że podatnicy VAT zostali wykreśleni na podstawie przepisów art. 97 ust. 16 ustawy o VAT. W badanej próbie wykreślonych podatników VAT UE, 10 zostało wykreślonych przed upływem sześciomiesięcznego okresu wskazanego w art. 97 ust. 15 ustawy o VAT, tj. po upływie od dwóch do pięciu miesięcy od złożenia ostatniej deklaracji. Naczelnik Urzędu sprawę tę wyjaśniła ochroną interesu budżetu państwa, zapobieganiem popełnianiu przez podmioty „znikające” przestępstw podatkowych i uszczupleniu należności Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 433)

Urząd w latach 2012-2013 (do 30 czerwca) niezwłocznie wykreślił 18 podatników (spośród 25) z rejestru podatników VAT i 16 podatników (spośród 19) z rejestru podatników VAT UE. W systemie VIES Urząd bezzwłocznie po wyrejestrowaniu z rejestru podatników VAT UE zamknął aktywność 16 podatnikom. Wszystkich 25 podatników wykreślonych z urzędu, zgodnie z zapisami pkt 5 ppkt 4 Instrukcji w sprawie trybu postępowania w związku z zaprzestaniem składania deklaracji dla potrzeb VAT, umieszczono w Bazie Podmiotów Szczególnych.

(dowód: akta kontroli str. 91-98)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) Urząd nieterminowo¹⁰ wygenerował dane dotyczące monitorowania podatników, którzy nie złożyli deklaracji VAT za październik i grudzień 2012 r., za styczeń i marzec 2013 r. oraz za I kwartał 2013 r. Działanie takie było niezgodne z uregulowaniami zawartymi w pkt 5 ppkt 1 Instrukcji w sprawie trybu postępowania w związku z zaprzestaniem składania przez podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług. Na skutek tego, w tych przypadkach wysłano wezwania o złożenie brakujących deklaracji z opóźnieniem wynoszącym od 41 do 67 dni po upływie ustawowego terminu na ich złożenie.¹¹

Naczelnik Urzędu wyjaśniła powyższą sprawę absencją pracownika wykonującego ww. zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 85, 99-100, 359)

W ocenie NIK, podane w wyjaśnieniu przyczyny opóźnienia świadczą o niewłaściwej organizacji pracy Urzędu w zakresie systemu zastępstw i nie zasługują na uznanie.

⁹Komputerowy system ewidencji i przetwarzania danych o podatnikach wykorzystywany w urzędach skarbowych, wprowadzony przez Ministerstwo Finansów w celu ujednoczenia systemu informatycznego w skarbowości.

¹⁰Z opóźnieniem wynoszącym od 8 do 72 dni.

¹¹Nieprawidłowość ta świadczy o niezrealizowaniu wniosku nr 4 z kontroli NIK P/09/023 dotyczącego monitorowania podatników, którym należy zamknąć obowiązek podatkowy oraz podejmowania stosownych działań w celu wyjaśnienia ich sytuacji, jako podatników VAT.

2. Urząd, z naruszeniem uregulowań pkt 5 ppkt 1 i 2 Instrukcji w sprawie trybu postępowania w związku z zaprzestaniem składania przez podatników deklaracji dla podatku od towarów i usług, nie generował raportów z systemu Poltax o aktywnościach podatników w VIES wytypowanych do zamknięcia (nieskładających deklaracji przez 6 kolejnych miesięcy), służących wysłaniu wezwań do złożenia brakujących deklaracji.

Zastępca Naczelnika Urzędu wyjaśnił, że odstąpiono od generowania tych raportów, ponieważ były nieczytelne ze względu na ujmowanie w nich podmiotów, które nie mają obowiązku składania deklaracji (np. z uwagi na zawieszenie działalności gospodarczej lub dla których Urząd nie był już organem właściwym).

(dowód: akta kontroli str. 83-85, 346-347)

Zdaniem NIK, Urząd powinien dążyć do stworzenia (ewentualnie doskonalenia) narzędzia pozwalającego monitorować podatników zaprzestających składania deklaracji, w celu podejmowania niezwłocznych działań mających na celu złożenie zaległych deklaracji.

3. Wykreślenie z rejestru VAT i zamknięcie aktywności w systemie VIES trzem podatnikom VAT UE po upływie od 101 do 275 dni od upływu sześciomiesięcznego okresu wskazanego w art. 97 ust. 15 ustawy o VAT, nastąpiło z opóźnieniem. Opóźnienie zamknięcia aktywności w VIES jednego podatnika, któremu aktywność zamknięto po upływie 191 dni po zatwierdzeniu jego wykreślenia przez Naczelnika, skutkowało nieaktualnością danych w VIES.

Naczelnik Urzędu, opóźnienia w wykreślaniu podatników z rejestrów podatników VAT i VAT UE wyjaśniła znacznym obciążeniem pracą i trudną sytuacją kadrową.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 361-363)

W ocenie NIK, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Nie można bowiem dopuszczać do sytuacji, że w systemie VIES są zarejestrowani podatnicy, którzy zostali wykreśleni jako podatnicy VAT UE. Sytuacja taka sprzyja nadużyciom w zakresie podatku VAT.

4. Zbiorczy raport dotyczący wykreśleń podatników z rejestru podatników VAT UE za I półrocze 2012 r. Urząd sporządził nierzetelnie. W raporcie tym, ujęto o jeden podmiot za mało w liczbie podmiotów, które zostały wytypowane do wykreślenia i wykreślone z urzędu z rejestru podatników VAT UE, a liczbę podmiotów ogółem zarejestrowanych na potrzeby VAT UE w danym okresie półrocznym w tym raporcie zawyżono o ok. 1700.

Naczelnik Urzędu, podanie zaniżonych danych wyjaśniła błędem matematycznym przy ich zliczaniu, a zawyżonych - brakiem odpowiedniego narzędzia informatycznego. W trakcie kontroli NIK, Naczelnik Urzędu skierowała pismo do Izby Skarbowej w Poznaniu o zajęcie stanowiska w sprawie i ewentualne opracowanie w tym zakresie skryptu dla wszystkich urzędów z terenu województwa wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 101, 369-370)

Zdaniem NIK, podane przyczyny powstania nieprawidłowości nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ Urząd zobowiązany był do rzetelnej sprawozdawczości w ww. zakresie.

1. NIK zwraca uwagę, że wysłanie pierwszych wezwań do 18 podatników (którzy zostali ostatecznie wykreśleni) o złożenie brakujących deklaracji nastąpiło dopiero po upływie od 33 do 134 dni od ustawowego terminu na ich złożenie.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że funkcjonujące wewnętrzne uregulowania w zakresie monitoringu podatników, którzy nie składają deklaracji VAT, umożliwiają wysyłanie

tych wezwań dopiero po upływie miesiąca. Ponadto, wyjaśniła, że w dwóch przypadkach kiedy wezwania wysłano po upływie 120 i 134 dni, Urząd prowadził czynności wyjaśniające, których czas trwania był niezależny od działań Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 359-361)

2. W sprawach 11 podatników (na 25 badanych), Naczelnik Urzędu zdecydowała o ich wykreśleniu na podstawie art. 96 ust. 9 ustawy o VAT z rejestru podatników VAT w przypadku kiedy nie złożyli oni deklaracji za 2, 3, 4 i 5 kolejnych miesięcy lub za jeden kwartał. W jednym takim przypadku wykreślenia dokonano dopiero po upływie 99 dni od podjęcia decyzji o jego wykreśleniu.

Z wyjaśnienia Naczelnika Urzędu wynika, że opóźnienia w wykreślaniu podatników z rejestrów podatników VAT spowodowane były znacznym obciążeniem pracą i trudną sytuacją kadrową.

(dowód: akta kontroli str. 91-96, 364-365)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

3. Czynności analityczne i sprawdzające prowadzone wobec podmiotów wykazujących zwroty podatku od towarów i usług lub nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (do 30 czerwca) kwoty dochodów z podatku VAT, dokonanych zwrotów oraz zaległości w tym podatku kształtowały się następująco:

- w 2011 r. odpowiednio: dochody - 5.922.471,4 tys. zł, zwroty - 4.282.586,7 tys. zł i zaległości – 256.208,6 tys. zł.,

- w 2012 r. odpowiednio: dochody – 6.554.121,2 tys. zł, zwroty – 3.542.914,9 tys. zł, zaległości – 248.745,4 tys. zł,

- w I połowie 2012 r. odpowiednio: dochody – 3.231.526,2 tys. zł, zwroty – 1.838.056,3 tys. zł, zaległości – 255.237,9 tys. zł,

- w I połowie 2013 r. odpowiednio: dochody – 3.236.851,1 tys. zł, zwroty – 1.798.257,1 tys. zł, zaległości – 253.159,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 112, 115)

W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził 7.000 czynności sprawdzających z udziałem podatnika, w wyniku których ujawnił 2.270 tys. zł uszczupień. W I połowie 2012 r. i I połowie 2013 r. czynności takich przeprowadzono odpowiednio 3.446 i 3.921 i ujawniono odpowiednio: 622 tys. zł i 12.802 tys. zł uszczupień.

(dowód: akta kontroli str. 113)

W Urzędzie funkcjonowały wewnętrzne uregulowania pn. „Zasady postępowania w zakresie oceny zasadności zwrotu podatku VAT wykazanego przez podmioty w deklaracji dla podatku od towaru i usług¹²”. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że zasady oceny zasadności przeniesienia na następny okres rozliczeniowy nadwyżki podatku VAT naliczonego nad należnym nie zostały wprowadzane, ponieważ przeniesienia

¹² Dokumenty obowiązujące od 31 marca 2010 r. do 3 lipca 2013 r. pn. Obieg deklaracji oraz korekt deklaracji dla podatku od towarów i usług z wykazaną kwotą do zwrotu na rachunek bankowy podatnika oraz pism i wniosków składanych do ww. deklaracji oraz pn. Zalecenia dotyczące czynności sprawdzających przeprowadzonych w związku z wykazaną w deklaracji dla podatku od towarów i usług kwotą nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek bankowy podatnika, oraz obowiązującą od 4 lipca 2013 r. Instrukcją określającą zasady postępowania w zakresie obsługi deklaracji VAT-7, VAT-7K, VAT-7D z wykazaną kwotą do zwrotu oraz pism i wniosków składanych do ww. deklaracji (nr I-IP.08-02/1).

te nie są bezwzględnym elementem zagrożenia dla dochodów budżetu państwa. Podatnik wykazujący nadwyżkę podatku VAT do przeniesienia zostaje objęty kontrolą podatkową w momencie wykazania w deklaracji kwoty do zwrotu i wówczas kontroli podlegają również okresy, w których wykazywał kwoty do przeniesienia.

(dowód: akta kontroli str. 125-154, 373-375)

Urząd żadnego z pięciu kontrolowanych podatników, którzy od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. wykazywali częstotliwe (przez okres 18 miesięcy) nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy nie objął kontrolą podatkową lub czynnościami sprawdzającymi.

(dowód: akta kontroli str. 155-159)

Badaniem objęto 18 podatników, którym w latach 2012-2013 dokonano zwrotu podatku VAT¹³ (wobec których nieprzeprowadzono kontroli podatkowej przed dokonaniem zwrotu) w łącznej kwocie 132.481,35 tys. zł. We wszystkich przypadkach zachowano termin określony w art. 87 ust. 2 ustawy o VAT, tj. zwrotu dokonano w terminie od 1 do 48 dni przed upływem 60 dniowego terminu na jego zwrot. W dziewięciu przypadkach, przed dokonaniem zwrotu przeprowadzono czynności sprawdzające z udziałem podatnika, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości. W każdym przypadku zwrotu dokonano w oparciu o przeprowadzoną analizę zasadności zwrotu oraz o wewnątrz uregulowania.

(dowód: akta kontroli str. 177-190)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Urząd, 18 podatnikom zwrócił podatek VAT na podstawie dokumentacji (oceniającej zasadność zwrotu oraz potwierdzającej jego realizację), sporządzonej z naruszeniem § 5 pkt II ppkt 5, pkt IV ppkt 11 Wytycznych do organizacji prac urzędów z 2011 r. Ministra Finansów (w dokumentach tych nie był podawany pełen zakres prowadzonej działalności przez podmiot oraz powód odstąpienia od przeprowadzenia kontroli). Zaznaczyć jednak należy, że czynności analityczne dotyczące zasadności zwrotu prowadzono i dokumentowano.

Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że system nie przewiduje możliwości wprowadzania więcej niż jednego rodzaju prowadzonej działalności oraz, że prowadzona każdorazowo analiza zasadności pozwala ocenić spełnianie warunków odstąpienia od kontroli i odpowiednie oznaczenie „tak” lub „nie” na karcie zasadności zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 74-79, 169-177, 404-405)

Zdaniem NIK, dokumentacja w zakresie zwrotu powinna być kompletna i powinna zawierać wszystkie informacje niezbędne do prawidłowej oceny zasadności zwrotu, aby zminimalizować ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w ww. zakresie. Wskazywanie rodzaju prowadzonej działalności w ww. dokumentacji podyktowane jest tym, że Minister Finansów wskazał w Krajowym Planie Dyscypliny Finansowej na 2012 r. i na 2013 r. rodzaje działalności szczególnie narażone na dokonywanie przestępstw zwrotu podatku od towarów i usług. Brak wskazania w sposób wyczerpujący zakresu działalności podatnika znacząco utrudnia taką ocenę.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, Urząd monitoringiem powinien obejmować podatników wykazujących częstotliwe nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Na próbie pięciu kontrolowanych podatników stwierdzono, że wykazywali oni podatek VAT do przeniesienia przez

¹³ Nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym w danym okresie rozliczeniowym.

okres od roku do siedmiu lat i przez ten okres nie zostali objęci postępowaniem kontrolnym.

(dowód: akta kontroli str. 155-159, 430-431)

2. Minister Finansów nie zobowiązał urzędów do sprawdzenia, przed dokonaniem zwrotu podatku, zgodności danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych wykazanych w informacjach podsumowujących VAT UE i przez kontrahentów podatnika z innych krajów UE. Nie oznacza to jednak, że nie byłoby celowym, aby Urząd po przeprowadzeniu analizy raportów o rozbieżnościach w transakcjach wewnątrzwspólnotowych takie działania podejmował. Ustalenia kontroli wykazały, że Urząd nie ma możliwości wyjaśnienia ewentualnych rozbieżności za pomocą systemu VIES w dostawach usług. Jedyną drogą uzyskania informacji w tym zakresie jest sporządzenie i przesłanie do obcych administracji wniosków w zakresie wymiany informacji. W badanych sprawach wnioski takie nie były jednak przez Urząd wysłane. W przypadku wystąpienia różnic dotyczących dostaw usług nie jest możliwe zweryfikowanie tych transakcji z konkretnymi odbiorcami tych usług, wykorzystując mechanizmy aplikacji VIES.

(dowód: akta kontroli str. 197-204)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

4. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu faktycznego

Urząd, do typowania podmiotów do kontroli podatkowej na III i IV kwartał 2012 r. korzystał ze źródeł zewnętrznych¹⁴ oraz ze źródeł wewnętrznych¹⁵. Sporządzane analizy grupowe¹⁶, w których przyjęte zostały kryteria zgodnie z zaleceniami zawartymi w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej na 2012 r. nie posłużyły jako źródło typowania podmiotów do kontroli. Urząd, w planie kontroli na III kwartał 2012 r. ujął trzy podmioty, z których dwa nie zostały wytypowane w analizie grupowej, a jeden został wytypowany w obszarze ryzyka nr 3, ale z niską oceną wystąpienia nieprawidłowości. Spośród 13 podmiotów ujętych w planie kontroli w IV kwartale 2012 r. dwa nie zostały wytypowane w analizie grupowej, a dziewięć podmiotów zostało wytypowanych w obszarach nr 1 i nr 3, lecz z niską oceną wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 223-242, 259-263)

Urząd, w 2012 r. sporządzał kwartalne raporty z porównań transakcji wewnątrzwspólnotowych wykazanych w dokumentach VIES i VAT i informacjach uzyskanych z innych krajów UE oraz w deklaracjach VAT i informacjach podsumowujących oraz o podatnikach niezarejestrowanych dla VIES, a którzy posiadali ważne rozliczenia VIES. Wyniki analiz tych raportów nie były uwzględnione przy typowaniu podmiotów do kontroli w zakresie VAT. Raportów o niezgodnościach w nabyciach wewnątrzwspólnotowych podatników nie sporządzano, ponieważ jak wyjaśniła Naczelnik Urzędu sporządzane są dwa inne raporty, które łącznie dostarczają szczegółowych informacji o występujących niezgodnościach.

(dowód: akta kontroli str. 207-208, 416-417)

Urząd w 2012 r., na podstawie informacji otrzymanych z innych państw członkowskich UE w trybie art. 15 rozporządzenia Rady (UE) Nr 904/2010, wytypował do kontroli siedem podmiotów, z których pięć skontrolował, jeden

¹⁴ Wniosków urzędu celnego i anonimowych zawiadomień.

¹⁵ Informacji z właściwych komórek Urzędu.

¹⁶ Analiza grupowa sporządzona 02.02.2012 r. sporządzona za okres od 01.10.2010 r. do 31.12.2011 r. i za okres od 01.01.2011 r. do 31.03.2012 r.

przekazał do urzędu kontroli skarbowej, a od kontroli jednego podmiotu odstąpił. Powodem odstąpienia było m.in. konieczność zrealizowania priorytetowych kontroli planowanych, konieczność kontroli podatników PIT, a także kontrola podmiotów podejrzanych o wyłudzenia zwrotów podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 207-208, 417-418)

W latach 2012-2013 (do 30 czerwca), Urząd przeprowadził kontrole wszystkich 24 podatników, którym zwrócił podatek VAT w znacznej kwocie. Kontrole te przeprowadzone zostały zarówno przed dokonaniem zwrotu, jak i w okresie od miesiąca do czterech miesięcy po jego realizacji (§ 5 pkt IV ppkt 9 ww. Wytycznych). Przeprowadzenie kontroli dopiero po zrealizowanym zwrocie podatku VAT spowodowane było dużą ilością zleceń do kontroli, a odstąpienie od kontroli w danym okresie w każdym przypadku poprzedzone było analizą oceny ryzyka zasadności zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 191-196, 243)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że Urząd typując podmioty do kontroli powinien korzystać z analiz raportów generowanych z systemu VIES. Naczelnik Urzędu w wyjaśnieniu podała, że raporty te wykorzystywane są do analizy niezgodności między deklaracjami VAT, a informacjami podsumowującymi VAT UE, natomiast do typowania podmiotów do kontroli Urząd tych raportów nie wykorzystuje.

(dowód: akta kontroli str. 207-209, 416-417)

2. NIK zwraca uwagę na roczną bezczynność Urzędu w sytuacji otrzymania informacji z łotewskiego organu podatkowego¹⁷ o wątpliwości w zakresie transakcji wewnątrzspółnotowych. Naczelnik Urzędu sprawę tę wyjaśniła dużym obciążeniem kontrolami przez dział kontroli podatkowej oraz tym, że dział obsługi bezpośredniej dowiedział się o tej sprawie po upływie roku. Rozważa się przekazanie tej informacji do działu analiz i planowania celem wykorzystania jej przy planowaniu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 417-418)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

5. Opracowywanie planów kontroli, monitorowanie ich realizacji oraz prowadzenie postępowań kontrolnych

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie zostały ustalone i były przestrzegane uregulowania wewnętrzne¹⁸ dotyczące opracowywania planów kontroli. W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) Urząd sporządzał kwartalne plany kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 246-258)

Na 2012 r. Urząd ujął w kwartalnych planach kontroli 133 podmioty, z czego skontrolował 96 podmiotów (72,2%). Na dwa kwartały 2013 r. Urząd zaplanował kontrolę 90 podmiotów, z czego skontrolował 70 (77,8%). Naczelnik Urzędu, niezrealizowanie planów wyjaśniła m.in. nieobecnością pracowników kontroli, koniecznością zrealizowania innych kontroli poza planem, a także koniecznością ograniczenia kosztów delegacji.

(dowód: akta kontroli str. 246-258, 415-416)

W planie kontroli na III kwartał 2012 r. zaplanowano kontrolę podatku VAT w trzech podmiotach, natomiast na IV kwartał 2012 r. w 13 podmiotach. Wszystkie

¹⁷ W drodze wymiany spontanicznej - za pomocą formularza „SCAC 2004”.

¹⁸ Procedura docelowa – Wersja 4 nr 1 pn. Procedura dotycząca opracowania i realizacji planu kontroli - obowiązując do dnia 8 października 2012 r. i Instrukcja nr I-KP.01-2/1 z dnia 9 października 2012 r. w sprawie typowania podmiotów do kontroli i planowanie kontroli podatkowej – obowiązująca do dnia zakończenia kontroli.

zaplanowane w III kwartale kontrole podatkowe podatku VAT zostały zrealizowane. Z zaplanowanych do kontroli w IV kwartale 2012 r. 13 podmiotów skontrolowano dziewięć, trzy podmioty zostały przeniesione do kontroli na I kwartał 2013 r. (dwa skontrolowano, a w jednym kontrola jest obecnie prowadzona¹⁹), zaś jeden został wykreślony z planu kontroli, w związku ze zmianą właściwości miejscowej podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 230-237)

Liczba kontroli podatkowych w zakresie podatku VAT²⁰ przeprowadzonych przez Urząd była następująca: w 2011 r. – 729, w tym kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości - 394, w 2012 r. – 709, w tym kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości - 338, w I połowie 2012 r. – 404, w tym kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości - 178, w I połowie 2013 r. – 246, w tym kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości - 119.

Kontrole podatkowe podatku VAT przeprowadzone w 2012 r. w obszarze ryzyka nr 1²¹ stanowiły 29,6% w ogólnej liczbie kontroli VAT. Kontrole podatkowe przeprowadzone w 2012 r. podatku VAT w obszarze ryzyka nr 3²² stanowiły 82,5% w ogólnej liczbie kontroli VAT. Kontrole podatkowe podatku VAT przeprowadzone w I półroczu 2013 r. w obszarze ryzyka nr 1²³ stanowiły 76,2% w ogólnej liczbie kontroli VAT.

Liczba kontroli pozytywnych w 2012 r. w ogólnej liczbie kontroli podatkowych²⁴ stanowiła 65,3%, a w 2011 r. 65,6%. W I połowie 2012 r. i I połowie 2013 r. odpowiednio liczba kontroli pozytywnych w ogólnej liczbie kontroli wynosiła 65,2% i 60,7%.

Kwota uszczupień ujawniona w wyniku przeprowadzonych kontroli podatkowych w zakresie podatku VAT w 2011 r. wynosiła 17.698,0 tys. zł, a w 2012 r. – 19.061,0 tys. zł. W I połowie 2012 r. i w I połowie 2013 r. kwoty ujawnionych uszczupień wynosiły odpowiednio: 5.737,0 tys. zł i 4.038,0 tys. zł.

Liczba i wartość faktur dokumentujących fikcyjne transakcje ujawnione w wyniku kontroli podatkowych wynosiła odpowiednio: w 2011 r. - 17 faktur na łączną kwotę 519 tys. zł, w 2012 r. – 58 faktur na łączną kwotę 2.864 tys. zł. W I połowie 2012 r. i I połowie 2013 r. liczba i wartość takich faktur wyniosła: 45 na łączną kwotę 2.310 tys. i 167 faktur na łączną kwotę 26.898 tys. zł. W latach 2011-2013 (do 30 czerwca) nie ujawniono w wyniku czynności sprawdzających z udziałem podatnika faktur dokumentujących fikcyjne transakcje.

Wartość wskaźnika skuteczności kontroli w 2012 r. odpowiednio w obszarach nr 1 i nr 3 była niższa o 24 i 28 punktu procentowego od wartości wskaźnika skuteczności dla kontroli VAT ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 115-117)

Liczba otrzymanych przez Urząd wniosków o udzielenie informacji oraz o przeprowadzenie postępowania administracyjnego w trybie art. 7 rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości

¹⁹ Kontrola rozpoczęła się 21 lutego 2013 r. i została ostatecznie przedłużona do 31 grudnia 2013 r. z uwagi na oczekiwanie na wniosek złożony do innego kraju o podanie informacji w zakresie działalności kontrolowanego podmiotu.

²⁰ Kontroli właściwych, w tym dotyczących zwrotu VAT oraz kontroli doraźnych dotyczących zasadności zwrotu VAT.

²¹ Dokonywanie transakcji wewnątrzspółnotowych.

²² Wykazanie, co do zasady, znacznych zwrotów w podatku od towarów i usług lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia.

²³ Wykazanie, co do zasady, znacznych zwrotów w podatku od towarów i usług lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia.

²⁴ Relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości (pozytywnych) do liczby kontroli przeprowadzanych, zwana wskaźnikiem skuteczności kontroli.

dodanej²⁵ w kontrolowanym okresie zwiększała się i wynosiła: 32 w 2011 r., 46 w 2012 r. i 37 w I półroczu 2013 r. Analogicznie zwiększała się liczba wniosków kierowanych przez Urząd do innych państw członkowskich: z trzech w 2011 r., 12 w 2012 r. do 16 w I półroczu 2013 r.

Minister Finansów zobowiązał urzędy skarbowe do udzielania odpowiedzi dla wniosków z 90 dniowym terminem realizacji w ciągu 65 dni, a dla wniosków 30 dniowych - 17 dni. W 55 z 83 (66,3%) spraw Urząd przedłużył termin udzielenia informacji. Przedłużenia tych terminów spowodowane były oczekiwaniem na wyniki kontroli podatkowych lub na wynik czynności sprawdzających z udziałem podatnika. Urząd, niezwłocznie informował izbę skarbową o niemożności dotrzymania terminu oraz o możliwym terminie udzielenia odpowiedzi. Ustalono, że w dwóch kontrolowanych sprawach, udzielone odpowiedzi były rzetelne, a podjęte działania były wystarczające dla ustalenia stanu faktycznego.

(dowód: akta kontroli str. 118, 265-273)

W latach 2012-2013 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia odpowiedzi na wnioski skierowane przez Urząd do administracji podatkowych krajów członkowskich UE w trybie art. 7 ww. rozporządzenia Rady UE. W dwóch przypadkach do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, nie otrzymano jednak odpowiedzi na wysłane wnioski (od administracji brytyjskiej oraz niemieckiej), z uwagi na prowadzone przez tamtejsze administracje czynności wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 393-395)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia Rady UE nr 904/2010, organ wezwany udziela informacji, o których mowa w art. 7 i 9, najszybciej jak to możliwe i nie później niż w ciągu trzech miesięcy od daty otrzymania wniosku. Minister Finansów ustalił²⁶ terminy obowiązujące w polskiej administracji podatkowej w zakresie wymiany informacji o VAT (termin podstawowy – 90 dniowy i skrócony 30 dniowy). W przypadku gdy organ wezwany nie jest w stanie odpowiedzieć na wniosek w terminie, niezwłocznie informuje organ występujący z wnioskiem na piśmie o przyczynach niemożności dotrzymania terminu oraz o możliwym terminie udzielenia odpowiedzi. W jednej z dwóch poddanych analizie spraw, w których Urząd przeprowadził kontrole, stwierdzono opóźnienie w przekazaniu odpowiedzi na wniosek²⁷, który wpłynął do Urzędu 28 września 2012 r. (był to wniosek z 30 dniowym terminem na udzielenie odpowiedzi). Urząd przedłużał termin (do 17 marca 2013 r.) na udzielenie odpowiedzi w związku z prowadzonymi w tym zakresie czynnościami kontrolnymi i w dniu 26 lutego 2013 r. był w posiadaniu protokołu kontroli (w tym wyników kontroli podatkowej). Pomimo braku podstaw, jeszcze dwukrotnie przedłużał termin do realizacji tego wniosku, uzasadniając to koniecznością oczekiwania na wynik kontroli podatkowej (pomimo, iż posiadał już wyniki tej kontroli). Odpowiedź do izby skarbowej wysłano dopiero w dniu 16 maja 2013 r., tj. 79 dni po zebraniu materiału dowodowego. Nieprawidłowość ta spowodowana została brakiem prawidłowego przepływu informacji pomiędzy Działem Obsługi Bezpośredniej OB II i Działem Kontroli KP II zaangażowanymi w załatwienie tej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 274-276)

²⁵ DZ.U.UE L 268 z 12 października 2010 r.

²⁶ W instrukcji w sprawie wymiany informacji o VAT

²⁷ nr SCAC_E_GB_PL_20120925_PL-0964-225758 z dnia 25 września 2012 r. Wniosek ten był z 30 dniowym terminem obowiązującym na udzielenie odpowiedzi. Termin ten to całkowity czas na realizację wniosków o informację przez wszystkie jednostki zaangażowane w wyminę informacji o VAT na poszczególnych etapach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie.

6. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe.

W latach 2011-2013 (I półrocze) liczba wydanych decyzji VAT wyniosła łącznie 118, z tego, w poszczególnych latach odpowiednio: 87, 15 i 16. Podatnicy złożyli odwołania od 26 decyzji, z tego: od 18 w 2011 r., od pięciu w 2012 r. i od trzech w 2013 r.

Wskaźnik decyzji zaskarżonych do wydanych kształtował się następująco: w 2011 r. – 20,7%, w 2012 r. – 33,3% i w I półroczu 2013 r. – 18,8%.

W decyzjach, Naczelnik Urzędu wymierzyła podatek VAT w wysokości 272.182 tys. zł w 2011 r., 13.064 tys. zł w 2012 r. i 26.231 tys. zł w I półroczu 2013 r.

Wskaźnik decyzji utrzymanych w toku postępowania odwoławczego wyniósł 50,0% w 2011 r. i w I półroczu 2013 r. oraz 25,0% w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 119)

W kontrolowanym okresie, dyrektor izby skarbowej uchylił, aż cztery z ośmiu decyzji Naczelnika Urzędu, od których podatnicy wnieśli odwołania. Z uzasadnień rozstrzygnięć wynika, że przyczynami uchylenia tych decyzji były: błędne wskazanie kwot w decyzji, potrzeba sporządzenia protokołu z badania ksiąg podatkowych, częściowe umorzenie postępowania z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oraz potrzeba przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego w znacznej części. W sprawach tych postępowania podatkowe wszczynane były w terminach do 77 dni od daty zakończenia kontroli. Urząd rzetelnie informował strony o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Otrzymane przez komórkę rachunkowości podatkowej decyzje były niezwłocznie ewidencjonowane na kartach kontowych.

(dowód: akta kontroli str. 277-278)

Liczba wydanych decyzji wymiarowych dotyczących uszczuplonego podatku VAT zmniejszyła się z 11 w 2011 r. do pięciu w 2012 r., przy jednoczesnym wzroście liczby korekt deklaracji z 83 w 2011 r. do 132 w 2012 r. Liczba wydanych decyzji wymiarowych dotyczących uszczuplonego podatku VAT w okresach półrocznych zwiększyła się z dwóch w I półroczu 2012 r. do trzech w I półroczu 2013 r., przy jednoczesnym nieznacznym spadku liczby korekt deklaracji z 58 w I półroczu 2012 r. do 56 w I półroczu 2013 r.

Kwoty uszczuplonego podatku VAT objęte decyzjami do zapłaty zmniejszyły się z 1.015 tys. zł w 2011 r. do 932 tys. zł w 2012 r., natomiast w okresach półrocznych uległy zwiększeniu z 56 tys. zł w I półroczu 2012 r. do 452 tys. zł w I półroczu 2013 r. Kwoty uszczuplonego podatku VAT do zapłaty wynikające z korekt deklaracji wzrastały z 776 tys. zł w 2011 r. do 3.595 tys. zł w 2012 r., oraz w okresach półrocznych z 1.257 tys. zł w I półroczu 2012 r. do 2.044 tys. zł w I półroczu 2013 r.

Kwoty wpłacone dobrowolnie oraz na etapie postępowania windykacyjnego i egzekucyjnego wynikające z decyzji malały z 892 tys. zł w 2011 r. do 58 tys. zł w 2012 r. i z 56 tys. zł w I półroczu 2012 r. do 0 zł w I półroczu 2013 r. Systematycznie wzrastały natomiast wpłacone kwoty wynikające z korekt deklaracji: z 652 tys. zł w 2011 r. do 920 tys. zł w 2012 r. i z 845 w I półroczu 2012 r. do 1.779 tys. zł w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 120)

Na próbie 10 najwyższych zaległości w podatku VAT wg stanu na 30 czerwca 2013 r., w wyniku nieprawidłowości ujawnionych przez Urząd w łącznej kwocie 2.203,7 tys. zł oraz 10 najwyższych zaległości w podatku VAT na 30 czerwca 2013 r., w wyniku nieprawidłowości ujawnionych przez urząd kontroli skarbowej w łącznej kwocie 165.318,8 tys. zł ustalono, że kwota wpłat na poczet uszczupień wyniosła ogółem 3.484,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 287-294)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., 10 największych dłużników VAT posiadało zaległości w łącznej kwocie 178.428,1 tys. zł. W sześciu sprawach przypisy dokonane zostały na podstawie decyzji UKS (w wyniku kontroli stwierdzono nierzetelne faktury, nierzetelne zapisy w prowadzonej ewidencji), a w czterech, na podstawie deklaracji. Przyczynami niewyegzekwowania zaległości były: brak majątku w sześciu sprawach, zmiana właściwości miejscowej jednego podmiotu, zbieg egzekucji z komornikiem sądowym, ogłoszenie upadłości i rozłożenie zaległości na raty.

(dowód: akta kontroli str. 295-297)

W latach 2011-2013 (do 30 czerwca 2013 r.) liczba kontroli podatku VAT przeprowadzonych przez Urząd zmniejszała się wynosząc odpowiednio: 898, 834 i 315 w I półroczu 2013 r.

We wskazanym okresie nieprawidłowości zostały stwierdzone odpowiednio w 422, 381 i 135 kontrolach, po których skierowano odpowiednio dziewięć, cztery i jedno zawiadomienie do komórki karno-skarbowej oraz wszczęto odpowiednio 12, sześć i dwa postępowania karno-skarbowe. W jednej sprawie nałożono mandat karny, w jednej skierowano akt oskarżenia do sądu, w sześciu sąd zatwierdził wnioski o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, a w jednej umorzono postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zdaniem NIK, niepełne lub niewłaściwe udokumentowanie stanu faktycznego w trzech decyzjach Naczelnik Urzędu, uchylonych przez dyrektora izby skarbowej, świadczy o wadliwości wydawanych przez Urząd rozstrzygnięć. Ponadto w jednej sprawie²⁸, na podstawie art. 140 Ordynacji podatkowej, wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy, jako przyczynę niedotrzymania terminu podając umożliwienie stronie wypowiedzenia się odnośnie zebranego materiału dowodowego. Zdaniem NIK, spowodowane to było nieuzasadnionymi przerwami między poszczególnymi czynnościami Urzędu. Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Urzędu wynika m.in., że na czas trwania postępowania podatkowego wpływ miały skomplikowany charakter sprawy i duża ilość obowiązków nałożonych na Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 277-278)

2. W ocenie NIK, czynności związane z dochodzeniem zaległego podatku VAT od pięciu dłużników wykonywane były w sposób przewlekły:

- postępowanie o przeniesienie odpowiedzialności za zobowiązania spółki W. (zaległość 377,9 tys. zł) zostało wszczęte dopiero po upływie prawie pół roku od daty umorzenia postępowania egzekucyjnego,

- wniosek o przeniesienie odpowiedzialności za zobowiązania spółki H.O.D. (zaległość 368,45 tys. zł) złożono dopiero po upływie trzech miesięcy od daty umorzenia postępowania egzekucyjnego wobec spółki, a postępowanie w tej sprawie wszczęto po upływie kolejnych siedmiu miesięcy,

²⁸ nr PPI/4400-4/13.

- postanowienie w sprawie przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania spółki M. (zaległość 17.640,8 tys. zł) na osoby trzecie zostało wydane dopiero podczas kontroli NIK (po upływie 10 miesięcy od daty umorzenia postępowania egzekucyjnego),
- wniosek o przeniesienie na członka zarządu odpowiedzialności za zobowiązania spółki P. (zaległość 4.532,30 tys. zł) skierowano dopiero podczas kontroli NIK (po upływie roku od doręczenia postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego),
- nie zgłoszono wierzytelności do masy upadłości spółki A. (zaległość 3.328,30 tys. zł), pomimo upływu półtora roku od daty wydania decyzji w sprawie podatku VAT²⁹.

Naczelnik Urzędu, zwłokę w prowadzeniu opisanych postępowań wyjaśniła dużą ilością prowadzonych spraw, długotrwałą nieobecnością pracownika prowadzącego jedną z tych spraw oraz przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 297-294, 298-300)

3. W wyniku kontroli akt 10 spraw karnych skarbowych podatników posiadających najwyższe zaległości w podatku VAT wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., przypisane na podstawie decyzji wymiarowych i korekt deklaracji w wyniku nieprawidłowości ujawnionych przez Urząd w łącznej kwocie 2.203,71 tys. zł, NIK stwierdziła nieprawidłowości, aż w ośmiu sprawach. Ustalenia kontroli wykazały, że:

- nie złożono zawiadomienia na stanowisko karno-skarbowe w sprawie spółki G.B.I.³⁰, skutkiem czego było przedawnienie karalności czynu w 2010 r.,
- nie podjęto żadnych czynności mających na celu wszczęcie postępowań karnych skarbowych w sprawach spółek B.P.³¹ i C.S.³² co doprowadziło do przedawnienia karalności czynu w 2012 r.,
- przekazano na stanowisko karno-skarbowe sprawę spółki C.S. dopiero po upływie 15 miesięcy od daty wydania decyzji w sprawie podatku VAT,
- nie wszczęto postępowań karno-skarbowych wobec spółek W. i A.³³, pomimo upływu odpowiednio ponad roku i pół roku, od przekazania zawiadomień w tych sprawach na stanowisko karno-skarbowe,
- wobec spółki H.³⁴ działanie podjęto dopiero po upływie roku od wydania decyzji w zakresie podatku VAT sprawę przekazując na stanowisko karno-skarbowe, a jedynymi podjętymi czynnościami było wysłanie trzech wezwań, w tym jedno wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK (po upływie dwóch lat),
- zawiadomienie na stanowisko karno-skarbowe w sprawie spółki T.³⁵ zostało przekazane po upływie 16 miesięcy, od daty wydania decyzji w sprawie podatku VAT, skutkiem czego było przedawnienie karalności czterech czynów, a wobec jednego z ujawnionych czynów nie zostały podjęte żadne czynności przez 19 miesięcy,

²⁹Opisane nieprawidłowości świadczą o niezrealizowaniu wniosku nr 11 kontroli NIK P/09/023 dotyczącego dochodzenia zaległych należności.

³⁰ nr systemowy kontroli 5731.

³¹ nr systemowy kontroli 10389.

³² nr systemowe kontroli 5968,6225 i 6226.

³³ nr systemowe kontroli 11728 i 12677.

³⁴ nr systemowy kontroli 8704.

³⁵ nr systemowe kontroli 6237, 6238, 6239, 6240 i 6262.

- wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania karno-skarbowego wobec spółki A.³⁶ nastąpiło dopiero po upływie ponad roku od ujawnienia czynu zabronionego z Kodeksu karnego skarbowego.

Naczelnik Urzędu powyższe sprawy wyjaśniła długotrwałą chorobą pracownika zajmującego się sprawami karnymi skarbowymi, błędnymi interpretacjami co do kwalifikacji popełnionych czynów zabronionych, prowadzeniem innych spraw karnych skarbowych, względami ekonomiki procesowej i przeoczeniem.

W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości świadczą o niewłaściwym nadzorze w zakresie spraw związanych ze wszczynaniem postępowań karnych skarbowych oraz związanych z egzekwowaniem należności podatkowych. Nieprawidłowości tego rodzaju świadczą o niewłaściwej organizacji pracy kontrolowanej jednostki (brak zapewnienia zastępstw). Prowadzą one także do nierównego traktowania podatników znajdujących się w podobnych sytuacjach prawnych (w tym tolerowania niewywiązywania się z zobowiązań podatkowych niektórych podatników), a przez to, stanowią przejaw występowania w działalności kontrolowanej jednostki zjawisk sprzyjających działaniom korupcyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 301-307, 312-318)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

- 1) sporządzanie ocen ryzyka w systemie VIES dla podatników VAT UE niezwłocznie po dokonaniu ich rejestracji,
- 2) niezwłoczne wykreślanie podatników z rejestru VAT w sytuacjach, kiedy występują przesłanki do ich wykreślenia,
- 3) skuteczne monitorowanie podatników, którym należy zamknąć obowiązek podatkowy oraz podejmowanie działań w celu wyjaśnienia ich sytuacji,
- 4) zawieranie w kartach oceny zasadności zwrotu wszystkich wymaganych informacji, w szczególności informacji o powodach odstąpienia od przeprowadzenia kontroli,
- 5) terminowe udzielanie informacji, o których mowa w art. 7 rozporządzenia Rady UE Nr 904/2010,
- 6) wszczynanie oraz prowadzenie postępowań podatkowych i karnych skarbowych bez zbędnej zwłoki,
- 7) niezwłoczne podejmowanie czynności mających na celu dochodzenie zaległych należności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

³⁶ nr systemowy kontroli 8468.

³⁷ 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 9 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Dyrektor

Jolanta Oko-Brzezińska

z up. Krzysztof Matuszek

specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor