



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO- 4101-23-03/2013
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
lpoc@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

1. Agata Nowak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87723 z 23 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Piotr Iwański, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87735 z 7 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu
ul. Strzelecka 2/6, 61-845 Poznań (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Piotr Leszkowski, dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w Poznaniu

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Urzędu 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

Powyższą ocenę uzasadniają oceny cząstkowe oraz charakter sformułowanych uwag. W latach 2012-2013 (I półrocze), Urząd w sposób należyty wykorzystywał rozwiązania systemowe mające na celu zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług (dalej: VAT). Urząd analizował dane z systemu VIES² o transakcjach wewnątrzwspólnotowych w celu wytypowania podmiotów podejrzanych o udział w oszustwach w obszarze VAT oraz informacje uzyskane poprzez sieć Eurofisc³. Typując podmioty do kontroli oraz realizacji zadań kontrolnych Urząd koncentrował się na zagadnieniach wskazywanych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS). Postępowaniami kontrolnymi obejmowane były podmioty podejrzane o udział w oszustwach typu „karuzela podatkowa”. W badanym okresie jakość wydawanych decyzji Dyrektora Urzędu w sprawie VAT uległa poprawie. NIK zwraca uwagę na przewlekłość działań mających na celu wszczęcie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie zostały sformalizowane zasady analizy danych obejmujących transakcje wewnątrzwspólnotowe oraz dane wymieniane w ramach sieci Eurofisc. Analiza danych podmiotów typowanych do kontroli przeprowadzana była według

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

² VAT Information Exchange System – system wymiany informacji o podatku VAT funkcjonujący w Unii Europejskiej.

³ Eurofisc – sieć utworzona przez kraje członkowskie UE w celu rozwoju wielostronnej współpracy w walce z przestępczością VAT, służąca szybkiej wymianie informacji pomiędzy tymi krajami.

formularza p.n. „Analiza dotycząca podmiotu do kontroli”, zawierającego m.in. dane z systemu VIES i z deklaracji podatkowej VAT.

(dowód: akta kontroli str. 207, 226-233, 449)

Urząd otrzymał z Ministerstwa Finansów wytyczne w zakresie systemu kontroli, strategii zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług w transakcjach wewnątrzwspólnotowych oraz informator dotyczący kontroli handlu prowadzonego za pośrednictwem sieci Internet. Ponadto, Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów co roku ustalał zadania do realizacji przez urzędy kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 441)

Urząd typując podmioty do kontroli wykorzystywał istotne wskazania ze źródeł zewnętrznych oraz wewnętrznych. W celu wytypowania podmiotów do kontroli Wydział Analiz i Planowania („WAIp”) przeprowadzał analizy indywidualnych podmiotów lub grup podmiotów, wykorzystując dane z systemów informatycznych. Analizy podmiotów indywidualnych przeprowadzano na bieżąco w związku z otrzymaniem wniosków wewnętrznych lub zewnętrznych o przeprowadzenie kontroli. W latach 2012-2013 analizami systemowymi objęto wybrane branże oraz obszary szczególnego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości⁴. Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazywano propozycje podmiotów do kontroli ze wskazaniem przedmiotu kontroli oraz przesłanek uzasadniających jej podjęcie. NIK nie stwierdziła przypadków niewytypowania do kontroli podmiotów, w odniesieniu do których Urząd zidentyfikował ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze VAT.

(dowód: akta kontroli str. 6-26, 207-230, 274-275, 440, 553, 284-299, 308-317, 499-544, 554)

Urząd systematycznie korzystał z danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych dostępnych w systemie VIES. Prowadzono analizy jednostkowe dotyczące podmiotów monitorowanych w sieci Eurofisc oraz podmiotów z „wirtualnych biur”. Ponadto, w przypadku analizy sporządzanej na obowiązującym arkuszu analizy podmiotu⁵ sprawdzano dany podmiot w systemie VIES w zakresie różnic w wewnątrzwspólnotowych dostawach i nabyciach towarów. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono cztery analizy systemowe bazujące na danych z systemu VIES w zakresie transakcji wewnątrzwspólnotowych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 213-225, 274-275, 283-297, 325-328, 336-342, 446-455)

W wyjaśnieniach dotyczących częstotliwości analiz danych o transakcjach wewnątrzwspólnotowych z VIES Dyrektor Urzędu podał, że sprawdzenie podmiotów w ww. systemie dokonywane było na etapie analizy i monitorowania podmiotu typowanego do kontroli oraz objętego postępowaniem kontrolnym. Ponadto Urząd otrzymał z Izby Skarbowej w Poznaniu pismo wskazujące, na kierowanie przez niego nadmiernej ilości zapytań w systemie VIES.

(dowód: akta kontroli str. 318, 325-328, 335)

⁴ M.in. analizy w obszarze VAT pn. „Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów” (termin analizy: II kwartał 2012 r.), „Puste faktury” (termin analizy: IV kwartał 2012 r.), „Mechanizm „reverse charge”, w tym obrót krajowy i wewnątrzwspólnotowy” (termin analizy: II kwartał 2013 r.), „Transakcje wewnątrzwspólnotowe – rozliczenia WNT” (termin analizy: II kwartał 2013 r.), „Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów” (termin analizy: II kwartał 2013 r.), „Wirtualne biura” (termin analizy: II kwartał 2013 r.).

⁵ Arkusz analizy sporządzany dla każdego pomiotu typowanego do kontroli, zawierający m.in. dane identyfikacyjne podmiotu, informacje o przedmiocie działalności, przesłankach do podjęcia kontroli, danych z deklaracji podatkowych.

⁶ Transakcje wewnątrzwspólnotowe – rozliczenia WNT (termin analizy: II kwartał 2013 r.); Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów (termin analizy: II kwartał 2012 r. i II kwartał 2013 r.) – zakres powyższych analiz różnił się przyjętymi kryteriami jakościowymi; analiza obszaru ryzyka – wirtualne biura.

Z bazy WuJA⁷ Urząd wytypował 148 podmiotów wysokiego ryzyka z obszarów: „wirtualne biuro”, wewnątrzwspólnotowy obrót towarami i obrót paliwami. Monitoringiem Urząd objął 87 podmiotów podwyższonego ryzyka, w 32 prowadził postępowanie kontrole, a w ośmiu zaplanował kontrolę. Sprawy 21 podmiotów podwyższonego ryzyka zostały przekazane według właściwości miejscowej innym urzędom kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 32, 360-365, 400-404, 446-465)

W badanym okresie Urząd posiadał informacje, pochodzące z sieci Eurofisc, o 55 podmiotach⁸, podejrzanych o udział w oszustwie karuzelowym. Czynności analityczne Urzędu potwierdziły podejrzenie udziału dziewięciu podatników w oszustwie karuzelowym. Kontrolą objęto cztery podmioty, jeden oczekiwał na rozpoczęcie postępowania kontrolnego, a sprawy czterech nadal analizowano.

(dowód: akta kontroli str. 355-357, 366-368)

Urząd otrzymywał co miesiąc z Izby Skarbowej w Poznaniu na podstawie § 16 ust. 2 Zarządzenia nr 10 Ministra Finansów z dnia 10 lutego 2012 r.⁹ rejestry zapytań SCAC¹⁰ (wysyłanych z urzędów skarbowych i otrzymywanych przez urzędy skarbowe). Wobec 28 podmiotów wykazanych w raportach przesłanych przez Izbę Skarbową w Poznaniu Urząd prowadził 44 postępowania kontrolne, w których formularze SCAC stanowiły dodatkowe źródło informacji o podatniku.

(dowód: akta kontroli str. 318-331, 405)

Rozpoznane przez Urząd nowe typy oszustw w podatku VAT polegały na rejestracji spółek (przeznaczonych do dalszej odsprzedaży), ze wskazaniem jako adresu rejestracyjnego adresu „wirtualnego biura”.

(dowód: akta kontroli str. 198-206)

W badanym okresie Urząd nie posiadał dostępu do danych służb celnych o polskich podmiotach dokonujących odpraw w procedurze celnej 42xx na terenie innych państw. Natomiast posiadał dostęp do danych w systemie ALINA (System Analizy Zgłoszeń Celných prowadzony na podstawie dokumentów SAD¹¹ z polskich organów celnych) w zakresie polskich podatników dokonujących odpraw celnych na terytorium Polski. Na podstawie danych z powyższego systemu Urząd zidentyfikował, w badanym okresie, jeden podmiot z terenu województwa wielkopolskiego, który dokonywał importu z zastosowaniem procedury 42xx. Powyższy podmiot nie został objęty postępowaniem kontrolnym z uwagi na niespełnienie założonych kryteriów.

W latach 2012-2013 (I półrocze) Urząd prowadził trzy postępowania kontrolne, wobec podmiotów stosujących procedurę 42xx zidentyfikowanych w okresie wcześniejszym. W 2012 r. zakończono, trwającą od 2010 r., kontrolę podatnika stosującego procedurę 42xx, w wyniku której stwierdzono uszczuplenie na kwotę 4 532 tys. zł, oraz rozpoczęto kontrolę u innego podatnika stosującego powyższą procedurę, która pozostaje w toku. Ponadto jeden z podmiotów wytypowanych do kontroli w związku ze stosowaniem procedury 42xx zmienił właściwość miejscową. W pierwszym półroczu 2013 r. Urząd rozpoczął również jedną kontrolę u podatnika stosującego procedurę 42xx.

(dowód: akta kontroli str. 198-206, 282, 318-320, 324-325, 453)

⁷ Elektroniczna ewidencja podmiotów wskazanych we wnioskach o kontrolę.

⁸ Przed 2012 r. dziewięć podmiotów, w 2012 r. 25 podmiotów, a w I półroczu 2013r. 21 podmiotów.

⁹ Zarządzenie nr 10 Ministra Finansów z dnia 10 lutego 2012 w sprawie w sprawie wyznaczenia jednostek odpowiedzialnych za nadzór i wymianę informacji o VAT oraz sposobu realizacji wymiany informacji o VAT (Dz. Urz. MF. z dnia 14 lutego 2012 r., poz. 7).

¹⁰ Formularz służący wymianie informacji o podatku VAT pomiędzy państwami członkowskimi. Formularz SCAC 2004 stosuje się do ogólnej wymiany informacji o VAT, SCAC 383 wykorzystywany jest w przypadku, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie dokonania oszustwa typu „znikający podatnik”.

¹¹ Jednolity dokument administracyjny (ang. Single Administrative Document) – dokument celny wykorzystywany w międzynarodowym obrocie towarowym.

W latach 2012-2013 (I półrocze) na podstawie ustaleń pracowników Wydziału Wywiadu Skarbowego wnioskowano o kontrolę w zakresie fikcyjnych faktur oraz znikających podatników odpowiednio w 115 i 57 podmiotach. Z ustaleń Wydziału Wywiadu Skarbowego wynikało, że pieniądze pochodzące z oszustw w podatku VAT trafiały do kontrolowanych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 469-470)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że skuteczność zwalczania oszustw w VAT zależy od sprawnego wykrywania podmiotów mogących uczestniczyć w dokonywaniu oszustw oraz szybkości reakcji na występujące zagrożenia. Zdaniem NIK, brak sformalizowanych zasad analizy danych obejmujących transakcje wewnątrzspółnotowe oraz niska częstotliwość ich przeprowadzania nie sprzyja zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu oszustw w VAT.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w ww. skontrolowanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Liczba podmiotów wskazanych do kontroli, ujętych w planie kontroli i objętych kontrolą:

- w I półroczu 2012 r. wyniosła odpowiednio: 258, 227, 176,
- w II półroczu 2012 r. wyniosła odpowiednio: 243, 199, 174,
- w I półroczu 2013 r. wyniosła odpowiednio: 225, 182, 159.

W odniesieniu do kontroli w obszarze VAT wartości te wynosiły:

- w I półroczu 2012 r. odpowiednio: 168, 148, 115,
- w II półroczu 2012 r. odpowiednio: 169, 137, 117,
- w I półroczu 2013 r. odpowiednio: 163, 124, 106.

(dowód: akta kontroli str. 235-236)

Przy tworzeniu planów kontroli Urząd korzystał m.in. z własnych analiz, wniosków Policji i Prokuratury, wniosków urzędów skarbowych/izby skarbowej, informacji wywiadu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 237, 283-284, 293-296, 455-456, 492-493)

Zasady opracowywania planów kontroli określone zostały w zarządzeniu Dyrektora Urzędu¹² oraz harmonogramach pracy przy sporządzaniu planu kontroli, przygotowywanych przez WAIp oraz zatwierdzanych przez Dyrektora Urzędu. Kryteria typowania podmiotów do kontroli zostały określone przez ówczesnego Dyrektora Urzędu 19 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-64, 71-139, 298-299, 407-410)

WAIp przed sporządzeniem planu na II półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r. przeprowadził weryfikację podmiotów wskazywanych do kontroli stosując kryteria ustalone przez Dyrektora Urzędu w lipcu 2011 r. Urząd nie sporządzał zbiorczych analiz pozwalających na uszeregowanie podmiotów według ustalonych kryteriów, z których wynikałoby uzasadnienie dla przyjęcia części podmiotów do planu kontroli oraz ujęcia części podmiotów w rezerwie do planu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 226-233, 283-299, 440, 485, 499-544, 553)

Naczelnik WAIp w wyjaśnieniach podała, że jeżeli miałyby być tworzona analiza zbiorcza wszystkich podmiotów, WAIp musiałby mieć dużo wcześniej dane o wszystkich podmiotach, które są zakwalifikowane do kontroli, z uwagi na

¹² Zarządzenie nr 0210/26/2010 Dyrektora Urzędu z 26 maja 2010 r. w sprawie „Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia kontroli skarbowych, postępowań przygotowawczych i innych postępowań w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu, a następnie zarządzenie nr 0210/35/2013 z 19 września 2013 r.

konieczność ujęcia w planie postępowań, które nie zostaną zakończone w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 471-472)

W latach 2011-2013 (I półrocze) liczba przeprowadzonych kontroli planowych co roku zmniejszała się, wynosząc odpowiednio: 379, 348, 184 (I półrocze 2012 r.) i 149 (I półrocze 2013 r.). Z powyższych kontroli odpowiednio: 286, 245, 128 (I półrocze 2012 r.) i 91 (I półrocze 2013 r.) dotyczyło podatku VAT.

Urząd przeprowadził we wskazanym okresie również kontrole doraźne w liczbie odpowiednio: 217, 200, 90 (I półrocze 2012 r.) i 93 (I półrocze 2013 r.). Z powyższych kontroli odpowiednio: 88, 100, 38 (I półrocze 2012 r.) i 49 (I półrocze 2013 r.) dotyczyło podatku VAT.

W wyjaśnieniach Dyrektor Urzędu wskazał, że znaczny odsetek kontroli doraźnych wynikał m.in. z konieczności skoordynowania działań prowadzonych we współpracy z organami ścigania, pozyskiwania od Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji o przepływach pieniężnych podmiotów podejrzewanych o oszustwa w podatku od towarów i usług, ujawnienia okoliczności w toku jednej kontroli generujących podjęcie kolejnego postępowania kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 238-240, 276-278)

Urząd zrealizował plan kontroli na I półrocze 2012 r. w 78%, na II półrocze 2012 r. w 87%, a na I półrocze 2013 r. również w 87%. W AiP monitorował stopień wykonania planu kontroli. Za zgodą Dyrektora Urzędu w II półroczu 2012 r. nie przeprowadzono postępowań kontrolnych w 25 podmiotach ujętych w planie na ten okres, a w I półroczu 2013 r. nie przeprowadzono postępowań kontrolnych w 23 podmiotach ujętych w planie na ten okres. Spośród podmiotów nieobjętych kontrolą w II półroczu 2012 r. 18 podmiotów¹³ zostało ujętych w planie na I półrocze 2013 r., a od kontroli w siedmiu podmiotach odstąpiono¹⁴. Z podmiotów ujętych w planie kontroli na I półrocze 2013 r. 11¹⁵ zostało ujętych w planie na II półrocze 2013 r., a od kontroli w dwunastu podmiotach odstąpiono. Żaden z podmiotów, w których nie zostało podjęte planowane postępowanie kontrolne nie był monitorowany w sieci Eurofisc oraz nie znajdował się w wykazie podmiotów wysokiego ryzyka. Odstąpienie od przeprowadzenia zaplanowanych kontroli wynikało z ujawnienia nowych okoliczności dotyczących podatnika.

(dowód: akta kontroli str. 235-236, 255-257, 283-297, 300-306, 396-398, 440, 473-478, 545-552)

Urząd współpracował z Izłą Skarbową w Poznaniu oraz urzędami skarbowymi w zakresie wymiany informacji o podejmowanych kontrolach oraz o kontrolach ujętych w planach.

(dowód: akta kontroli str. 307, 318-319, 323, 343-351, 399)

W planach kontroli na 2012 r. i I półrocze 2013 r. ujętych zostało dziewięć kontroli w obszarze obrotu stałą budowlaną, 48 w obszarze obrotu złomem, dwie w obszarze stosowania procedury celnej 42xx oraz dwie w obszarze obrotu uprawnieniami do emisji CO₂. Urząd wszczął odpowiednio 18, 57, dwa i cztery (w dwóch podmiotach) postępowania kontrolne. W badanym okresie w obszarze obrotu stałą budowlaną zakończonych zostało 14 postępowań kontrolnych, w wyniku których Urząd stwierdził uszczuplenia na łączną kwotę 2 760 tys. zł. W obszarze obrotu złomem zakończone zostały 72 postępowania kontrolne. W wyniku 65 kontroli Urząd stwierdził uszczuplenia na łączną kwotę 75 810,8 tys. zł.

¹³ W tym osiem przez planu na I półrocze 2012 r.

¹⁴ W tym w dwóch podmiotach, które były przeniesione z planu na I półrocze 2012 r.

¹⁵ W tym jeden podmiot przeniesiony z planu na II półrocze 2012 r.

W obszarze obrotu uprawnieniami do emisji CO₂ Urząd przeprowadził cztery kontrole i stwierdził uszczuplenia na łączną kwotę 7,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 281-282, 358)

W związku z otrzymaniem wniosku komórki wywiadu skarbowego przeprowadzonych zostało:

- w I półroczu 2012 r. 53 kontrole planowe i 24 kontrole doraźne, z czego kontrole VAT stanowiły odpowiednio 79% i 63%,

- w II półroczu 2012 r. po 40 kontroli planowych i doraźnych, z czego kontrole VAT stanowiły odpowiednio 90% i 63%,

- w I półroczu 2013 r. 48 kontroli planowych i 36 doraźnych, z czego kontrole VAT stanowiły odpowiednio 81% i 78%.

Nieujęte w poszczególnych planach kontroli podmioty wskazane we wnioskach wywiadu zostały objęte postępowaniem kontrolnym w późniejszy okresie.

(dowód: akta kontroli str. 248-249, 283-297, 494-497)

W wyniku postępowań przeprowadzonych na wniosek wywiadu skarbowego 154 postępowania zostały zakończone decyzją, z czego postępowania dotyczące VAT stanowiły 70%. Łączna wartość ustaleń (decyzji i korekt), stwierdzonych w toku kontroli VAT przeprowadzonych na wniosek wywiadu skarbowego w latach 2012-2013 (I półrocze), wyniosła 239 411 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 248-249, 354)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie kierował wniosków o wszczęcie kontroli wielostronnej, natomiast pracownicy Urzędu uczestniczyli w kontroli wielostronnej z udziałem innych państw członkowskich. Postępowanie kontrolne dotyczyło fikcyjnych wewnątrzspółnotowych nabyć i dostaw oleju napędowego. Efektem tej kontroli był przypis w wysokości 49 504,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

W badanym okresie Urząd otrzymał trzy wnioski urzędów skarbowych o przeprowadzenie kontroli zasadności zwrotu VAT, na podstawie których przeprowadził kontrole doraźne, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

W latach 2012-2013 (I półrocze) obowiązywały porozumienia o współpracy zawarte przez Urząd z Dyrektorem Izby Skarbowej w Poznaniu¹⁶ oraz Dyrektorem Izby Celnej w Poznaniu¹⁷ regulujące wymianę informacji w zakresie walki z przestępczością podatkową oraz typowanie do kontroli podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 140-197, 399)

W latach 2012-2013 (I półrocze) we współpracy z Policją, Prokuraturą, Centralnym Biurem Śledczym oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego Urząd przeprowadził 57 postępowań kontrolnych (32 kontrole doraźne i 25 kontroli planowych), efektem których był przypis podatku na łączną kwotę 167 085,2 tys. zł.

W wyniku postępowań przygotowawczych prowadzonych pod nadzorem prokuratury w sprawach związanych z nadużyciami w podatku VAT w kontrolowanym okresie wobec 23 osób sądy orzekły kary pozbawienia wolności w zawieszeniu bez orzekania o konfiskacie majątków skazanych.

(dowód: akta kontroli str. 318-319, 324, 332-334, 480-484)

Odsetek kontroli VAT, w których Urząd stwierdził nieprawidłowości wyniósł w 2011 r. 72%, w 2012 r. 73%, zarówno w kontrolach planowych jak i doraźnych. W I półroczu 2012 r. nieprawidłowości stwierdzono w 75% podmiotów kontrolowanych w zakresie

¹⁶ Porozumienie z 26 lutego 2009 r. oraz Porozumienie z 30 lipca 2012 r.

¹⁷ Porozumienie z 16 kwietnia 2010 r. oraz Porozumienie z 31 lipca 2012 r.

podatku VAT, przy czym w przypadku kontroli planowych było to 71%, natomiast w kontrolach doraźnych 89%. W I półroczu 2013 r. udział kontroli VAT, w których stwierdzono nieprawidłowości wynosił 81%, przy czym w przypadku kontroli planowych było to 78%, natomiast w kontrolach doraźnych 88%. Kwoty stwierdzonych uszczupień podatkowych¹⁸ wyniosły w 2011 r. 130 198,8 tys. zł, w 2012 r. 156 883,1 tys. zł, w I półroczu 2012 r. 74 221,4 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. 154 866,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 238-240, 244)

Urząd w trakcie 183 kontroli przeprowadzonych w latach 2012-2013 (I półrocze) ujawnił 22 552 fikcyjne faktury o wartości 1 773 448,5 tys. zł. Liczba ujawnionych w 2012 r. fikcyjnych faktur (10 471) była niższa o 37% w odniesieniu do 2011 r. (16 721), a ich wartość (485 127,4 tys. zł) była niższa o 6%. Liczba ujawnionych w I półroczu 2013 r. fikcyjnych faktur (12 081) wzrosła ponad dwukrotnie w odniesieniu do I półroczu 2012 r. (5 411), a ich wartość ponad pięciokrotnie (z 257 031,1 tys. zł do 1 288 321,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 241)

W latach 2012-2013 (I półrocze) Urząd wysłał do innych krajów członkowskich łącznie 129 wniosków o informację¹⁹, w tym cztery wnioski o udzielenie informacji w związku z prowadzeniem postępowań kontrolnych w jednym podmiocie podejrzanym o dokonywanie oszustw podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 242, 479)

W analizowanych postępowaniach kontrolnych, w których wykorzystywano mechanizm współpracy administracyjnej w zakresie wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi, Urząd zwracał się o informacje dotyczące transakcji realizowanych z udziałem polskiego podatnika. Pozyskane przez stronę polską informacje przyczyniły się do ustalenia przez Urząd nieprawidłowości na łączną kwotę 45 210,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 198-206, 271-273)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w ww. skontrolowanym zakresie.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

3. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe

W latach 2012-2013 (I półrocze) Dyrektor Urzędu wydał 272 decyzje dotyczące podatku VAT, o łącznej wartości przypisu 311 750 tys. zł²⁰. W kontrolowanym okresie wpłaty z tytułu decyzji wyniosły 9 904,7 tys. zł, a decyzji i korekt 15 730,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 244)

W kontrolowanym okresie podatnicy odwołali się od 170 decyzji Dyrektora Urzędu w sprawie wymiaru podatku VAT o wartości 134 681,8 tys. zł. Wydane w tym okresie rozstrzygnięcia organu II instancji uchylały 78 decyzji o wartości ogółem 33 170,9 tys. zł. Wskaźnik decyzji zaskarżonych w latach 2011-2013 (I półrocze) wynosił odpowiednio: 59%, 63%, 55% w I półroczu 2012 r. i 62% w I półroczu 2013 r.²¹

¹⁸ Ustalenia z wydanych decyzji.

¹⁹ Dotyczy wniosków wysłanych do innego kraju UE w trybie art. 7 rozporządzenia Nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 268 z 12.10.2010 r., s. 1) lub art. 5 rozporządzenia nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 264 z 15.10.2003 r., ze zm. - s. 1).

²⁰ Łączne ustalenia (decyzje i korekty) wyniosły 315 990,4 tys. zł.

²¹ Relacja liczby decyzji, w stosunku do których wniesiono odwołanie, do liczby wydanych decyzji.

Wskaźnik decyzji utrzymanych w toku postępowania odwoławczego²², świadczący o poprawie jakości wydawanych decyzji, wynosił w latach 2011-2013 (I półrocze) odpowiednio 61%, 64%, 67% I półrocze 2012 r. i 61% I półrocze 2013 r. W 2011 r. było to 78 decyzji o wartości 21 155,2 tys. zł, w 2012 r. 93 decyzje o wartości 46 996 tys. zł, w I półroczu 2012 r. 51 decyzji o wartości 13 132,2 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. 44 decyzje o wartości 20 233,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 243, 556)

Na próbie 30 decyzji organu II instancji²³, ustalono, że przyczyną ich uchyleń były błędy w udokumentowaniu stanu faktycznego²⁴ oraz uchybienia formalne²⁵, niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu²⁶ oraz niedochowanie terminów²⁷ określonych art. 190 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 258-264, 382, 443-445)

Urząd w toku prowadzenia objętych badaniem 10 postępowań²⁹ dochował obowiązków określonych w art. 139 § 1 oraz art. 140 ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str. 246 -247, 264, 269-270, 552)

W czterech postępowaniach³⁰ dotyczących jednego podatnika nie został dochowany siedmiodniowy termin³¹ powiadomienia strony o dacie i miejscu przeprowadzenia dowodu z zeznania świadka. Organ odwoławczy wskazał, że w powyższych postępowaniach nie zostało również wydane postanowienie o nieuwzględnieniu wniosku strony o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadka³². Sprawę tę tłumaczyła inspektor kontroli skarbowej podając, że wniosek dotyczył przeprowadzenia dowodu z zeznań świadka, którego dotyczyło postanowienie wydane przez Urząd 7 października 2010 r., a składane przez stronę wnioski miały na celu wydłużenie procesu dowodowego.

(dowód: akta kontroli str. 247, 261-263, 269-270, 383-395, 480-484)

W latach 2011-2013 (I półrocze) nieprawidłowości zostały stwierdzone odpowiednio w 269, 252, 125 (I półrocze 2012 r.) i 114 (I półrocze 2013 r.) kontrolach podatku VAT, po których skierowano odpowiednio 225, 222, 89 (I półrocze 2012 r.) i 91 (I półrocze 2013 r.) zawiadomień do komórki karno-skarbowej oraz wszczęto odpowiednio 182, 192, 48 (I półrocze 2012 r.) i 65 (I półrocze 2013 r.) postępowań karnych skarbowych. W 2012 r. Urząd skierował do sądu 65 aktów oskarżenia, a w I półroczu 2013 r. 30 aktów oskarżenia. W latach 2012-2013 (I półrocze) sąd wydał łącznie 77 orzeczeń skazujących oraz umorzył 22 postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 245, 276-280, 456-457)

Na próbie pięciu postępowań kontrolnych (o łącznej wartości przypisu podatku VAT 87 534 tys. zł) ustalono, że dla dwóch spraw postępowanie przygotowawcze nie zostało wszczęte w związku z toczącym się postępowaniem karnym,

²² Relacja liczby decyzji, które organ II instancji utrzymał w mocy do liczby wydanych rozstrzygnięć.

²³ Decyzje wydane w latach 2012 – 2013 (I półrocze) uchylające zaskarżone decyzje dyrektora Urzędu o łącznej wartości 25 929,8 tys. zł.

²⁴ W 26 przypadkach.

²⁵ W sześciu sprawach.

²⁶ W jednej sprawie.

²⁷ W czterech sprawach.

²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 749, ze zm.

²⁹ Sprawy o łącznej wartości przypisu 11 949,8 tys. zł

³⁰ UKS3091/W4T/42/51/10/385/025; UKS3091/W4T/42/51/10/387/025; UKS3091/W4T/42/50/10/330/025; UKS3091/W4T/42/57/10/303/025 o łącznej wartości przypisu z decyzji 8 066 225 zł.

³¹ Art. 190 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

³² Art. 216 ustawy Ordynacja podatkowa.

w pozostałych trzech sprawach³³ postępowanie przygotowawcze zostało wszczęte po upływie odpowiednio czterech, dziewięciu i 12 miesięcy od wpływu akt sprawy do komórki prowadzącej postępowania karne skarbowe. Sprawy te Naczelnik Wydziału Postępowań Przygotowawczych wyjaśnił koniecznością procedowania w pierwszej kolejności spraw zagrożonych przedawnieniem karalności przestępstw karnych skarbowych. Do komórki karnej skarbowej akta kontroli, w których Urząd stwierdził nieprawidłowości w zakresie VAT, zostały przekazane po upływie dwóch miesięcy, trzech miesięcy i czterech miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 71-96, 268, 369-381, 555)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Według art. 190 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków, opinii biegłych lub oględzin przynajmniej na 7 dni przed terminem. NIK ustaliła, że organ kontroli podatkowej nie dochował obowiązku określonego w przywołanej normie w odniesieniu do jednego podatnika, wobec którego toczyły się cztery postępowania kontrolne³⁴. Zawiadomienie strony o dacie i miejscu przeprowadzenia dowodu z zeznania świadka zostało doręczone 16 grudnia 2010 r., a przeprowadzenie dowodu 20 grudnia 2010 r. tj. cztery dni przed terminem wynikającym z przywołanego wyżej przepisu. W wyjaśnieniach inspektor kontroli skarbowej podała, że doręczenie zawiadomienia poprzedzone było wydaniem zgody na widzenie ze stroną, osoba ta była osadzona w tym czasie w areszcie śledczym.

(dowód: akta kontroli str. 247, 269-270, 383-395, 480-484)

W Rozdziale III § 1 Zarządzenia Dyrektora Urzędu nr 2010/26/2010 z 26 maja 2010 r. wskazano, że akta kontroli przekazywane są bez zbędnej zwłoki do właściwej komórki postępowań przygotowawczych. Akta spraw zostały przekazane po upływie dwóch, trzech i czterech miesięcy od daty uprawomocnienia się decyzji. Opóźnienia te Naczelnicy Wydziałów kontroli podatkowej wyjaśnili czasochłonnością przygotowania dokumentacji oraz koniecznością procedowania w pierwszej kolejności spraw zagrożonych przedawnieniem karalności przestępstw karnych skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 71-96, 268, 377-381, 555)

Termin wszczęcia postępowania przygotowawczego liczony od daty otrzymania akt sprawy z wydziału kontroli podatkowej wyniósł w jednej sprawie cztery miesiące, w kolejnej sprawie dziewięć miesięcy. W jednej sprawie postępowanie wszczęto po upływie roku. Naczelnik Wydziału Postępowań Przygotowawczych wyjaśnił, że termin wszczęcia powyższych postępowań wynikał z konieczności procedowania w pierwszej kolejności spraw zagrożonych przedawnieniem karalności przestępstw karnych skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 268, 369-376)

NIK zauważa jednak, że w sprawach, w których Urząd nie podejmował niezwłocznych działań mających na celu rozpoczęcie postępowań przygotowawczych nie ustała karalność za zidentyfikowany czyn. Jednak sposób organizacji pracy w Urzędzie nie zapewniał szybkiego procedowania spraw w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 268, 369-381)

³³ Dwie sprawy w toku postępowania, jedna sprawa objęta postępowaniem karnym.

³⁴ UKS3091/W4T/42/51/10/385/025; UKS3091/W4T/42/51/10/387/025; UKS3091/W4T/42/50/10/330/025; UKS3091/W4T/42/57/10/303/025 o łącznej wartości przypisu w decyzji 8 066 225 zł.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W toku prowadzenia spraw objętych szczegółową analizą³⁵ nie zapewniono właściwego przebiegu postępowań kontrolnych, co skutkowało przekazaniem sprawy, przez organ odwoławczy, do ponownego rozpatrzenia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w skontrolowanym 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 Kontroli³⁶, wnosi o:

1. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie realizacji uprawnień stron postępowania, w szczególności poprzez stosowanie terminów przeprowadzania dowodu z zeznań świadka.
2. Rozważenie możliwości wprowadzenia zmian organizacyjnych w celu wyeliminowania przewlekłości we wszczynaniu postępowań przygotowawczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 5 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Dyrektor

Agata Nowak

z up. Krzysztof Matuszek

specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor

Piotr Iwański

inspektor k.p.

³⁵ UKS3091/W4T/42/51/10/385/025; UKS3091/W4T/42/51/10/387/025; UKS3091/W4T/42/50/10/330/025; UKS3091/W4T/42/57/10/303/025 o łącznej wartości przypisu z decyzji 8 066 225 zł.

³⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.