



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-017-01/2014

P/14/013

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/14/013 – Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91014 z 4 września 2014 r. 2. Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91013 z 4 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu, ul. Strzelecka 2/6, 61-845 Poznań.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Leszkowski, Dyrektor Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Urzędzie Kontroli Skarbowej sprawowano nadzór nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego przeprowadzając rzetelną analizę wpływających wniosków i doniesień oraz przeprowadzając kontrolę w podmiotach, wobec których wystąpiło podejrzenie obejścia prawa w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych.

Analiza wniosków i doniesień prowadzona była na podstawie danych dotyczących m.in. wielkości przychodów, kosztów, majątku badanych podmiotów, a także występujących między nimi powiązań oraz przepływów pieniężnych, pozyskiwanych m.in. z elektronicznych baz danych, zarówno własnych, jak i udostępnianych przez urzędy skarbowe, urzędy celne i Ministerstwo Finansów.

Planując postępowania kontrolne organ kontroli skarbowej koncentrował się na zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym. Stosunkowo nieduży był udział kontroli w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), a zjawisko transferu dochodów przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego było przedmiotem co dziesiątej kontroli CIT przeprowadzonej w badanym okresie (od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.).

Postępowania kontrolne były prowadzone z zachowaniem odpowiednich procedur. Prawidłowo dokumentowano poszczególne czynności i zdarzenia. Stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu i umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na przewlekłość działań mających na celu wszczęcie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych. Ustalenie osób odpowiedzialnych i wyjaśnienie okoliczności popełnienia czynu powinno nastąpić w możliwie najkrótszym terminie. Świadczy to bowiem o skuteczności organów państwa. Nieuchronność i szybkość wymiaru kary działa prewencyjnie i wpływa na podnoszenie dyscypliny podatkowej.

Uwagi NIK dotyczą także niepełnego udokumentowania stanu faktycznego w jednym z dwóch postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalających zobowiązanie w CIT podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego. W wyniku zaskarżenia tych decyzji przez podatnika, organ odwoławczy uchylił decyzje w całości i skierował sprawy do ponownego rozpatrzenia w celu uzupełnienia materiału dowodowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie wdrożone były zasady opracowywania planów kontroli oraz wyboru podmiotów do kontroli. Dyrektor Urzędu kolejnymi zarządzeniami wprowadził w życie instrukcję obiegu dokumentów w zakresie planowania, przygotowania i prowadzenia kontroli skargowych oraz postępowań kontrolnych (Instrukcja)².

(dowód: akta kontroli str. 25-73)

Przygotowując plany kontroli, uwzględniano w szczególności: zadania priorytetowe i obszary ryzyka określone co roku przez GIKS³, prawdopodobieństwo ujawnienia nieprawidłowości większych rozmiarów, właściwość miejscową i rzeczową Dyrektora Urzędu, powiązania z innymi podmiotami, skalę obrotów podmiotu planowanego do kontroli, a także postanowienia porozumienia zawartego pomiędzy Dyrektorem Urzędu a Dyrektorem Izby Skarbowej w Poznaniu (kontrolę mniejszych podmiotów przekazywane są właściwym urzędom skarbowym)⁴. Prowadzone przez Dyrektora Urzędu kontrole i analizy nie ujawniły innych istotnych obszarów ryzyka w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, niż określone przez GIKS.

(dowód: akta kontroli str. 8-24, 103-113, 141-168, 174-185)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie sporządzano półroczne plany kontroli. Zgodnie z zasadami opisanymi w Instrukcji, przygotowując propozycje podmiotów do kontroli, brano pod uwagę wnioski składane przez własne komórki organizacyjne, doniesienia wpływające od osób fizycznych i prawnych oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli składane przez organy administracji podatkowej i celnej oraz inne urzędy i instytucje (między innymi przez Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, prokuraturę).

² Zarządzenia: nr 0210/26/2010 z 26.05.2010 r., nr 0210/35/2013 z 19.09.2013 r., nr 0210/46/2013 z 28.11.2013 r., 0210/34/2014 z 3.09.2014 r. i nr 0210/39/2014 z 8.10.2014 r.

³ Do najważniejszych zadań urzędów kontroli skarbowej wskazywanych przez GIKS na lata 2012-2014, w ramach zidentyfikowanych przez niego obszarów ryzyka, należało m.in. koncentrowanie działań na rzetelności deklarowania podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków, ze szczególnym uwzględnieniem: podatku akcyzowego (zwłaszcza w obrocie paliwami płynnymi), podatku od towarów i usług w obrocie wewnątrzwspólnotowym, oszustw w podatku od towarów i usług w obrocie krajowym, ujawniania i kontroli niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej oraz uzyskiwanie przychodów z działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem internetu. Według GIKS obszarami ryzyka szczególnie narażonymi na występowanie zjawisk negatywnych w latach 2012-2014 były: przestępczość paliwowa, oszustwa w zakresie podatku VAT w obrocie wewnątrzwspólnotowym (przestępstwa karuzelowe), szara strefa, wyłudzenia podatku VAT przez fikcyjne faktury, nadużycia w podatku dochodowym (przerzucanie dochodów do podmiotów powiązanych) oraz nadużycia w gospodarowaniu środkami publicznymi oraz mieniem Skarbu Państwa.

⁴ Porozumienie zawarte 26.02.2009 r.

Były one rejestrowane w bazie danych Wydziału Analiz i Planowania i na ich podstawie sporządzane były analizy podmiotów⁵. Wybierając podatników do kontroli, w Urzędzie stosowano takie same kryteria, niezależnie od tego czy podmiot gospodarczy działał z udziałem, czy bez udziału kapitału zagranicznego.

Przed sporządzeniem planów kontroli na lata 2012-2013 i I połowę 2014 r. przeanalizowane zostały łącznie 4.264 wnioski⁶, z czego 778 w 2011 r. (II półrocze), 1.706 w 2012 r. i 1.780 w 2013 r. Najliczniejszą grupę spośród rozpatrywanych wniosków stanowiły doniesienia osób fizycznych i anonimy (48%) oraz wnioski kierowane przez komórki organizacyjne Urzędu (30,5%). Po przeanalizowaniu ww. wniosków ujęto w sporządzonych planach 858 kontroli, z których 28⁷ (3,3 %) dotyczyło CIT podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego⁸. Kontrolą objęte były 24 takie podmioty. Do 30 czerwca 2014 r. zakończone zostały kontrole planowe 15 podmiotów, a kontrole 7 podmiotów były w toku. Odstąpiono od przeprowadzenia kontroli 2 podmiotów, ponieważ w jednym podmiocie kontrola została przeprowadzona w zakresie CIT przez urząd skarbowy, a drugi podmiot został zlikwidowany i wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zaplanowano także rezerwę czasową na przeprowadzenie 614 kontroli doraźnych, z tego 133 w 2012 r., 307 w 2013 r. i 174 w I półroczu 2014 r.⁹

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśniła, że monitorowanie stopnia realizacji planu kontroli polega m.in. na bieżącym rozliczaniu realizacji planu przez poszczególne komórki oraz sporządzaniu półrocznych informacji o realizacji planu kontroli na potrzeby Ministerstwa Finansów. Wyjaśniła także, że nieduży udział kontroli w zakresie CIT, w stosunku do kontroli dotyczących podatków ogółem, spowodowany był przede wszystkim skierowaniem zainteresowania na zidentyfikowane obszary ryzyka, które dotyczyły w zdecydowanej większości podatków VAT i akcyzowego. Podała także, że kontrole CIT podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego potwierdzają nieprawidłowości w znacznie mniejszym stopniu (3,3 mln zł w okresie objętym kontrolą NIK), niż innych podatków w tych podmiotach (np. VAT 71,4 mln zł w analogicznym okresie), a ponadto podmioty z udziałem kapitału zagranicznego na terenie województwa wielkopolskiego stanowią zaledwie 8% podmiotów mających obowiązek w CIT.

(dowód: akta kontroli str. 25-73, 89-102, 114-119, 132-140, 178-185, 190, 228-236, 335-339)

Badanie 30 sporządzonych przez pracowników Urzędu analiz, dotyczących podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, przeprowadzonych w toku prac nad przygotowaniem planów kontroli na lata 2013 - 2014¹⁰, wykazało, że pracownicy Urzędu sprawdzali sytuację majątkową, kapitałową badanych podmiotów oraz poziom przychodów i kosztów tych podmiotów na przestrzeni kilku lat. Na podstawie przeprowadzonych analiz w 16 ww. przypadkach Dyrektor Urzędu podjął decyzje o ujęciu kontroli w planie kontroli (w tym jedna duża sieć handlowa na II półrocze 2014 r.). Wnioski z tych analiz odnosiły się do sytuacji podmiotu i dotyczyły np. wykazywania wysokich strat, gwałtownego spadku rentowności, wykazywania jednorazowego wysokiego dochodu, udzielania pożyczek innym podmiotom,

⁵ Z wyłączeniem wniosków pozostających we właściwości komórki wywiadu skarbowego.

⁶ Wnioski te dotyczyły różnych spraw, w tym CIT.

⁷ 2 podmioty z planu na I półrocze 2012 r. przeniesione zostały do planu na II półrocze 2012 r., jeden podmiot z planu na II półrocze 2012 r. przeniesiony został do planu na I półrocze 2013 r., a jeden podmiot przeniesiono z planu na I półrocze 2013 r. do planu na II półrocze 2013 r.

⁸ Urząd zaplanował 227 kontroli na I półrocze 2012 r., 199 kontroli na II półrocze 2012 r., 182 kontrole na I półrocze 2013 r., 121 kontroli na półrocze 2013 r. i 129 kontroli na I półrocze 2014 r. Kontroli dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych z udziałem kapitału zagranicznego było odpowiednio 8, 8, 6, 2 i 4.

⁹ Urząd sporządzał pisemne prognozy kontroli doraźnych poczynawszy od planu na II półrocze 2012 r.

¹⁰ W badanym okresie przeanalizowano łącznie 50 podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w zakresie zasadności objęcia kontrolą CIT.

podejrzenia obejścia przepisów podatkowych, otrzymania wysokiego odszkodowania za grunty przejęte pod budowę dróg, nieprawidłowości w transakcjach wewnątrzwspólnotowych, różnic w ewidencjach podatkowych spółek powiązanych, wykazywania wysokich kosztów usług obcych w powiązaniu z wykazywaniem straty na działalności, różnic pomiędzy deklarowanym przychodem, a kwotami wynikającymi z deklaracji VAT. W pozostałych 14 przypadkach nie ujęto kontroli w planie, ponieważ:

- w 5 przypadkach nie znaleziono przesłanek do objęcia podmiotów kontrolą w zakresie CIT (w 2 przypadkach zdecydowano o podjęciu kontroli w zakresie VAT);
- sprawę 2 podmiotów przekazano do monitorowania w Urzędzie;
- w 3 przypadkach odłożono decyzję o podjęciu kontroli do czasu zakończenia innych kontroli w podmiotach powiązanych;
- jeden podmiot znalazł się w planie kontroli koordynowanej Ministerstwa Finansów;
- materiały dotyczące jednego podmiotu przekazano do wykorzystania przez urząd skarbowy;
- w przypadku jednego podmiotu kontrola w tym samym temacie prowadzona była przez naczelnika urzędu skarbowego;
- jeden podmiot zakończył działalność i został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego.

W przypadku 12 ww. analiz, na etapie planowania kontroli przeprowadzano także analizę podmiotów powiązanych. W pozostałych 18 przypadkach nie dokonywano na tym etapie szczegółowej analizy podmiotów powiązanych, ponieważ, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania, podmioty te bądź w 100% są własnością podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (16 przypadków), bądź czynności analityczne ograniczały się jedynie do podmiotu, co do którego urząd skarbowy wystosował do Urzędu Kontroli Skarbowej wnioski o przeprowadzenie kontroli podmiotu (2 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 198-202)

W lutym 2014 r. Minister Finansów, na wniosek Dyrektora Urzędu, wystąpił do administracji podatkowej Republiki Federalnej Niemiec o udzielenie informacji niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego spółki kapitałowej, której jedynym udziałowcem był podmiot niemiecki. Odpowiedź wpłynęła do Urzędu 18 lipca 2014 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zakończono postępowania kontrolnego w tym podmiocie.

Dyrektor Urzędu nie wnioskował o wszczęcie kontroli wielostronnej z udziałem administracji podatkowych innych państw, ani nie uczestniczył w takich kontrolach prowadzonych przez inne państwa.

(dowód: akta kontroli str. 120, 187)

W latach 2012–2014 (I półrocze) w Urzędzie przeprowadzono 23 analizy systemowe, w tym 11 analiz w 2012 r., 8 analiz w 2013 r. i 4 analizy w 2014 r. (I półrocze). W trakcie tych analiz zbierano i oceniano dane podmiotów działających w konkretnej branży oraz podmiotów ze zidentyfikowanego obszaru ryzyka. Trzy z tych analiz dotyczyły opodatkowania CIT podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, w tym dwie były przeprowadzone z własnej inicjatywy (duże i średnie podmioty po jednej w 2012 r. i 2013 r.; jako główne kryterium przyjęto

wielkość przychodów), a jedna z inicjatywy Ministra Finansów (w 2012 r. - dotyczyła ona podmiotów podejrzewanych o obejście prawa w ramach optymalizacji podatkowej). W wyniku tych analiz do kontroli wytypowano trzy podmioty, o najwyższym poziomie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, w tym jeden w 2012 r. (kontrola zakończona, bez ustaleń), jeden w 2013 r. (kontrola zakończona, bez ustaleń) i jeden w II półroczu 2014 r. Naczelnik Wydziału Planowania i Analiz wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą skupiano w Urzędzie większą uwagę na kontrolach w obszarach, które w stopniu najwyższym mogą uszczuplać budżet państwa, tj. na podatkach pośrednich.

(dowód: akta kontroli str. 121-131, 143, 166-168, 230)

Przy sporządzaniu zarówno analiz jednostkowych, jak i systemowych pracownicy Urzędu, w celu ustalenie sytuacji prawno-gospodarczej podmiotu korzystali z elektronicznych baz danych, zarówno własnych (np. baza danych kontrahentów kontrolowanych podatników, rejestry doniesień), ogólnodostępnych (np. REGON, KRS), jak i udostępnianych przez inne podmioty, w tym urzędy skarbowe, urzędy celne, Ministerstwo Finansów (np. hurtownie danych, baza zgłoszeń celnych, transakcji elektronicznych, baza podmiotów szczególnych, baza danych podatkowych, czynności majątkowe) i zbierali dane obejmujące kilka lat.

(dowód: akta kontroli str. 121-123, 174-185)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Przy typowaniu podmiotów do kontroli identyfikowano przede wszystkim podmioty podejrzewane o dokonywanie oszustw w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym. Przed sporządzeniem planów kontroli w zakresie CIT podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego przeprowadzano rzetelną analizę wpływających w tym zakresie wniosków i doniesień. Do kontroli wybierano podmioty, wobec których wystąpiło podejrzenie obejścia prawa w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych. Analizując podmioty oraz grupy podmiotów badano pod uwagę dane dotyczące m.in. wielkości przychodów, kosztów, majątku, a także występujących między nimi powiązań oraz przepływów pieniężnych. Sporządzając te analizy pracownicy Urzędu korzystali z różnych źródeł, w tym z wielu elektronicznych baz danych, zarówno własnych, jak i udostępnianych przez urzędy skarbowe, urzędy celne i Ministerstwo Finansów.

2. Postępowania kontrolne oraz wnioskowanie o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2014 liczba zakończonych kontroli planowych w zakresie CIT zwiększała się, wynosząc odpowiednio: 36 w 2011 r., 38 w 2012 r., 48 w 2013 r. i po 26 w I półroczu 2013 i w I półroczu 2014 r. Z powyższych kontroli odpowiednio: 11, 12, 8, 6 i 3 dotyczyło podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (udział kontroli planowych w podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego zmniejszył się z 30,6% w 2011 r. do 16,7% w 2013 r.) W badanym okresie prowadzono także kontrole, które rozpoczęły się przed 2012 r. W ww. okresie Dyrektor Urzędu przeprowadził również kontrole doraźne w liczbie odpowiednio: 12, 12, 13, 10 i 8. Z kontroli tych odpowiednio: 1, 1, 3, 3 i 1 dotyczyły podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.

Nieprawidłowości w podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego ujawniane były w stopniu nie większym niż w podmiotach ogółem, tj. łącznie z udziałem kapitału zagranicznego i bez takiego udziału. Wskaźnik skuteczności kontroli planowych w zakresie CIT, liczony jako relacja liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do liczby przeprowadzonych kontroli w latach 2011 – 2014, zmniejszył się z 53% w 2011 r. do 42% w 2013 r., natomiast w I półroczu 2014 r. wyniósł 69%. Wskaźnik ten dla kontroli podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego również zmniejszył się z 55% w 2011 r. do 38% w 2013 r., a w I półroczu 2014 r. wyniósł 33%. Wskaźnik skuteczności kontroli doraźnych w zakresie CIT w okresie objętym kontrolą zmniejszył się z 67% w 2011 r. do 54% w 2013 r., a w I półroczu 2014 r. wyniósł 88%. Wskaźnik skuteczności dla kontroli podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w badanym okresie zmniejszył się ze 100% w 2011 r. do 0% w 2013 r. (w I połowie 2014 r. wskaźnik ten wyniósł także 0%).

Kontrole w zakresie CIT przeprowadzone w latach 2011 – 2013 i w I półroczu 2014 r. dotyczyły:

- prawidłowości stosowania cen transferowych, odpowiednio: 17, 8, 5 i 2 (w tym: 7, 5, 4 i 2 dotyczyło podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego);
- zasadności wykazywania strat z działalności gospodarczej, odpowiednio: 13, 18, 20 i 9 (w tym: 3, 8, 1 i 1 dotyczyło podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego);
- dużych sieci handlowych – 3 kontrole, w tym jedna dotycząca podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego;
- banków – 1 kontrola w podmiocie bez udziału kapitału zagranicznego;
- prowadzenia działalności na terenie specjalnej strefy ekonomicznej - 2 kontrole, w tym jedna dotycząca podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego;
- podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego, który otrzymał zwolnienie z poboru podatku dochodowego na podstawie ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym¹¹. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód akta kontroli str. 253-254)

Liczba kontroli niezakończonych wg stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. w zakresie CIT wynosiła 40, z tego 8 dotyczyło podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, a wg stanu na dzień 30 września 2014 r. - odpowiednio 39 i 8.

(dowód akta kontroli str. 255-256)

W latach 2011 – 2014 (I półrocze) Dyrektor UKS wydał 69 decyzji w zakresie CIT, w tym trzy dla podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego.

(dowód akta kontroli str. 257-258)

Dwoma decyzjami wydanymi dla podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego ustalono zobowiązania w CIT za lata 2008 i 2009 w łącznej kwocie 2.831 tys. zł. Podatnik odwołał się od tych decyzji, a organ odwoławczy decyzjami z 12 maja 2014 r. uchylił zaskarżone decyzje w całości i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniach decyzji Dyrektor Izby Skarbowej wskazał, że Dyrektor Urzędu prowadząc postępowania naruszył przepis art. 187 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹², bowiem rozstrzygnięcie spraw wymaga w znacznej części dodatkowego postępowania dowodowego w zakresie ustalenia

¹¹ Dz.U. Nr 60, poz. 253 ze zm.

¹² Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

stanu faktycznego. Do zakończenia kontroli NIK, Dyrektor Urzędu nie wydał nowych decyzji w tych sprawach.

Trzecią decyzją zwiększono podatnikowi stratę o 677 tys. zł. Po rozpatrzeniu odwołania podatnika, Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Podatnik nie skarżył decyzji Dyrektora Izby Skarbowej.

(dowód akta kontroli str. 251, 280-285)

Spośród 28 postępowań kontrolnych w zakresie CIT w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego zakończonych w okresie objętym kontrolą NIK, do badania wybrano postępowanie kontrolne (jedyne) zakończone wydaniem dwóch decyzji wymierzających podatek w kwocie 2.831 tys. zł, postępowanie kontrolne (jedyne) zakończone wydaniem decyzji zwiększającej wysokość straty o 677 tys. zł i wszystkie siedem postępowań zakończonych złożeniem korekt deklaracji podatkowych na łączną kwotę do wpłaty 451 tys. zł i korygujących wysokość strat na łączną kwotę 2.560 tys. zł (razem dziewięć postępowań). W pozostałych 19 postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie CIT.

Analiza tych spraw wykazała, że:

- w ośmiu postępowaniach przestrzegane były zasady postępowania kontrolnego określone w dziale IV „Postępowania podatkowe” Ordynacji podatkowej;
- w ośmiu postępowaniach przedłużono termin prowadzenia postępowania określony w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Głównymi przyczynami przedłużania postępowań były m.in.: dostarczanie niekompletnej dokumentacji księgowej do kontroli lub na raty, analiza obszernej dokumentacji, analizy transakcji wewnątrzwspólnotowych, kontrole u kontrahentów podatnika, wyjaśnianie stanu faktycznego i konieczność zebrania dodatkowego materiału dowodowego. Czas trwania postępowań kontrolnych wynosił od dwóch do 36 miesięcy;
- ustalenia postępowań kontrolnych znalazły potwierdzenie w decyzjach wymiarowych lub złożonych przez podatników korektach deklaracji i w całości uwzględniły ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości;
- podejście Dyrektora Urzędu w podobnych sprawach było jednolite;
- czas trwania kontroli podatkowych prowadzonych w ramach postępowań kontrolnych nie przekraczał limitów, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹³;
- zaległości wynikające z korekt deklaracji zostały w całości zapłacone;
- najczęściej w wyniku kontroli stwierdzano zawyżenie przez podatników kosztów uzyskania przychodów na skutek zaliczenia do kosztów np. zakupów środków trwałych, zakupów niezwiązanych z osiągnięciem przychodów lub błędnego zaksięgowania faktur korygujących.

(dowód akta kontroli str. 238-252, 262-288)

W latach 2011-2013 i w I półroczu 2014 r. w szkoleniach na temat transakcji zawieranych pomiędzy podmiotami powiązanymi, metod optymalizacji podatkowej, stosowania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, form współpracy z administracjami innych państw w zakresie podatków dochodowych, rozpoznawania i zwalczania nieprawidłowości w rozliczaniu podatków

¹³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.)

dochodowych, wzięło udział odpowiednio: 21, 21, 11 i 8 osób. Liczba szkoleń w tych latach wyniosła odpowiednio: 12, 14, 8 i 6.

(dowód akta kontroli str. 289-295)

Dyrektor Urzędu nie wnioskował o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych w odniesieniu do kontroli przeprowadzonych w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego. Zobowiązania podatkowe wynikające z korekt deklaracji złożonych po przeprowadzonych postępowaniach kontrolnych w łącznej kwocie 451 tys. zł zostały w całości uiszczone.

(dowód akta kontroli str. 296-298, 237)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Postępowania kontrolne, poza jednym postępowaniem zakończonym wydaniem decyzji wymiarowej na podstawie niepełnego materiału dowodowego, były prowadzone wnikliwie i z zachowaniem odpowiednich procedur. Prawidłowo dokumentowano poszczególne czynności i zdarzenia, a stronom zapewniono czynny udział w postępowaniu i umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Wydane decyzje były poprawne zarówno od strony formalno-prawnej, jak też merytorycznego rozstrzygnięcia i uzasadnienia decyzji.

3. Postępowania karne skarbowe

Opis stanu
faktycznego

W wyniku postępowań kontrolnych w zakresie CIT w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego, zakończonych w okresie objętym kontrolą NIK wydaniem decyzji, bądź złożeniem korekt deklaracji CIT (9 postępowań), do Wydziału Postępowań Przygotowawczych skierowano dziewięć zawiadomień o popełnionych nieprawidłowościach, na podstawie których wszczęto 8 postępowań karnych skarbowych. W wyniku tych postępowań:

- w jednej sprawie sąd warunkowo umorzył postępowanie na okres dwóch lat tytułem próby i ustalił świadczenie pieniężne w kwocie 5 tys. zł i zwrot kosztów postępowania 1 tys. zł (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie CIT do wpłaty o 26 tys. zł i zawyżenie straty o 84 tys. zł);
- w jednej sprawie stronę uznano winną przestępstwa i nałożono grzywnę 2 tys. zł, natomiast wyrok został zaskarżony do Sądu Okręgowego (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie CIT do wpłaty o 68 tys. zł i zawyżenie straty o 2.288 tys. zł);
- w jednej sprawie zawieszono śledztwo z uwagi na brak ostatecznych i prawomocnych rozstrzygnięć dotyczących wymiaru CIT (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie CIT do wpłaty o 2.831 tys. zł);
- w jednej sprawie do sądu skierowano akt oskarżenia, ale sąd nie wyznaczył jeszcze terminu rozprawy (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie CIT do wpłaty o 300 tys. zł);
- w dwóch sprawach umorzono postępowania (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie straty o 584 tys. zł);
- w jednej sprawie sąd zezwolił na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności i nałożył grzywnę w kwocie 3 tys. zł (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie CIT do wpłaty o 56 tys. zł);

- w jednej sprawie do czasu kontroli NIK nie wszczęto jeszcze postępowania karnego skarbowego (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zawyżenie straty o 94 tys. zł).

Ustalono, że w dwóch sprawach nie było podstaw do wszczęcia postępowania karnego skarbowego (w wyniku ustaleń kontroli stwierdzono zaniżenie CIT do wpłaty o 68 tys. zł i zawyżenie straty o 2.288 tys. zł). Odstąpienie od stosowania sankcji karnych wystąpiło w przypadkach dozwolonych przez ustawę z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy¹⁴.

(dowód akta kontroli str. 299-304)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Sposób organizacji pracy w Urzędzie nie zapewniał szybkiego procedowania spraw w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych. W instrukcji obiegu dokumentów w zakresie planowania, przygotowania, prowadzenia kontroli skarbowych, postępowań przygotowawczych i innych postępowań zalecono, żeby akta kontroli przekazywane były do właściwej komórki postępowań przygotowawczych bez zbędnej zwłoki. Akta jednego z dziewięciu ww. postępowań kontrolnych, w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie CIT, zostały przekazane do komórki karnej skarbowej dopiero po upływie czterech miesięcy od zakończenia kontroli. Inspektor kontroli skarbowej i naczelnik wydziału kontroli podatkowej zwłokę powyższą uzasadnili koniecznością procedowania w pierwszej kolejności spraw zagrożonych przedawnieniem, a także obszernością akt, które należało skserować.

(dowód akta kontroli str. 25-73, 299, 300, 305)

2. W trzech sprawach z dziewięciu badanych, postępowanie przygotowawcze zostało wszczęte 10, 13 i 19 miesięcy od daty wpływu akt z wydziału kontroli podatkowej do Wydziału Postępowań Przygotowawczych, a w jednej sprawie, pomimo przekazania materiałów w dniu 26 listopada 2012 r., nie wszczęto dotychczas postępowania karnego skarbowego. W tych sprawach kontrola UKS stwierdziła zawyżenie strat łącznie o 2.408 tys. zł. Naczelnik Wydziału Postępowań Przygotowawczych wyjaśnił, że w pierwszej kolejności załatwiane są sprawy zagrożone przedawnieniem karalności przestępstw karnych skarbowych.

(dowód akta kontroli str. 299-304, 306, 307)

NIK zauważa, że o ile Dyrektor Urzędu zarządzeniami nr 0210/34/2014 z 3 września 2014 r. i nr 0210/39/2014 z 8 października 2014 r. wyznaczył maksymalny termin dwóch miesięcy na przekazywanie akt spraw do komórki postępowań przygotowawczych (od daty doręczenia stronie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie kontrolne), to termin maksymalny wszczęcia postępowania przygotowawczego nie został określony.

(dowód akta kontroli str. 60-73)

W sprawach karnych skarbowych, w których nie podjęto niezwłocznie działań mających na celu rozpoczęcie postępowań przygotowawczych, nie ustała karalność za zidentyfikowany czyn.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.

Ocena cząstkowa

Inspektorzy kontroli skarbowej na ogół prawidłowo wykonywali zadania w zakresie ujawniania przypadków naruszenia przepisów podatkowych i prowadzenia postępowań przygotowawczych. Stwierdzono jeden przypadek zwłoki w przekazaniu sprawy do komórki postępowań przygotowawczych oraz trzy przypadki przewlekłości we wszczynaniu postępowań przygotowawczych. Nie dopuszczono jednak do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

Wniosek pokontrolny

- kontynuowanie podjętych zmian organizacyjnych w celu wyeliminowania przewlekłości we wszczynaniu postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych.

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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
Specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Grzegorz Wojtasz
Specjalista kontroli państwowej

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.