



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 09 grudnia 2009 r.

**Pan
Marek Szymaniak
p.o. Naczelnika
Urzędu Skarbowego
w Grodzisku Mazowieckim**

LWA-410-31-02/2009
P/09/023

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie Skarbowym w Grodzisku Mazowieckim (zwanym dalej Urzędem), kontrolę opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług w okresie 2008-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia spadek poziomu zaległości w kontrolowanym okresie, pomimo występujących w dalszym ciągu nieprawidłowości w tym zakresie.

NIK negatywnie ocenia działania dotyczące zapobiegania, wykrywania i zwalczania oszustw dotyczących opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych.

1. Urząd zrealizował w 2008 r. dochody z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) w kwocie 100.596,9 tys. zł (o 23.969,1 tys. zł, tj. o 31,3% większe niż w 2007 r.), a w I półroczu 2009 r. w kwocie 50.004,0 tys. zł (niższe w porównaniu do I półrocza 2008 r. o 7.270,3 tys. zł, tj. 12,7%). Zaległości w podatku VAT zmniejszyły się w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. o 1.596,4 tys. zł (5,4%), a w I półroczu 2009 r. spadły o 7.619,2 tys. zł, tj. o 22,6% w stosunku do I półrocza 2008 r. Liczba podatników zarejestrowanych

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

do transakcji wewnątrzwspólnotowych (nabycia i dostawy) wzrosła w analizowanym okresie o 20,3% (z 900 wg stanu na początek 2008 r. do 1.083 wg stanu na 30 czerwca 2009 r.), a podatnicy ci wykazali transakcje wewnątrzwspólnotowe na łączną kwotę 408.212,3 tys. zł.

W zakresie rejestracji podatników uwagi NIK dotyczą nie odnotowywania faktu przeprowadzenia weryfikacji zgłoszeń rejestracyjnych i aktualizacyjnych pod względem formalnym i merytorycznym oraz nie dokumentowania dodatkowych czynności w tym zakresie w formie notatki służbowej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 3 ust 1 pkt 4 wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług (wprowadzonych do stosowania przez Ministra Finansów z dniem 1.03.2007r.²) oraz nieterminowego przekazania przez komórkę ds. Ewidencji i Identyfikacji Podatników do komórki podatków pośrednich 13 z 18 raportów (z kontrolowanego okresu) o nowo zarejestrowanych podatnikach. 13 raportów przekazano od 1 do 54 dni (m.in. 2 raporty z opóźnieniem 15 – dniowym, 2 po 49 dniach a 1 po 54 dniach) po terminie określonym w § 3 ust 5 załącznika do zarządzenia Naczelnika Urzędu Skarbowego w Grodzisku Mazowieckim nr 8/2007 z dnia 17 kwietnia 2007 r.³ Zdaniem NIK utrudniało to terminowe podejmowanie czynności analitycznych, wyjaśniających i kontrolnych w stosunku do podatników występujących w ww. raporcie.

NIK nie wnosi natomiast uwag odnośnie działań Urzędu dotyczących poddanych analizie, wybranych losowo, 50 deklaracji VAT. Dane z ww. deklaracji były na bieżąco wprowadzane do systemu Poltax oraz rejestrowane na kontach podatników w czasie umożliwiającym terminowe dokonywanie zwrotów podatku VAT.

2. NIK negatywnie ocenia działania Urzędu dotyczące wykrywania i zwalczania oszustw w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przekazał żadnego zapytania w trybie art. 5 oraz art. 19 rozporządzenia Rady (WE) 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁴, pomimo, że jak ustalono na podstawie sporządzonych w Urzędzie raportów, ogółem w kontrolowanym okresie kwota rozbieżności wynosiła 288.491 tys. zł (dotyczyło to 1332 podatników), z czego wyjaśniono rozbieżności dotyczące 254.125 tys. zł a pozostały do wyjaśnienia rozbieżności na kwotę 34.366 tys. zł (dotyczące 515 podatników).

² Wytyczne... stanowią załącznik do pisma Ministra Finansów z dnia 24.01.2007 r., znak AP12-065/4/01/MWM/2007/534

³ Zgodnie z ww. Zarządzeniem, kierujący komórką ewidencji po zakończeniu każdego miesiąca przygotowuje raport o nowo zarejestrowanych podatnikach podatku VAT oraz przekazuje kierownikowi komórki podatków pośrednich do 15-go dnia następnego miesiąca.

⁴ Dz. U. U.E. L 03.264.1.

Część niewyjaśnionych przez Urząd rozbieżności powstała w wyniku błędów popełnionych przez podatników popełnionych przy sporządzaniu informacji bądź deklaracji lub wynika ze specyfiki prowadzonej działalności, ale część stanowi, zdaniem NIK, potencjalne źródło dodatkowych dochodów budżetu państwa.

Jak ustalono w trakcie kontroli, Urząd nie generował części raportów dotyczących rozbieżności w tym zakresie z powodu awarii platformy integracyjnej Poltax-Vies, której nie usunięto do dnia zakończenia kontroli NIK.

Urząd otrzymał, w kontrolowanym okresie, 5 wniosków z krajów członkowskich Unii Europejskiej, na podstawie art. 5 ww. rozporządzenia (tzw. SCAC 2004) oraz 2 tzw. „informacje spontaniczne” (na podstawie art. 19 rozporządzenia).

Urząd wezwał podatnika (w celu złożenia wyjaśnień i przedstawienia dokumentów niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na wniosek SCAC 2004) dopiero po 30 dniach od otrzymania wniosku a kontrola w tej sprawie podjęta została po upływie 64 dni od otrzymania wniosku. W ocenie NIK opieszale działania Urzędu spowodowały przekazanie odpowiedzi na ww. wniosek 9 dni po terminie określonym w załączniku do decyzji Ministra Finansów z dnia 17 sierpnia 2006 r.⁵

NIK negatywnie ocenia działania Urzędu dotyczące wniosku SCAC 2004 skierowanego przez niemiecką administrację podatkową, który wpłynął do Urzędu w dniu 17.12.2008 r. W trakcie kontroli (stanowiącej podstawę do udzielenia odpowiedzi na ww. SCAC) nie wyjaśniono różnicy (16.349,6 zł) pomiędzy zadeklarowaną przez podatnika kwotą nabycia wewnątrzwspólnotowego (zakup samochodu osobowego) w wysokości 40.874,0 zł (10 tys. EURO), a kwotą wykazaną przez podatnika niemieckiego w wysokości 57.223,6 zł (14 tys. EURO) oraz kwotą uzyskaną ze sprzedaży samochodu na terenie polski - 67.213,11 zł). NIK zwraca uwagę, że w trakcie przeprowadzonej w dniach 19-20 lutego 2009 r. przez Urząd kontroli, nie skontrolowano ksiąg rachunkowych podatnika, prowadzonych przez niego ewidencji (w tym ewidencji środków trwałych i ewidencji VAT, o których dostarczenie, w ramach czynności sprawdzających zwrócił się Samodzielny Referat Podatków Pośrednich w dniu 16.01.2009 r.). Kontrola przeprowadzona przez Urząd nie wyjaśniła różnic w dokumencie zakupu (fakturze) będącej w posiadaniu podatnika polskiego i przedstawionej przez niemiecką administrację podatkową, opierając się jedynie na złożonych przez podatnika zeznaniach, co świadczy o nierzetelnym przeprowadzeniu ww. kontroli.

⁵ Zgodnie z załącznikiem do decyzji Ministra Finansów nr 2/AP z dnia 17.08.2006 r., czas załatwienia wniosku dla urzędu skarbowego wynosi 62 dni. W ww. przypadku Urząd udzielił odpowiedzi po 71 dniach od dnia otrzymania zapytania.

Uwagi NIK dotyczą także sposobu prowadzenia przez Urząd działań zmierzających do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy deklaracjami VAT, informacjami VAT - UE i komunikatami UE. Analiza postępowania Urzędu w stosunku do 40 podatników podatku od towarów i usług (łączna kwota rozbieżności wyniosła 3.457,5 tys. zł), wykazała, że Urząd wyjaśnił (do czasu zakończenia kontroli) rozbieżności dotyczące 28 podatników na kwotę 2.084 tys. zł (w tym 329,2 tys. zł w trakcie kontroli NIK), natomiast nie wyjaśniono rozbieżności dotyczących 5 podatników na kwotę 1.373,5 tys. zł (u pozostałych 7 podatników nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy deklaracjami VAT, informacjami VAT-EU i komunikatami UE). Powodem nie wyjaśnienia tak znacznej kwoty rozbieżności (1.373,5 tys. zł, tj. prawie 40 % rozbieżności do wyjaśnienia w analizowanych sprawach), był brak działań lub opieszale podejmowanie przez Urząd czynności zmierzających do ich wyjaśnienia.

Do 7 podatników, którzy nie złożyli informacji podsumowującej lub wykazali błędne wartości na kwotę 77,7 tys. zł. (dotyczące I, III i IV kwartału 2008 r. oraz I i II kwartału 2009 r.), Urząd wysłał wezwania w celu wyjaśnienia tych rozbieżności dopiero w trakcie kontroli NIK. W stosunku do jednego z podatników (rozbieżności wg stanu na 31 październik 2009 r. w kwocie 363,3 tys. zł), Urząd prowadzi nieskuteczne działania zmierzające do wyjaśnienia rozbieżności w zakresie transakcji wewnątrzwspólnotowych od 7 października 2008 r.(m.in. do dnia zakończenia kontroli nie doprowadzono do wszczęcia kontroli podatkowej u ww. podatnika, zleconej w dniu 16 kwietnia 2009 r.) W ocenie NIK, jednym z powodów braku skuteczności w zakresie wyjaśniania ww. rozbieżności była bierna postawa Urzędu oraz nieprawidłowości polegające na nie zamieszczaniu w wezwaniach daty i miejsca stawienia się podatnika (co było niezgodne z art. 159 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶), wysyłaniu wezwań do podatników listem zwykłym (co było niezgodne z art.144 cytowanej wyżej ustawy) oraz zwłoka w sporządzaniu i wysyłaniu ponownych wezwań (w przypadku nie zgłoszenia się podatnika).

Uwagi NIK dotyczą opieszłości Urzędu w działaniach wyjaśniających rozbieżności (37.500 zł) pomiędzy kwotą dostawy wewnątrzwspólnotowej zadeklarowanej przez podatnika niemieckiego w wysokości 11 tys. EURO, a kwotą dotyczącą tej samej transakcji (zakup samochodu) zadeklarowaną przez podatnika polskiego -1,4 tys. EURO. W celu wyjaśnienia rozbieżności danych wykazanych w II kwartale 2008 r., podatnik został wezwany przez Urząd w dniu 7 października 2008 r. Pomimo, że podatnik

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz.60, ze zm.

nie wyjaśnił rozbieżności i nie przedstawił dokumentów związanych z transakcją, kolejne wezwanie do tego podatnika zostało skierowane dopiero po 218 dniach od pierwszego wezwania. W dniu 12 czerwca 2009 r. (po otrzymaniu drugiego wezwania w sprawie) podatnik złożył w Urzędzie wyjaśnienie, w którym przyznał się do zapłaty 11 tys. EURO za samochód, a Urząd, w dniu 7 lipca 2009 r. przekazał do Izby Skarbowej projekt wniosku (zapytania) SCAC 2004, skierowanego do niemieckiej administracji podatkowej w ww. sprawie. NIK negatywnie ocenia fakt, że pomimo otrzymania (w dniu 2 września 2009 r.) odpowiedzi na ww. zapytanie, potwierdzającej uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez podatnika (przedstawienie nieprawdziwych danych dotyczących transakcji z podatnikiem niemieckim, w tym fikcyjnej umowy kupna), Urząd do dnia zakończenia kontroli nie podjął żadnych dalszych działań w powyższej sprawie.

3. NIK zwraca również uwagę na niską skuteczność kontroli podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych. W okresie 2008 – I półrocze 2009 r. Urząd przeprowadził 21 kontroli podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych. W 8 z 21 kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na niewłaściwym zakwalifikowaniu transakcji przez podatników (np. wykazanie wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów zamiast usługi). W żadnej z 21 przeprowadzonych kontroli nie wykryto nieprawidłowości mających wpływ na zwiększenie przypisu z tytułu podatku VAT.

W przypadku 4 z ww. kontroli, po ich zakończeniu skierowano wnioski o ukaranie do komórki ds. karno – skarbowych, jednak jedynie dwa zostały załatwione, natomiast postępowanie dotyczące pozostałych dwóch wniosków, pomimo ich skierowania do komórki ds. karno-skarbowych odpowiednio 25 lipca 2008 r. i 11 września 2008 r., nie zostało wszczęte (do dnia zakończenia kontroli).

4. Analiza działań Urzędu dotyczących 20 tytułów wykonawczych (wystawionych w okresie objętym kontrolą), na kwotę należności głównej 339,4 tys. zł, wykazała zwłokę w podejmowaniu czynności (w tym czynności egzekucyjnych) i wyegzekwowanie jedynie 22,3 % kwoty zaległości (wg stanu na 30.09.2009 r.) tj. 75,7 tys. zł. Zadłużenie wg stanu na koniec III kwartału 2009 r. (zaległości objęte 20 tytułami wykonawczymi) wynosiło 263,7 tys. zł. Liczba dni od daty wystawienia tytułu do dnia 30 września 2009 r., dla ww. tytułów wykonawczych, wynosi średnio 356 dni. Przyczyną niskiej skuteczności w zakresie egzekucji ww. zaległości było nie podejmowanie lub zwłoka w podejmowaniu czynności egzekucyjnych i tak:

- w przypadku 6 z 20 poddanych analizie tytułów wykonawczych, od dnia utworzenia tytułu w systemie Egapoltax do dnia przeprowadzenia pierwszej czynności w sprawie, upłynęło powyżej 30 dni (odpowiednio 36, 44, 51, 65, 88 i 199 dni),

- w przypadku 15 z 20 poddanych analizie tytułów wykonawczych, od utworzenia tytułu w systemie Egapoltax do przeprowadzenia pierwszej czynności uznanej za środek egzekucyjny, upłynęło powyżej 30 dni a w przypadku 4 tytułów nie przeprowadzono żadnej czynności egzekucyjnej (do dnia 30 września 2009 r.).

Jedną z przyczyn występowania opóźnień dotyczących działań w stosunku do zaległości objętych tytułami wykonawczymi jest znaczna liczba tytułów wykonawczych (np. w 2008 r. dział egzekucji w Urzędzie otrzymał do zrealizowania 65.430 tytułów wykonawczych, co oznacza że na jeden rejon egzekucyjny, obsługiwany przez zespół dwóch osób tj. poborcę skarbowego i inspektora w 2008 r. przypadało 16.357 tytułów). NIK pozytywnie ocenia działania organizacyjne podjęte przez p.o. Naczelnika Urzędu, mające na celu zmniejszenie tych obciążeń, polegające m.in. na utworzeniu z dniem 2 listopada 2009 r. rejonu ds. zaległości trudnych.

NIK pozytywnie ocenia także wzrost kwoty wyegzekwowanych zaległości (w podatku VAT), który nastąpił w latach 2005 – 2007, tj. po kontroli dotyczącej egzekwowania zaległości podatkowych w 2004 r., przeprowadzonej przez NIK⁷. W 2005 r. wskaźnik wyegzekwowanych zaległości w stosunku do zaległości ogółem wyniósł 3,1%, w 2006 - 7,8% a w 2007 r. – 17,2%. W roku 2008 i I półroczu 2009 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 13,3%, a kwoty wyegzekwowanych przez Urząd zaległości wyniosły 3.740,3 tys. zł w 2008 r. i 3.474,2 tys. zł w I półroczu 2009 r., tj. odpowiednio 3,7 % i 6,9 % dochodów z VAT.

Analiza działań Urzędu w stosunku do zaległości w kwocie 1.393,3 tys. zł (wg stanu na koniec czerwca 2009 r.), wykazała, że Urząd wystawił w lipcu i sierpniu 2009 r. tytuły wykonawcze na kwotę 460,7 tys. zł (895 tys. zł zostało, w okresie lipiec – sierpień, dobrowolnie wpłacone przez podatników). Nie wystawiono tytułów wykonawczych jedynie na kwotę 37,6 tys. zł (z tego w stosunku do zaległości w wysokości 23,4 tys. zł podatnik złożył prośbę o rozłożenie na raty). Ogółem, wg stanu na koniec sierpnia 2009 r., pozostało do wyegzekwowania (z kwoty 1.393,3 tys. zł) - 498,3 tys. zł.

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

1. Wyjaśnienie rozbieżności występujących pomiędzy deklaracjami VAT, informacjami VAT - UE i komunikatami UE w kwocie 34.366 tys. zł (515 podatników), w tym szczególnie rozbieżności na kwotę 1.373,3 tys. zł dotyczących podatników poddanych analizie w trakcie kontroli NIK.
2. Rzetelne przeprowadzanie kontroli podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych, w celu zwiększenia ich skuteczności.
3. Przekazywanie odpowiedzi na wnioski SCAC 2004 z administracji podatkowych z innych krajów Unii Europejskiej w terminach określonych w załączniku do decyzji Ministra Finansów nr 2/AP z dnia 17 sierpnia 2006 r.
4. Wylimitowanie przypadków przekazywania odpowiedzi na zapytania z administracji podatkowych innych krajów członkowskich Unii Europejskiej w sytuacji niepełnego wyjaśnienia spraw będących przedmiotem zapytania.

⁷ Kontrola P/05/026

5. Kontynuowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości w kwocie 498,3 tys. zł (dotyczy zaległości w stosunku do których nie podjęto działań egzekucyjnych wg stanu na 30 czerwca 2009 r.) oraz w kwocie 263,7 tys. zł. (dot. zaległości objętych analizowanymi w toku kontroli 20 tytułami wykonawczymi).
6. Poddanie ponownej analizie transakcji będącej przedmiotem wniosku SCAC 2004 (data wpływu do Urzędu 17 grudnia 2008 r.), skierowanego przez niemiecką administrację podatkową.
7. Zakończenie, zgodnie z przepisami ustawy Ordynacja podatkowa, sprawy w której stwierdzono (w wyniku zapytania SCAC 2004 z dnia 7 lipca 2009 r.) podanie nieprawdziwych danych przez polskiego podatnika.
8. Zamieszczanie w wezwaniach kierowanych do podatników wszystkich elementów, o których mowa w 159 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, oraz doręczanie pism za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, zgodnie z 144 ww. ustawy.
9. Odnotowywanie faktu przeprowadzenia weryfikacji zgłoszeń rejestracyjnych i aktualizacyjnych podatników pod względem formalnym i merytorycznym oraz sporządzanie notatki służbowej z dodatkowych czynności w tym zakresie.
10. Terminowe sporządzanie i analizowanie raportów o niezłożonych deklaracjach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Naczelnika, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Rozdzielnik:

1. adresat
2. Departament Budżetu i Finansów
3. a/a