



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 5 sierpnia 2009 r.

**Pan  
Jarosław Kubiak  
Dyrektor  
Urzędu Kontroli Skarbowej  
We Wrocławiu**

P/09/139  
LWR-410-07-01/2009

***WYSTĄPIENIE POKONTROLNE***

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu (zwany dalej „Urzędem”) w zakresie egzekwowania obowiązków podatkowych od podmiotów prowadzących handel internetowy w latach 2007-2009 (do czasu zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych uchybień, polegających w szczególności na nieprzewodzeniu systemowych analiz handlu internetowego na terenie województwa dolnośląskiego, a skutkujących brakiem rozeznania o skali tego handlu. Na taką ocenę wpływ miały ograniczenia w zakresie pozyskiwania danych o podmiotach prowadzących handel internetowy, tak prawne (uzyskanie szczegółowych danych możliwe jest dopiero po wszczęciu postępowania wobec konkretnego podmiotu), jak i techniczne (brak narzędzi informatycznych do kompleksowej analizy handlu w Internecie).

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

## **1. Przygotowanie Urzędu do podejmowania kontroli handlu internetowego i posiadane w tym zakresie informacje.**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie Urzędu do podejmowania kontroli handlu internetowego. W marcu 2007 r. Dyrektor Urzędu powołał Zespół zadaniowy ds. kontroli handlu elektronicznego i wyznaczył jego Koordynatora. Wkrótce, bo w maju 2007 r., zaakceptowany został plan działania tego Zespołu, który w szczególności obejmował: skład osobowy Zespołu (23-26 osób, w tym 9-12 inspektorów kontroli skarbowej i 2 informatyków), kryteria typowania podmiotów do kontroli, przedmiotowy zakres kontroli, wskazówki metodyczne, a także założenia organizacyjne. Niezależnie od Zespołu do wykonywania czynności związanych z organizowaniem, analizowaniem oraz monitorowaniem podmiotów prowadzących handel internetowy, zaangażowanych zostało 3 pracowników Wydziału Analiz i Planowania, a także Wydział Wywiadu Skarbowego.

Wykonywanie zadań w zakresie kontroli handlu internetowego umożliwiał sprzęt komputerowy będący w dyspozycji Urzędu oraz parametry łączy internetowych wykorzystywanych przez Urząd. Wprawdzie nie stosowano oprogramowania do anonimizacji adresu IP, niemniej jednak nie było to konieczne z uwagi na anonimowe, zmienne IP routera dostępowego, nadawane przez dostawcę usług internetowych. Nie stosowano – co w tym przypadku ocenić należy pozytywnie – klasyfikatorów treści przeglądanych stron, blokujących strony według zadanych kryteriów.

Niemniej jednak posiadane przez Urząd informacje o handlu internetowym były niepełne. Urząd nie prowadził bowiem ogólnych, systemowych analiz handlu internetowego dla terenu województwa dolnośląskiego, a w rezultacie nie posiadał pełnego rozeznania o skali tego handlu. Przy ocenie poszczególnych branż handlu internetowego kierowano się ogólnie dostępnymi materiałami statystycznymi, udostępnianymi przez portale ekonomiczno - gospodarcze oraz publikowanymi przez prasę. Dokonywano natomiast bieżących analiz ryzyka wystąpienia nieprawidłowości u podmiotów prowadzących handel internetowy, głównie pod kątem jego poziomu w zakresie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania, prowadzenia niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej oraz uzyskiwania dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę na ograniczone – przed wszczęciem postępowania kontrolnego – możliwości prawne w zakresie uzyskiwania przez Urząd danych o podmiotach prowadzących handel internetowy, niezbędnych do analiz ryzyka. Ma to związek z niekonstytucyjnością od 26 czerwca 2008 r. art. 7b ustawy z dnia 28 września 1991 r.

o kontroli skarbowej<sup>2</sup>, który umożliwił pozyskanie przez Urząd informacji, w tym danych osobowych, na podstawie imiennego upoważnienia organu kontroli skarbowej, okazanego przez inspektora lub pracownika wraz z legitymacją służbową, co nie wiązało się z potrzebą wszczęcia postępowania kontrolnego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sporządzenie ogólnych, systemowych analiz handlu internetowego utrudniał także brak stosownych narzędzi informatycznych, które zapewniłyby pozyskanie wiarygodnych danych. Pozostające w dyspozycji Urzędu aplikacje ulegały dezaktualizacji, głównie ze względu na przebudowę serwisów internetowych i ograniczenia nakładane przez administratorów portali aukcyjnych. W następstwie utraty funkcjonalności tego oprogramowania konieczne było „ręczne” przeglądanie zasobów internetowych, w następstwie czego typowanie podmiotów do kontroli miało charakter losowy. Nie funkcjonowała także aplikacja Argos, która jako element Informatycznego Systemu Kontroli Skarbowej ISKOS, była na etapie wdrażania przez Ministerstwo Finansów, a jej zadaniem ma być wspomaganie wyszukiwania informacji o działalności handlowej prowadzonej za pośrednictwem Internetu.

Natomiast pozytywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia fakt kierowania pracowników Urzędu na szkolenia obejmujące swym zakresem zagadnienia związane z metodyką kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą z wykorzystaniem Internetu. W latach 2007-2008 pracownicy Urzędu uczestniczyli w 17 szkoleniach z tego zakresu, w tym w 7 zorganizowanych przez podmioty zewnętrzne (np. Ministerstwo Finansów). Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednakże uwagę na fakt, iż w I kwartale 2009 r. nie zrealizowano żadnego z 6 zaplanowanych na ten okres szkoleń związanych z zagadnieniami handlu internetowego.

Właściwe było przygotowanie Urzędu do wymiany informacji z Izbą Skarbową, Izbą Celną, a także Komendą Wojewódzką Policji we Wrocławiu. Współpracę z tymi jednostkami unormowano porozumieniami, określającymi zasady wymiany informacji (zwłaszcza pod kątem koordynacji planów kontroli i stopnia ich realizacji), przekazywania tzw. informacji sygnałnych oraz dotyczących windykacji i wydawanych decyzji, wspólnych lub wzajemnych szkoleń i wymiany doświadczeń, a także zasady wzajemnej pomocy technicznej. Dzięki takiej współpracy we wrześniu i grudniu 2007 r. inspektorzy Wydziału Postępowań Przygotowawczych Urzędu wraz z Wydziałem Wywiadu Skarbowego, Grupami Realizacyjnymi Ministerstwa Finansów i jednostkami Policji, dokonali (w ramach śledztw nadzorowanych przez jednostki prokuratury) realizacji procesowych, w trakcie których zabezpieczono dokumenty,

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.

komputery i inne nośniki danych, a także towar będący przedmiotem nieopodatkowanej sprzedaży za pośrednictwem Internetu.

## **2. Prowadzenie kontroli skarbowych związanych z handlem internetowym.**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skalę przeprowadzanych w Urzędzie kontroli podmiotów prowadzących handel internetowy. W latach 2007-2009 (do 30 kwietnia) Urząd sfinalizował w sumie 716 kontroli dotyczących handlu, z czego 76 (10,6%) stanowiły kontrole u 61 podmiotów w zakresie handlu internetowego. Finansowe rezultaty tych kontroli (bez odsetek) wyniosły 5.187,0 tys. zł i stanowiły 0,6% całości efektów finansowych Urzędu, uzyskanych w tym okresie w związku z kontrolami przeprowadzonymi w obszarze handlu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na prowadzeniu niezgłoszonej działalności gospodarczej, nieopodatkowaniu dokonywanej sprzedaży towarów, braku kas rejestrujących, posługiwaniu się kontami bankowymi oraz kontami na portalach aukcyjnych, należącymi do innych osób.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie również ocenia działania podejmowane w związku z kontrolą podmiotów prowadzących handel internetowy. W wyniku analizy próby 10 takich postępowań kontrolnych stwierdzono m.in., że przed ich wszczęciem gromadzono istotne informacje, będące podstawą uzasadnienia wniosku o kontrolę wytypowanego podmiotu gospodarczego. Natomiast po wszczęciu kontroli skutecznie wykorzystywano uprawnienia wynikające z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej oraz z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>3</sup>. W tym zakresie m.in. dokonywano przesłuchań świadków i stron, występowano do banków o informacje o rachunkach i obrotach na rachunkach kontrolowanych podmiotów, występowano do innych instytucji o udostępnienie informacji o podatnikach, podejmowano czynności u kontrahentów kontrolowanego. Powyższe działania Urzędu przyniosły – w 10 analizowanych przypadkach – ustalenia finansowe w łącznej wysokości 1.389,5 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli za niewłaściwe, świadczące o opieszałości w tym zakresie, uznaje tempo realizacji 21 wniosków Wydziału Wywiadu Skarbowego Urzędu o wszczęcie postępowania kontrolnego w zakresie nieopodatkowanego handlu internetowego, skierowanych w badanym okresie do Dyrektora Urzędu. Nie zrealizowano bowiem 9 (42,9%) takich wniosków (7 z 2008 r. i 2 z 2009 r.), a 8 (38,1%) było w toku realizacji. Wprawdzie Pan Dyrektor uzasadniał, że kolejność realizacji wniosków uzależniona jest od wielu czynników, w tym od dysponowania wolnymi mocami przerobowymi inspektorów specjalizujących się w

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

handlu internetowym, oceny ekonomiki postępowania czy możliwości wystąpienia przedawnienia, tym niemniej przedłużanie okresu ich realizacji może skutkować – według sformułowanych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej zadań dla urzędów kontroli skarbowej – dezaktualizacją posiadanych informacji, zebranych często znacznym nakładem sił i środków.

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

1. Przeprowadzanie analiz dotyczących skali handlu internetowego oraz transakcji dokonywanych przez podmioty handlujące za jego pośrednictwem na terenie województwa dolnośląskiego.
2. Podjęcie działań ukierunkowanych na pozyskanie narzędzi informatycznych skutecznie wspomagających analizę podmiotów handlujących przez Internet.
3. Przyspieszenie działań związanych z rozpatrywaniem wniosków Wydziału Wywiadu Skarbowego o wszczęcie postępowania kontrolnego w zakresie handlu internetowego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 30 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 Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.