



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 19 stycznia 2010 r.

**Pani
Marianna Wojtowicz
Naczelnik
Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego
we Wrocławiu**

P/09/023
LWR-410-21-01/2009

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 we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Skarbowy we Wrocławiu, zwany dalej „DUS”, w zakresie opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług w 2008 roku oraz I półroczu 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Pani Naczelnik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia pozytywnie sprawowaną przez DUS kontrolę nad wywiązywaniem się z obowiązków podatkowych podmiotów dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz skuteczność w egzekwowaniu zaległości w podatku od towarów i usług.

1. Liczba zarejestrowanych w DUS podatników podatku od towarów i usług zwiększyła się z 3.875 na początku do 3.973 na koniec okresu objętego kontrolą, w tym podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych z 2.556 do 3.035.

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

2. DUS z tytułu podatku od towarów i usług (VAT) uzyskał w 2008 r. dochody w wysokości 4.032.803,7 tys. zł, o 11,3% wyższe niż w roku poprzednim, a w I półroczu 2009 r. 2.105.991,5 tys. zł, o 9,0% wyższe niż w I półroczu 2008 r. Jednocześnie zaległości z tytułu tego podatku zwiększyły się z 92.137,2 tys. zł na początku 2008 r. do 125.215,7 tys. zł na koniec czerwca 2009 r., po odpisaniu przedawnionych zaległości – w 2008 r. w kwocie 2.557,2 tys. zł, a w I półroczu 2009 r. 1.345,2 tys. zł.

3. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim rejestracji (i wykreślenia) podatników VAT-UE. W DUS ustalono procedury postępowania w zakresie weryfikacji zgłoszeń rejestracyjnych, identyfikacyjnych i aktualizacyjnych, a także wprowadzania do systemu POLTAX danych o rachunkach bankowych i ich weryfikacji przed dokonaniem zwrotu podatków lub nadpłat. Określono też czynniki ryzyka związane z dokumentami zgłoszeniowymi oraz zasady współpracy w tym zakresie poszczególnych komórek organizacyjnych. W znacznej mierze przedmiotowe uregulowania wewnętrzne stanowiły uszczegółowienie otrzymanych od Ministra Finansów wytycznych do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie podatku od towarów i usług. Jednak nie doprecyzowano w nich zdaniem Izby istotnych kwestii. Na przykład formy zgłaszania Naczelnikowi oraz właściwemu zastępcy naczelnika nieprawidłowości ujawnionych w toku cyklicznych kontroli stanowisk pracy w DUS w zakresie zwrotów podatków lub nadpłat (w zarządzeniu Naczelnika DUS nr 0021/Z/30/07 z 24 sierpnia 2007 r.). Nadto w związku z uchynieniem z dniem 31 marca 2009 r. ustawowego obowiązku dołączania do zgłoszenia identyfikacyjnego podatników uwierzytelnionych lub urzędowo poświadczonych kopii dokumentów potwierdzających informacje objęte zgłoszeniem, w szczególności odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, umowy spółki, dokumentu potwierdzającego uprawnienie do korzystania z lokalu lub nieruchomości, w których znajduje się siedziba, zaświadczenia o numerze identyfikacyjnym REGON², zdaniem Izby zachodzi potrzeba zmiany zarządzenia Naczelnika DUS nr 0021/Z/8/2007 z 1 marca 2007 r. zobowiązującego pracowników DUS do egzekwowania od podatników dokumentów określonych w uchylonym przepisie prawnym. Obowiązujące w DUS ww. procedury nie zawsze były przestrzegane. Badania dotyczące realizacji przez DUS obowiązków w zakresie rejestracji 25 podatników VAT-UE oraz

² Przedmiotowy wymóg przed 31 marca 2009 r. wynikał z art. 5 ust. 4b ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz.U. z 2004 r. Nr 269, poz. 2681 ze zm.), uchylonego przez art. 14 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97).

wykreślenia ich z tego rejestru wykazało nieprawidłowości dotyczące postępowania wobec 5 podatników, tj. 20% badanej próby. Nieprawidłowości te dotyczyły:

- miesięcznej zwłoki w zaewidencjonowaniu na początku 2009 r. 2 podatników VAT-UE w systemie POLTAX (przez Referat ds. Ewidencji i Identyfikacji Podatników i Płatników),
- nieustalenia przez Referat ds. Transakcji Wewnątrzwspólnotowych (przez okres ponad roku), tym samym niewykreślenia 2 podatników z rejestru VAT-UE, mimo wystąpienia okoliczności określonych w art. 97 ust. 15 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³, tj. nie złożenia za 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały deklaracji podatkowej VAT-UE,
- niedokonania na zgłoszeniu VAT-Z adnotacji o weryfikacji danych z tego zgłoszenia i wprowadzenia ich do systemu POLTAX (przez Referat ds. Ewidencji i Identyfikacji Podatników i Płatników).

Zwłoka w zasygnalizowanym wyżej ewidencjonowaniu podatników wiązała się ze spiętrzeniem prac na początku 2009 r. w związku z przejściem nowych podatników, dla których nastąpiła zmiana właściwości organu podatkowego. Nieustalenie natomiast okoliczności zobowiązujących do wykreślenia podatników z rejestru VAT-UE wynikało z nieuwzględniania w prowadzonych w przedmiotowym zakresie analizach danych wynikających z systemu POLTAX.

Analiza objętych kontrolą dokumentów rejestracyjnych podatników wykazała prawdopodobieństwo dokonywania przez 2 podmioty fikcyjnych transakcji w zakresie obrotu złomem i odpadami (udział w tzw. „łańcuchu” sprzedawców-nabywców) uzasadniających podejrzenie zamiaru wyłudzenia podatku VAT. Pani Naczelnik poinformowana o powyższym podczas trwania kontroli poleciła objąć wymienionych podatników kontrolą podatkową. Wszczęte wobec nich postępowanie kontrolne, do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostało zakończone.

Zasygnalizowane w niniejszym punkcie opóźnienia w wykreślanu z rejestru VAT-UE podatników nieskładających przez 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały deklaracji podatkowej VAT-UE, stwierdzono również w grupie podatników badanych w związku z rozbieżnościami generowanymi w różnych raportach z systemu VIES⁴. Dotyczyło to 3 z 20

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁴ VIES jest elektronicznym Systemem Wymiany Informacji o VAT pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej.

podatników objętych przedmiotowym badaniem, wykreślonych z rejestru VAT-UE z opóźnieniem od 3 do 8 miesięcy.

4. Kierownicy Działów Bieżącej Obsługi Podatków Pośrednich, Bieżącej Obsługi Podatków Dochodowych i Majątkowych oraz Działu Rachunkowości Podatkowej DUS nie w pełni wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania, w porozumieniu z kierownikiem Referatu ds. Ewidencji i Identyfikacji Podatników i Płatników, co najmniej raz na kwartał, wspólnej kontroli stanowisk pracy, mającej na celu potwierdzenie zasadności i prawidłowości dokonanych zwrotów podatków i nadpłat. Nie udokumentowano bowiem przedmiotowych kontroli dotyczących zwrotów w IV kwartał 2008 r. i II kwartał 2009 r. Nadto w protokołach kontroli z 23 czerwca 2008 r., 19 września 2008 r. i 23 lutego 2009 r. nie odnotowano informacji o zgłoszeniu stwierdzonych podczas tych kontroli nieprawidłowości Naczelnikowi DUS oraz właściwemu zastępcy naczelnika. Do zgłaszania tym osobom stwierdzonych w wyniku tych kontroli nieprawidłowości, zobowiązywał § 11 ust. 8 wymienionego już w niniejszym wystąpieniu zarządzenia Naczelnika DUS nr 0021/Z/30/07 z 24 sierpnia 2007 r.

5. Podczas kontroli zbadano 101 deklaracji dla podatku od towarów i usług (VAT-7) przedstawiających nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, w łącznej kwocie 157.264,2 tys. zł, z czego 146.479,0 tys. zł do zwrotu na rachunki bankowe podatników, a 10.785,2 tys. zł do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Izba nie zgłasza uwag do sposobu przeprowadzenia weryfikacji objętych badaniem deklaracji. Zwroty na rachunki bankowe podatników w wymienionej wcześniej kwocie zostały dokonane terminowo, po sprawdzeniu m.in. aktywności wnoszących o zwrot nienależnych podatków, ewidencjonowanej w wymienionym wcześniej systemie VIES oraz zgodności danych wynikających z deklaracji podatkowych i informacji podsumowujących VAT-UE. Przed dokonaniem w badanych przypadkach zwrotów podatków sprawdzano także, czy zwracana kwota nie podlega zaliczeniu na poczet zaległych lub bieżących zobowiązań podatkowych, albo na poczet zaległości objętych postępowaniem egzekucyjnym.

Dane wynikające z badanych deklaracji wprowadzono do systemu Poltax po upływie średnio 9,5 dni od ich wpływu do DUS. Jednakże 17 deklaracji wprowadzono do tego systemu po upływie 14 dni od chwili wpływu do DUS, tj. w czasie dłuższym od wyznaczonego na to przepisem wewnętrznym DUS (zarządzeniem Naczelnika).

6. Dwie z objętych kontrolą deklaracje VAT-7 (o których mowa w poprzednim punkcie niniejszego wystąpienia) wpłynęły do DUS po upływie terminu wyznaczonego na ich złożenie

przepisem art. 99 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług. Jednakże tylko w 1 przypadku zawiadomiono stanowisko ds. karnych skarbowych wnosząc o ukaranie z tego powodu podatnika w trybie przepisów ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy⁵. W przypadku drugiego podatnika, który nie dopełnił obowiązku terminowego złożenia deklaracji VAT-7 zaniechano powiadomienia o tym komórki ds. karnych skarbowych (co Izba ocenia negatywnie). W wyniku tego nie podjęto wobec niego czynności przewidzianych powołaną ustawą Kodeks karny skarbowy.

7. Podczas kontroli sprawdzono postępowania poprzedzające skierowanie przez DUS w 2008 r. - 3 z 6 wniosków o udzielenie informacji w ramach wymiany informacji pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Zbadano też 7 z 34 postępowań podjętych przez DUS w wyniku wniosków o udzielenie w 2008 r. informacji organom podatkowym państw członkowskich. Stwierdzono, że przedmiotowe postępowania, mające na celu zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług, przeprowadzono rzetelnie. Jednakże 3 z 7 zbadanych odpowiedzi dla państw członkowskich, udzielono po upływie 90 dniowego terminu liczonego od chwili wpływu wniosku do administracji polskiej. Niedotrzymanie tego terminu w 2 przypadkach było niezależne od DUS, przedmiotowe wnioski wpłynęły bowiem do DUS po upływie 90 dni od ich wpływu do administracji polskiej. W trzecim przypadku opóźnienie w udzieleniu odpowiedzi na wniosek państwa członkowskiego wynikało ze specyfiki postępowania wyjaśniającego, wymagającego m.in. zasięgnięcia informacji z innego urzędu skarbowego, co wydłużyło to postępowanie.

8. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli DUS w niewystarczającym zakresie wyjaśniał rozbieżności dotyczące transakcji na poziomie unijnym, generowanych w kwartalnych raportach z systemu VIES. Na średnio 600 rozbieżności w kwartale dotyczących transakcji wewnątrzwspólnotowych powyżej 500 tys. zł, w tym 400 powyżej 1.000 tys. zł, średnio w kwartale wyjaśniano zaledwie 60.

9. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do postępowań kontrolnych dotyczących podatku od towarów i usług. W 2008 r. kontrolą objęto łącznie 1.042 miesięcznych rozliczeń podatników z tytułu podatku VAT, o 117 więcej niż w roku poprzednim. Wprawdzie liczba skontrolowanych rozliczeń, w których stwierdzono nieprawidłowości zmniejszyła się, w porównaniu z rokiem poprzednim z 477 do 434, jednakże kwota ujawnionych w wyniku kontroli uszczupień podatkowych zwiększyła się z 6.018 tys. zł do 23.657 tys. zł.

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.

10. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań egzekucyjnych dotyczących zaległości w podatku VAT. Analizie poddano losowo 16 tytułów wykonawczych (wystawionych dla 10 dłużników) spośród 957 zarejestrowanych w kontrolowanym okresie w systemie Egapoltax, tj. 1,7%. Czynności egzekucyjne podjęte na podstawie przedmiotowych tytułów wykonawczych podejmowano na bieżąco. Akta postępowań egzekucyjnych prowadzono w sposób przejrzysty i usystematyzowany. W zbadanych postępowaniach egzekucyjnych, celem ustalenia i zabezpieczenia wierzytelności na majątku zobowiązanych lub pozyskania informacji w tej sprawie, występowano do innych organów administracji publicznej (np. MSWiA/CEPiK, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, organów Policji, jednostek powiatowych właściwych w sprawach geodezyjnych i katastralnych), a nadto do banków prowadzących rachunki dłużników.

11. Sprawozdanie o wpływach i kształtowaniu się zaległości podatkowych na dzień 30 czerwca 2009 r. sporządzone zostało nierzetelnie, z naruszeniem zasad określonych w piśmie Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów z dnia 22 maja 2009 r. W pozycji dotyczącej kwoty zaległości z tytułu VAT, w stosunku do których DUS nie podjął żadnych czynności na dzień 30 czerwca 2009 r. (kolumna nr 17 sprawozdania) nie ujawniono bowiem wynikającej z ewidencji księgowej kwoty 21.504 tys. zł.

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

1. Podjęcie działań ukierunkowanych na terminowe:

- wprowadzanie do systemu POLTAX informacji o rejestracji podatników VAT-UE, a także danych wynikających z deklaracji dla podatku od towarów i usług (VAT-7) ,*
- wykreślanie z rejestru VAT-UE podatników nieskładających przez 6 kolejnych miesięcy lub 2 kolejne kwartały deklaracji podatkowej VAT-UE,*
- weryfikowanie danych wykazywanych przez podatników w zgłoszeniach VAT-Z,*
- wykonywanie przez kierowników Działów Bieżącej Obsługi Podatków Pośrednich, Bieżącej Obsługi Podatków Dochodowych i Majątkowych oraz Działu Rachunkowości Podatkowej DUS kontroli dokonanych zwrotów podatków i nadpłat - stosownie do wymogów zarządzenia Naczelnika DUS nr 0021/Z/30/07 z 24 sierpnia 2007 r.*

2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań o wpływach i kształtowaniu się zaległości podatkowych, tj. wykazywanie w nich danych zgodnych z ewidencją księgową.

3. Zawiadamianie stanowiska ds. karnych skarbowych DUS o wszystkich przypadkach niedopełnienia przez podatników obowiązku terminowego złożenia deklaracji VAT-7.

4. *Doprecyzowanie w zarządzeniu Naczelnika DUS nr 0021/Z/30/07 z 24 sierpnia 2007 r. formy zgłaszania Naczelnikowi oraz właściwemu zastępcy naczelnika nieprawidłowości ujawnionych w toku cyklicznych kontroli stanowisk pracy w zakresie zwrotów podatków lub nadpłat.*
5. *Zmianę zarządzenia Naczelnika DUS nr 0021/Z/8/2007 z 1 marca 2007 r. uwzględniającą przepis art. 14 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.*
6. *Poinformowanie Delegatury NIK we Wrocławiu o wynikach kontroli u podatników wykazujących obrót złomem i odpadami, wszczętych podczas kontroli NIK w związku z podejrzeniem zamiaru wyłudzenia podatku VAT.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Naczelnik, 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani 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.