



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 14 grudnia 2009 r.

**Pan
Andrzej Zygodlewicz
Naczelnik Urzędu Skarbowego
w Gorzowie Wlkp.**

LZG-410-11-02/2009, P/09/024

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 Zielonej Górze skontrolowała Urząd Skarbowy w Gorzowie Wlkp., nazywany dalej „Urzędem”, w zakresie poboru podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007-2008 i I połowie 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 25 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu Skarbowego w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały jednak zasadniczego wpływu na wykonywanie powyższych zadań.

1. Zrealizowane przez Urząd wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (podatek PIT) w kontrolowanym okresie zwiększyły się z 226.118 tys. zł w roku 2007 do 231.232 tys. zł w 2008 r., tj. o 2,3%, natomiast za I półrocze 2009 r. zamknęły się kwotą 94.321 tys. zł, co stanowi 40,8% uzyskanych w roku poprzednim. W analizowanym okresie wzrosły zaległości podatkowe z ww. tytułu z 40.187 tys. zł w 2007 r. do 62.459 tys. zł na koniec I półrocza 2009 r. Pan Naczelnik wyjaśnił, że przyrost zaległości wynikał ze spadku efektywności egzekucji zaległości z decyzji organów kontroli skarbowej, wystawiających decyzje na tzw. *stupy*, podmioty nieistniejące lub nieprowadzące działalności, dotyczące

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

odległych lat podatkowych, o wysokich kwotach zobowiązań oraz decyzji, gdzie nie były dokonane zabezpieczenia.

Uwagi NIK dotyczą terminowości wprowadzania danych wynikających z zeznań rocznych do systemu POLTAX 2B. Analiza wybranych losowo 120 zeznań rocznych wykazała m.in., że zarówno dane z zeznań z zadeklarowaną kwotą wpłaty (w 45 ze 100 zeznań), jak i z zeznań z wykazaną kwotą nadpłaty (w 7 z 20 zeznań), zaksięgowano z opóźnieniem od 1 do 126 dni w stosunku do terminu określonego w uregulowaniach wewnętrznych². Opóźnienia były następstwem m.in. kumulacji wpływu zeznań, priorytetową obsługą zeznań z wykazanymi nadpłatami, czasochłonnym wprowadzaniem danych z zeznań złożonych w postaci papierowej oraz biernością podatników wobec wezwań do korekty zeznania.

Stwierdzono także brak udokumentowania czynności sprawdzających dokonanych z udziałem podatnika, prowadzonych na podstawie art. 272 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa³, czym naruszono w art. 172 i art. 177 w związku z art. 280 ustawy. Spośród 120 zbadanych zeznań uchybienie to wystąpiło w 97 przypadkach. Pan Naczelnik odnosząc się do omówionego ustalenia wskazał na znaczną ilość wpływających zeznań, ekonomię i terminowość postępowania, co skutkowało odstępowaniem od pisemnego potwierdzania tych czynności w sytuacjach nie nasuwających wątpliwości.

Pozytywnie NIK ocenia działania Urzędu związane ze zwrotami podatnikom nadpłat podatku PIT. Analiza 20 zeznań z wykazanymi nadpłatami wykazała, że w każdym przypadku Urząd weryfikował m.in. uprawnienia podatników ubiegających się o zwrot nadpłaty oraz ich ewentualne zaległości podatkowe. Kwoty nadpłat zostały zwrócone w terminie, po pisemnej akceptacji osób upoważnionych. Spośród 178.565 złożonych zeznań rocznych, w których podatnicy wykazali nadpłaty w łącznej wysokości 133.675 tys. zł, jedynie w trzech przypadkach zwrotu dokonano po terminie 3 miesięcy od złożenia zeznania⁴. Opóźnienia w zwrocie nadpłat w kwocie 4.344 zł wynosiły od 14 do 104 dni, a wypłacone podatnikom odsetki 154 zł. W związku z tym, że przyczyną ww. opóźnień było zagubienie oryginałów dokumentów złożonych przez podatników, Pan Naczelnik wyciągnął konsekwencje służbowe wobec odpowiedzialnych pracowników.

W opinii NIK niewystarczający był zakres weryfikacji zeznań podatników dokonujących odliczeń z tytułu wychowywania dzieci (art. 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.

² Instrukcji I-SZJ/017 obiegu dokumentów wymiarowych oraz poprzedzającej jej instrukcji obiegu i kontroli dokumentów przetwarzanych.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁴ Art. 77 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej

o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵). Ustalono, że spośród 21,9 tys. zeznań z 2007 r. i 22,6 tys. z 2008 r., w których podatnicy pomniejszyli swoje zobowiązania podatkowe o kwoty odliczeń odpowiednio 29,5 mln zł i 31,7 mln zł, do czasu kontroli NIK zweryfikowano tylko 682 zeznania (przy okazji weryfikacji innych ulg). W czasie trwania kontroli NIK podjęto decyzję o objęciu weryfikacją zeznań podatników korzystających z odliczenia ulgi na dzieci za lata 2007-2008.

2. Badanie pięciu przedawnionych zaległości podatkowych w kwocie głównej 435.021,07 zł (łącznie kwota z odsetkami 1.839.510,17 zł) wykazało, że odpisania z kart kontowych podatników dokonano po upływie od 1.422 dni do 3.450 dni od przedawnienia. Stanowiło to naruszenie obowiązków wynikających § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w organach podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych⁶. Następstwem dokonywania opóźnionych odpisów było wykazywanie przedawnionych zaległości w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁷ za 2006 r. Pan Naczelnik wyjaśnił, że przyczyną tego uchybienia było znaczne obciążenie pilniejszymi zadaniami, m.in. dotyczącymi zwrotu nadpłat.

Przyczyną przedawnienia 5 analizowanych zaległości był brak majątku podlegającego egzekucji. W przypadku 1 podatnika (zaległość z odsetkami 408.063,31 zł) przedawnienie było następstwem m.in. przewlekłego postępowania podatkowego. Wobec czterech pracowników współodpowiedzialnych za tę nieprawidłowość, Pan Naczelnik zastosował sankcje służbowe w postaci upomnienia.

Krytycznie należy ocenić, iż spośród badanych 5 przedawnionych zaległości, akta wymiarowe dwóch podatników (ich zaległości wynosiły 152.829,68 zł bez odsetek) zostały przez pracowników Urzędu zniszczone przed końcem 2008 r., tj. przed upływem terminu przechowywania akt, określonym w § 3 załącznika do zarządzenia nr 34 Ministra Finansów z dnia 30 października 2003 r.⁸ Stosownie do ww. zarządzenia akta te powinny być wybrakowane nie wcześniej niż przed upływem 2009 r.⁹ W przypadku zaległości kolejnego

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 17, poz. 134 ze zm.

⁷ W kolumnie *należności pozostałe do zapłaty – zaległości*.

⁸ Zmieniające zarządzenie w sprawie obsługi kancelaryjnej izb i urzędów skarbowych oraz organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych i składnic akt w tych organach.

⁹ Okres przechowania (10 lat) liczy się w pełnych latach kalendarzowych, począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego po utracie przez dokumentację praktycznego znaczenia dla potrzeb izby lub urzędu skarbowego oraz dla celów kontrolnych...”.

podatnika (w części zaległości dotyczącej kwoty 73.241,56 zł) w aktach brak było decyzji wymiarowej.

3. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie udzielania ulg podatkowych¹⁰. W kontrolowanym okresie wydano 65 decyzji, dotyczących udzielenia ulg w spłacie podatku PIT na łączną kwotę 493.655,66 zł (umorzenia 11.729,88 zł, rozłożenie na raty 480.219,56 zł, odroczenia 1.706,22 zł). Analiza 12 postępowań związanych z udzieleniem ulg na wartość 335.015,03 zł wykazała, że stronom zapewniono czynny udział, przejawiający się m.in. w możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, a wydane decyzje spełniały wymogi określone w art. 210 Ordynacji podatkowej.

NIK krytycznie ocenia jedynie rozłożenie na raty (w dniu 17.12.2008 r.) spłaty zaległości w kwocie głównej 28.576,41 zł (odsetki 9.053,00 zł) podatnikowi, który mimo uzyskania 9 miesięcy wcześniej takiej ulgi, zaległości swoich nie spłacił. Ponowne udzielenie ulgi skutkowało zawieszeniem postępowania egzekucyjnego, a ponownie jego wszczęcie nie doprowadziło do wyegzekwowania zaległości. W ocenie NIK sytuacja finansowa podatnika nie gwarantowała spłaty tej zaległości, gdyż wykonanie obu decyzji ze względu na brak majątku nie zostało zabezpieczone, a podatnik na koniec 2007 i 2008 r. deklarował straty w wysokości odpowiednio 139.324,35 zł i 83.461,81 zł oraz posiadał zobowiązania w kwocie 492.856,37 zł, w tym 252.192,83 zł z tytułów publiczno-prawnych.

4. W okresie od 2007 r. do I półrocza 2009 r. Urząd przeprowadził 61 kontroli podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Na ten okres planowano tymczasem 125 kontroli. Według wyjaśnień Pana Naczelnika: (...) *duże obciążenie zadaniami spowodowało, że nie dokonaliśmy korekt planu kontroli w zakresie PIT (...) Aktualnie prowadzimy prace nad zmianami w sprawie wdrożenia standardów kontroli podatkowej, z której wynikały będą między innymi zasady planowania kontroli podatkowej.*

Analiza 10 zakończonych postępowań kontrolnych wykazała, że prowadzono je stosownie do uregulowań określonych w dziale VI Ordynacji podatkowej, m.in.: czynności kontrolne dokonywano w zakresie określonym w upoważnieniu do kontroli, sporządzano protokół spełniający wymogi określone w art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej. Podmioty skontrolowane zostały wytypowane przez Urząd stosownie do obszarów ryzyka określonych w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej.

5. Analiza postępowań egzekucyjnych dotyczących 20 zaległości podatkowych (na łączną kwotę 12.396 tys. zł - powstałych w okresie objętym kontrolą) wykazała m.in., że

¹⁰ Art. 67 a Ordynacji podatkowej

prowadzono je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹. W szczególności, pierwsze czynności egzekucyjne podejmowano bezzwłocznie, a w przypadku ich bezskuteczności stosowano inne środki przewidziane przepisami, w tym zabezpieczając należności w formie zastawu skarbowego. Niemniej w przypadku jednego podatnika, dopiero w wyniku kontroli NIK dokonano zabezpieczenia zaległości w kwocie 47.127 zł, w formie hipoteki przymusowej na rzecz Skarbu Państwa na nieruchomości, zapobiegając tym przedawnieniu się tej zaległości¹².

Występowały także opóźnienia w realizacji zadań określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³, tj. bieżącego kontrolowania zapłaty zobowiązań przez podatników. Pan Naczelnik tłumaczył je dużą ilością spraw do załatwienia, nakładających się w tym samym okresie. W trakcie kontroli NIK Urząd dokonał analizy 317 zaległości (według stanu na 30.06.2009 r.) na łączną kwotę 131.283,36 zł, a podatnikom którzy nie uregulowali zaległości wystawiono upomnienia i skierowano sprawy do egzekucji.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny oraz uwzględniając decyzje podjęte przez Pana Naczelnika w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie:

1. Dokumentowania wszystkich czynności sprawdzających prowadzonych z udziałem podatników.
2. Terminowego wykonywania zadań Urzędu w zakresie wprowadzania danych z zeznań do systemu POLTAX, dokonywania zwrotu nadpłat podatku, odpisywania przedawnionych zaległości oraz przechowywania akt podatkowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze, 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 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹² Art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej

¹³ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

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

Otrzymują:

1. Depart. Budżetu i Finansów NIK w Warszawie

2. Adresat

3. aa.