



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.001.01.2020

Pan
Sylwester Kielbiowski
Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego
Warszawa-Śródmieście
Ul. Williama Lindleya 14,
02-013 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/001 – Skuteczność urzędów skarbowych w zakresie opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pierwszy Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Kielbiowski, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście, od 1 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Robert Kowalski, w okresie od 12 lutego 2016 r. do 28 lutego 2017 r. starszy specjalista – pełniący obowiązki Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście, a od 1 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście.
Zakres przedmiotowy kontroli	Ocena działań organów podatkowych w zakresie skutecznego doboru spraw, w których wszczyna się postępowania podatkowe. Ocena działań organów podatkowych w zakresie prawidłowości orzekania o odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatników.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2017 do dnia 18 września 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jolanta Balcerkiewicz, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/46/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r. 2. Michał Pindel, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/43/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-5, 14)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Czynności Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście dotyczące opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, w zakresie dotyczącym czynności weryfikacyjnych prowadzone były w sposób rzetelny. Urząd na bieżąco analizował informacje o przychodach podatników nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, realizując tym samym prewencyjny cel wynikający z art. 25 b ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. W latach 2017-2020 Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście nie wydał decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego z nieujawnionych źródeł przychodów. W tym okresie wszczął trzy postępowania podatkowe w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego z tytułu opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, w wyniku których nie stwierdził wystąpienia u podatników nadwyżki wydatków nad przychodami (dochodami) i zasadnie wydał decyzje umarzające postępowania podatkowe.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Przedstawioną ocenę uzasadnia w szczególności

- rzetelny sposób doboru spraw z zakresu opodatkowania dochodów pochodzących z nieujawnionych źródeł bądź nie mających pokrycia w ujawnionych źródłach. Stosownie do Wytycznych Ministra Finansów oraz wewnętrznych regulacji, działania Urzędu koncentrowały się na sprawach, w których istniały znaczne rozbieżności pomiędzy wydatkami a dochodami podatników.
- prowadzenie czynności weryfikacyjnych zgodnie z przepisami prawa;
- niezyskanie kwot z tytułu opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ocena działań organów podatkowych w zakresie skutecznego doboru spraw, w których wszczyna się postępowania podatkowe

Opis stanu
faktycznego

W latach 2017-2020 Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście (dalej Naczelnik Urzędu) nie wydał decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego z nieujawnionych źródeł przychodów.

W tym okresie Naczelnik Urzędu wszczął trzy postępowania podatkowe w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego z tytułu opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Wszczęcie postępowań poprzedzało dokonanie wstępnej analizy przychodów (dochodów) i wydatków podatnika w oparciu o dostępne w Urzędzie dane (bez udziału podatnika) i stwierdzenie występowania nadwyżki wydatków nad dochodami w kwocie: 265 972 zł, 2 196 964,98 zł i 12 183 064,12 zł.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W wyniku przeprowadzonych postępowań podatkowych ustalono, że w sprawach nie wystąpiły okoliczności wymienione w art. 20 ust. 1b w związku z art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴. Organ podatkowy nie dopatrył się nadwyżki wydatków nad przychodami (dochodami) i zasadnie wydał decyzje umarzające postępowania.

W konsekwencji przeprowadzonych postępowań podatkowych zidentyfikowano nadwyżki przychodów (dochodów) nad wydatkami w wysokości: 8963,24 zł, 532 629,63 zł i 1 114 127,97 zł. Ujawniono, że źródłem finansowania wydatków były w szczególności środki uzyskane w wyniku transakcji sprzedaży nieruchomości dokonane w latach wcześniejszych oraz dochody osiągnięte zagranicą. W jednej sprawie organ podatkowy wydając decyzję nie uwzględnił przychodów i kosztów uzyskania przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, gdyż podatnik w rzeczywistości nie prowadził działalności gospodarczej, lecz jedynie wykonywał działania mające na celu wprowadzenie do obrotu faktur VAT.

(akta kontroli str. 367, 741-974, 1091-1092)

W wyniku analizy badanej próby stwierdzono, że dobór spraw do rozpracowania w Urzędzie następował zgodnie z Wytycznymi MF oraz obowiązującymi w poszczególnych latach Instrukcjami Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście.

W skontrolowanej próbie postępowań weryfikacyjnych 53 były to postępowania z rozpracowaniem pogłębionym, z udziałem podatnika, a 47 które zakończyły się na postępowaniu wstępnym.

(akta kontroli str. 481, 487, 488, 490, 491-559, 976-1061)

Pracownicy Urzędu rzetelnie analizowali informacje o majątku podatników. W pierwszej kolejności, w trakcie rozpracowania wstępnego, sięgano po dane dostępne w zasobach informatycznych Urzędu (POLTAX, CzM) oraz przekazane przez inne urzędy skarbowe. W przypadkach gdy po weryfikacji wstępnej (w selekcji zasadniczej) w dalszym ciągu kwota nadwyżki poniesionych przez podatnika wydatków nad osiągniętymi dochodami przekraczała 100 tys. zł, kierowano sprawę do rozpracowania pogłębionego, informowano podatników o prowadzonych czynnościach sprawdzających oraz wzywano podatnika do złożenia wyjaśnień odnośnie wskazania źródeł finansowania poniesionych wydatków. Nie stwierdzono przypadków by w sytuacji skierowania sprawy do rozpracowania pogłębionego pracownicy Urzędu nie pobrali wyjaśnień od podatnika lub ograniczyli się do przyjęcia ogólnikowych wyjaśnień. W każdej ze zbadanych spraw podatnicy przedkładali dokumenty (najczęściej umowy kredytowe oraz umowy darowizny) o źródle pochodzenia majątku. We wszystkich przanalizowanych przypadkach w rezultacie przeprowadzonej weryfikacji majątku podatników sprawy skierowano ad acta, ponieważ ustalono źródła finansowania wydatków podatników.

Podejmowane czynności analityczne każdorazowo dokumentowane były przez pracowników w protokołach weryfikacyjnych, zatwierdzanych następnie przez Kierownika Referatu oraz Zastępcę Naczelnika. Wnioski zawarte w protokołach poprzedzała analiza majątku podatnika w oparciu o informacje dostępne w Urzędzie, przesyłane z innych urzędów skarbowych lub przedkładane przez podatników.

(akta kontroli str. 491-559, 978-995)

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, ze zm.

W latach 2017-2020 r. Naczelnik Urzędu wydał 21 decyzji określających wysokość zobowiązania z tytułu podatku od spadków i darowizn oraz czynności cywilnoprawnych na łączną kwotę 956 064 zł. Do dnia 10 września 2020 r. wpłacono 378 595 zł. Postępowania podatkowe w tych sprawach zostały wszczęte na skutek ujawnienia, w trakcie postępowań sprawdzających w sprawie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, niezgłoszenia do Urzędu, pomimo obowiązku, otrzymanych darowizn lub pożyczek.

(akta kontroli str 1088-1090, 1093)

W zbadanej próbie w siedmiu przypadkach⁵ wystąpiły okoliczności powołania się przez podatnika na fakt osiągnięcia przychodów z czynności, które mogły być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, natomiast nie były zgłoszone przez podatników do organu podatkowego. W tych przypadkach kierowano sprawę celem ewentualnego wykorzystania do właściwej komórki Urzędu: do Samodzielnego Referatu Postępowań Podatkowych oraz Referatu Podatków Majątkowych i Sektorowych. W rezultacie podjętych działań wydanych zostało 11 decyzji, w których ustalono zobowiązanie podatkowe w podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych na łączną kwotę 637.152 zł, a do Urzędu wpłacono łącznie 151 826 zł. W pięciu przypadkach toczyło się postępowanie odwoławcze.

(akta kontroli str. 577-581, 1088-1090, 1093)

W badanych sprawach znalazło się również pięć spraw (z 13), przekazanych w 2019 r. oraz 2020 r. przez Centrum Kompetencyjne ds. Ujawniania i Opodatkowania Nieujawnionych Źródeł Przychodów (CK NZP) z Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku. Sprawy te charakteryzowały się znaczną kwotą nadwyżki poniesionych wydatków nad przychodami podatnika. W zbadanych sprawach początkowe (przed weryfikacją) rozbieżności wynosiły od 600 000 zł do ponad 17 000 000 zł. W każdej ze zbadanych spraw rozbieżności poddane zostały rozpracowaniu pogłębionemu, z udziałem podatnika. We wszystkich przypadkach rozbieżności pomiędzy przychodami a wydatkami zostały wyjaśnione w oparciu o przedłożone przez podatników dokumenty (umowy sprzedaży, darowizny lub kredytowe). W rezultacie przeprowadzonych postępowań weryfikacyjnych sprawy zostały odłożone ad acta, gdyż została udokumentowana nadwyżka osiągniętych dochodów nad poniesionymi wydatkami. W jednym przypadku dokumenty (potwierdzenie przelewu środków finansowych z tytułu wynagrodzenia za umorzone udziały w spółce) przedłożone przez podatnika zostały przesłane, zgodnie z właściwością, innemu organowi podatkowemu celem ewentualnego wykorzystania służbowego w zakresie realizacji obowiązków płatnika.

(akta kontroli str. 398, 490, 552-557)

W latach 2017-2020 (do 30 czerwca) wpłynęło do Urzędu dziewięć informacji sygnałnych od Policji oraz innych instytucji państwa odpowiedzialnych za ściganie przestępstw, dotyczących w szczególności wyjaśnienia wątpliwości co do legalności pochodzenia środków przekazanych przez darczyńców. Analizą objęto sześć spraw, które wpłynęły w 2019 r. i I półroczu 2020 r. z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁵ Dotyczyło podatników o NIP: 525-231-95-60, 525-231-98-67, 525-244-68-73, 524-260-01-20, 844-223-45-55, 525-262-59-95, 744-177-34-33.

Badanie wykazało, że w jednej sprawie Naczelnik Urzędu przekazał ABW materiały o dochodach i wydatkach darczyńcy pochodzące z systemów informatycznych Urzędu oraz poinformował, że udzielona darowizna środków pieniężnych dotyczy okresu, który uległ przedawnieniu. Pozostałych pięć z sześciu spraw skierowano do rozpracowania w trybie selekcji uzupełniającej. W każdej sprawie, w wyniku przeprowadzonych postępowań weryfikacyjnych dla celów opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, organ podatkowy stwierdził nadwyżkę dochodów nad wydatkami darczyńców.

W czterech sprawach nadwyżkę ustalono na podstawie danych zgromadzonych w Urzędzie lub otrzymanych z innych organów podatkowych. W jednej sprawie przeprowadzono postępowanie sprawdzające z udziałem podatnika, w wyniku którego ustalono, że źródłem pokrycia wydatków były oszczędności i otrzymane dywidendy od posiadanych akcji. Informacje o wynikach postępowań weryfikacyjnych były niezwłocznie przekazywane do ABW.

(akta kontroli str. 1065-1070)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK sposób doboru spraw do badania w Urzędzie następował zgodnie z Wytocznymi Ministerstwa Finansów oraz obowiązującymi w poszczególnych latach Instrukcjami Naczelnika Urzędu, a działania Urzędu koncentrowały się na wyjaśnianiu znacznych rozbieżności pomiędzy wydatkami a dochodami podatników.

Sprawy były analizowane rzetelnie, w pierwszej kolejności w oparciu o dostępne w Urzędzie informacje. W wyniku prowadzonych czynności sprawdzających i okoliczności powołania się przez podatnika na fakt osiągnięcia przychodów z czynności, które mogły być przedmiotem prawnie skutecznej umowy kierowano sprawy do właściwych komórek Urzędu. W wyniku ich działań do Urzędu została wpłacona kwota 378.595 zł z tytułu podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych.

OBSZAR

2. Ocena działań organów podatkowych w zakresie prawidłowości orzekania o odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatników

Opis stanu
faktycznego

W latach 2017-2020 Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście nie wydał decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego z nieujawnionych źródeł przychodów.

W tym okresie wszczął trzy postępowania podatkowe w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego z tytułu opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, które zostały zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania. W wyniku postępowań stwierdzono nadwyżkę dochodów nad wydatkami podatników w wysokości od 8963,24 zł do 1 114 127,97 zł.

(akta kontroli str. 367, 482, 741-975)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik Urzędu wobec nieujawnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami podatników zasadnie umorzył prowadzone w badanym okresie postępowania w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego z tytułu opodatkowania przychodów

nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w działaniach Urzędu w zakresie opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag lub wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Warszawa września 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Jolanta Balcerkiewicz
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Michał Pindel
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis