



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Budżetu i Finansów

KBF. 411.001.03.2020

**Pani  
Beata Bemowska  
Naczelnik Urzędu  
Urząd Skarbowy Warszawa-Praga  
ul. Jagiellońska 15  
03-719 Warszawa**

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Skarbowy Warszawa-Praga (dalej: US)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Bemowska, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga, od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>- Daniel Skoczyński, w okresie od 11 kwietnia 2018 r. do 22 listopada 2018 r.</li><li>- Tomasz Ołdak, w okresie od 1 lipca 2012 r. do 10 kwietnia 2018 r.</li></ul>
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 r. do dnia 11 września 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Tomasz Wańkiewicz, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/56/2020 z dnia 21 lipca 2020 r. 2. Anna Pikuła, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/45/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Czynności Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga w latach 2017-2020 (I półrocze) dotyczące opodatkowania przychodów niezajdujących 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 niezajdujących 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<sup>3</sup>. Pomimo, że Urząd wykorzystywał dostępne instrumenty służące identyfikacji potencjalnych nieprawidłowości w badanych obszarze nie uzyskano kwot wpłaconych przez podatników po doręczeniu decyzji podatkowych oraz kwot wyegzekwowanych w przypadku podjęcia czynności egzekucyjnych.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Przedstawioną ocenę uzasadnia w szczególności:

- dobór podatników do postępowań weryfikacyjnych w zakresie przychodów z nieujawnionych źródeł za pomocą aplikacji Dochody i Wydatki Podatników (dalej: DWP), zgodnie z *Wytycznymi Ministra Finansów dla urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych dotyczące postępowania w sprawach przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych*<sup>4</sup> (dalej: Wytyczne Ministra Finansów), wg nadwyżki wydatków nad przychodami;
- prowadzenie czynności weryfikacyjnych zgodnie z przepisami prawa;
- niez uzyskanie kwot z tytułu opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

Czynności w zakresie art. 25b updog były dokonywane w zakresie informacji sygnałnych uzyskanych z:

- raportów z aplikacji DWP, wskazujących na wydatki wyższe od przychodów o min. 300 tys. zł,
- rejestrów z systemu Czynności Majątkowe,
- informacji zewnętrznych z: innych izb skarbowych, urzędów skarbowych, policji, straży granicznej, sądów lub komorników sądowych, organów administracji samorządowej, organów administracji rządowej, notariuszy, osób prywatnych w formie tzw. doniesień (często anonimowych),

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

<sup>3</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.

<sup>4</sup> Z grudnia 2010 r.

<sup>5</sup> 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.

- informacji wewnętrznych z komórek: Działu Podatków Majątkowych i Sektorowych (SPM), Pierwszego Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-1), Pierwszego Działu Podatków Dochodowych i Podatku od Towarów i Usług (SPV-1).

(akta kontroli str. 74-81; 124-173; 194-195)

Analiza 34 informacji dotyczących rozpoznawania spraw, z zakresu opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych dotyczyła lat 2013-2019. Wykazała ona, iż w latach 2017-2019<sup>6</sup> czynności weryfikacyjne i analiza wniosków lub informacji dotyczących osób mogących osiągać przychody z nieujawnionych źródeł prowadzona była zgodnie z *Wytycznymi Ministra Finansów, Komunikatami* wydanymi przez Naczelnika US oraz z zasadami określonymi w *Instrukcji* Nr 8/2/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. Powyższe czynności dotyczyły typowania wewnętrznego w oparciu o raport DWP, weryfikacji: wstępnej lub pogłębionej, czynności sprawdzających z udziałem podatnika, ewentualnego przekazania do przeprowadzenia postępowania kontrolnego lub wszczęcia postępowania podatkowego w trybie art. 25b updof oraz przekazywania do dalszych czynności sprawdzających lub postępowań podatkowych w przedmiocie pozostałych podatków w tut. Urzędzie Skarbowym lub do innych Urzędów Skarbowych.

Naczelnik US we wszystkich wymienionych sprawach przeprowadził weryfikację wstępną dotyczącą potwierdzenia statusu podatnika w kontekście właściwości miejscowej organu podatkowego. W dziesięciu przypadkach Naczelnik US Warszawa-Praga okazał się organem niewłaściwym w sprawie. Powyższe informacje wraz z raportami indywidualnymi podatników zostały przesłane do właściwego miejscowo organu podatkowego, celem ewentualnego wykorzystania w trybie art. 25b updof. Naczelnik US Warszawa-Praga kierował również zawiadomienia i zapytania do innych organów podatkowych i instytucji w celu ustalenia lub potwierdzenia stanu faktycznego.

W badanej próbie w większości spraw Naczelnik US, na podstawie art. 155 § 1 i art. 272 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*,<sup>7</sup> kierował do strony wezwania w sprawie złożenia wyjaśnień i przedłożenia stosownych dokumentów stanowiących źródło dochodów lub finansowania wydatków, co do których Naczelnik US nie posiadał informacji, bez zbędnej zwłoki. Pracownicy Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających pobierali od większości podatników wyjaśnienia, które zostały udokumentowane w formie protokołów weryfikacyjnych<sup>8</sup>. Rozpoznawanie spraw z zakresu opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych przeprowadzane było w oparciu o weryfikację wstępną, pogłębioną oraz na podstawie czynności sprawdzających z udziałem podatnika. Dokumentację prowadzono rzetelnie i kompletnie.

Analiza spraw obejmujących okresy od 2013 do 2019 wykazała, iż Naczelnik US w 16 sprawach po przeprowadzeniu czynności analitycznych w wyniku niestwierdzenia nadwyżki wydatków nad przychodami lub w przypadku, gdy nadwyżka ta nie przewyższała kwoty określonej przez Naczelnika w Komunikacie o którym mowa w § 8 pkt 1 Instrukcji, odstąpił od dalszych działań, odkładając sprawę ad acta. Pięć spraw po dokonaniu czynności weryfikacyjnych

<sup>6</sup> Na podstawie *Zestawienia informacji o majątku/wydatkach podatników, wobec których podjęto czynności wyjaśniające w latach 2017-2019 oraz do dnia 18 września 2020 r.*, pismo znak: 1434-SKA-1.4021.289.2020 z dnia 15 lipca 2020 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1325.

<sup>8</sup> Protokół weryfikacyjny dla celów opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach bądź pochodzących z nieujawnionych źródeł (art. 25b updof).

zostało przekazanych do wszczęcia postępowania podatkowego, z czego w jednym przypadku przychody podatnika nie znalazły pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów, w związku z czym Naczelnik US wydał decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych od przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach bądź pochodzących ze źródeł nieujawnionych za rok 2014 w wysokości 270,3 tys. zł. W dwóch sprawach postępowania podatkowe są w toku. W dwóch przypadkach postępowania podatkowe nie zostały wszczęte, z uwagi na zgon podatnika. W pozostałych przypadkach (3 sprawy) czynności weryfikacyjne zakończyły się przekazaniem sprawy do innych komórek.

W wyniku czynności weryfikacyjnych przeprowadzanych przez pracowników Urzędu Skarbowego, w trybie art. 25b updof 14 spraw zostało przekazanych do dalszych czynności sprawdzających lub kontroli w zakresie występujących nieprawidłowości, które zakończyły się dodatkowymi efektami finansowymi, w łącznej wysokości 925,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 251-258)

Identyfikacji osób znajdujących się w sferze tzw. podwyższonego ryzyka w Urzędzie Skarbowym Warszawa-Praga dokonywano na podstawie aplikacji DWP oraz informacji wewnętrznych pozyskanych z innych komórek Urzędu lub zewnętrznych (doniesienia), a także według kryteriów:

- podmiotów z niskimi dochodami w sytuacji, gdy poziom życia był nieadekwatny do osiąganych dochodów.

W pierwszym przypadku zidentyfikowano 333 podmioty na kwotę 170 810 tys. zł. Weryfikacją podatkową w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów objęto 41 podatników.

- osób młodych nabywających dobra o znacznej wartości, zwłaszcza jeśli osoby te nie deklarowały żadnych dochodów. Urząd zidentyfikował 20 podmiotów na kwotę 9 035,2 tys. zł, z tego cztery sprawy zostały przesłane według właściwości miejscowej, cztery sprawy odłożono ad acta. W przypadku 12 spraw czynności sprawdzające są w toku. Weryfikacją podatkową w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów zostało objętych 16 podatników.

- urzędników administracji rządowej i samorządowej – poprzez analizę oświadczeń majątkowych. Zidentyfikowano 12 podmiotów, na kwotę trudną do oszacowania z uwagi na problem z wyceną wartości ruchomości lub nieruchomości. Siedem spraw odłożono ad acta, jedną sprawę przekazano do postępowań podatkowych/czynności sprawdzających. W przypadku czterech spraw czynności sprawdzające są w toku, 12 podatników objęto weryfikacją podatkową w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów.

(akta kontroli str. 74-81; 259-262)

Do US wpływały informacje od Policji oraz innych organów ścigania, tj. Prokuratury oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W latach 2017-2019 do Urzędu wpłynęło łącznie 50 informacji<sup>9</sup> (w 2017 r. – 20, w 2018 r. – 18 oraz w 2019 r. – 12) od Policji oraz innych instytucji państwa odpowiedzialnych za ściganie przestępstw. Większość informacji dotyczyła nieprawidłowości związanych z nieodprowadzaniem podatku za najem lokali, nabywania nieruchomości, świadczenia usług przewozu

<sup>9</sup> Na podstawie zestawienia pism przychodzących z organów ścigania w latach 2017-2019, przekazanego przy piśmie z dnia 24 lipca 2020 r., znak: 1434-SKA-1.4021.289.2020.3.

taksówką bez wymaganej licencji i bez uprawnień, ukrywania dochodów oraz prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej.

Analiza pięciu informacji, które wpłynęły do tutejszego Urzędu od Policji oraz innych instytucji państwa odpowiedzialnych za ściganie przestępstw wykazała, iż dokumentację dotyczącą czynności analitycznych prowadzono rzetelnie i kompletnie. Informacje były poddawane czynnościom analitycznym przez pracowników Pierwszego Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających, które zostały udokumentowane kartą analizy ryzyka podmiotu<sup>10</sup> lub adnotacją urzędową wraz z wnioskami, co do dalszego postępowania w sprawie. Przeprowadzone analizy w znacznej liczbie zakończyły się przekazaniem sprawy do innych komórek w celu dokonania dalszych czynności lub wyjaśnieniem sprawy przez podatnika, np. złożeniem korekt, okazaniem dokumentów. Wszystkie informacje były zaewidencjonowane w systemie Biblioteka Akt.

W latach 2017-2019 wystąpiły również sprawy, które wyjaśniono już na etapie czynności analitycznych ze skutkiem finansowym w wysokości 43 tys. zł. Uszczuplenia należnych podatków uzyskane zostały w trakcie dodatkowych działań innych komórek.

(akta kontroli str. 74-81; 240-246)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga w badanym obszarze.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli wydane zostały (w 2019 r.) cztery decyzje ustalające podatek dochodowy. Od decyzji tych podatnicy złożyli odwołania. Trzy z czterech decyzji są nieostateczne z powodu prowadzonego postępowania odwoławczego. W jednej sprawie uchylono decyzję organu podatkowego.

(akta kontroli str. 196; 259-273)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W jednej sprawie organ II instancji uchylił decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga ustalającą zobowiązanie podatkowe w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 69 tys. zł i umorzył postępowanie podatkowe w całości. W uzasadnieniu Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wskazał, że organ I instancji błędnie ustalił wysokość oszczędności posiadanych przez podatnika, w konsekwencji u podatnika nie wystąpił przypadek wyższych wydatków niż posiadane przychody.

(akta kontroli str. 274-282)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Skarbowym Warszawa-Praga wszczynano postępowania podatkowe i wydawano decyzje ustalające zobowiązania podatkowe w zakresie przychodów podatników nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze

<sup>10</sup> Karta analizy ryzyka podatnika, stanowiąca załącznik do Zarządzenia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 30 listopada 2017 r. nr 294/2017 wydanego w sprawie *Instrukcji prowadzenia analizy ryzyka, typowania podmiotów do kontroli i czynności sprawdzających oraz postępowania z informacjami sygnalnymi*.

źródeł nieujawnionych za rok 2014, jednak z tytułu tych decyzji nie uzyskano wpłaty żadnych kwot zobowiązań.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- rzetelną analizę materiału dowodowego w trakcie prowadzonych postępowań podatkowych.

## 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  
wykonania wniosku  
pokontrolnego

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Kontrolerzy  
Tomasz Wańkowicz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*

Anna Pikuła  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*