



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-09-03/2013

P/13/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/042 – Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy 1. Ryszard Kamforowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87516 z dnia 4 września 2013 r.
2. Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87522 z dnia 11 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana Pierwszy Urząd Skarbowy w Lublinie, dalej *Urząd* lub *US*.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Paweł Zgrajka, Naczelnik US.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Pierwszego Urzędu Skarbowego w Lublinie w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług w latach 2012-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą. Formułując ocenę NIK uwzględniła w szczególności:

- rzetelne weryfikowanie przez Urząd danych rejestracyjnych podatników w celu wytypowania podmiotów o zwiększonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości;
- podejmowanie działań zapewniających kompletność i wiarygodność danych przekazywanych administracjom podatkowym za pośrednictwem systemu VIES²;
- bieżące wykreślanie z rejestru VAT-UE podatników, którzy zaprzestali składania deklaracji podatkowych;
- przeprowadzanie koniecznych działań w celu potwierdzenia prawidłowości i zasadności wykazanej przez podatnika kwoty zwrotu lub nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy;
- prowadzenie postępowań podatkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³;
- terminowe i rzetelne przekazywanie odpowiedzi na otrzymane wnioski o udzielenie informacji oraz przeprowadzenie postępowań administracyjnych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopnową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² System Wymiany Informacji o VAT, system informatyczny pozwalający na automatyczną wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej, w zakresie transakcji dokonywanych wewnątrz Wspólnoty oraz informacji o podatnikach VAT zarejestrowanych dla potrzeb handlu wewnątrzwspólnotowego.

³ Dz.U. z 2012, poz. 749, ze zm.

w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁴.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieopracowaniu pisemnych procedur dla realizacji zadań wynikających z „Wytycznych Ministra Finansów do organizacji prac urzędów skarbowych w zakresie VAT” z marca 2011 r. (dalej: Wytyczne MF), co naruszało § 1 ust. 2 tych Wytycznych.

Zgodnie z przyjętymi przez NIK zasadami dokonywania ocen, nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny ogólnej realizacji przez Urząd zadań w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Weryfikowanie danych wynikających z dokumentów rejestracyjnych podatników VAT

Opis stanu faktycznego

1.1. Analiza danych w zakresie zarejestrowanych podatników VAT wykazała, że:

- liczba czynnych podatników VAT w okresie od 1.01.2012 r. do 30.06.2013 r. wzrosła o 24% (z 12.997 do 16.115), w tym podatników VAT-UE o 19,2% (z 3.154 do 3.761),
- w 2012 r. zarejestrowanych zostało 1.230 nowych podatników (rozpoczynających działalność), a w I półroczu 2013 r. – 606, w tym podatników VAT-UE odpowiednio: 680 i 366.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

1.2. W US nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących weryfikacji i analizy zgłoszeń rejestracyjnych w zakresie podatku VAT, pomimo że w § 1 ust. 2 Wytycznych MF zobowiązano naczelników urzędów skarbowych do określenia, zarządzeniami wewnętrznymi, szczegółowych procedur dla realizacji zadań wynikających z Wytycznych oraz wskazania komórek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za ich wykonanie.

Naczelnik US wyjaśnił, że dane rejestracyjne w zakresie podatku VAT były weryfikowane wg przepisów: ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników⁵ oraz ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶ (dalej: ustawa o VAT), w oparciu o opracowane przez Ministra Finansów dokumenty. Dokumenty te w sposób wyczerpujący regulowały prowadzenie analizy i weryfikacji zgłoszeń rejestracyjnych w zakresie podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 9-26)

1.3. Zgłoszenia rejestracyjne podatników poddawane były weryfikacji w celu ustalenia, czy dany podmiot nie ma zakazu prowadzenia działalności gospodarczej i czy może ją prowadzić w miejscu wskazanym w zgłoszeniu oraz czy nie figuruje w Bazie Podmiotów Szczególnych⁷. W przypadkach wątpliwości, co do prawdziwości danych zawartych w zgłoszeniu rejestracyjnym, kierowany był wniosek do działu kontroli w celu sprawdzenia faktycznego prowadzenia działalności

⁴ Dz.U.UE L 268 z 12.10.2010 r., s. 1.

⁵ Dz. U. z 2012 r. , poz. 1314, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 177 poz. 1054, ze zm.

⁷ Aplikacja zawierająca informacje o podmiotach stanowiących potencjalne zagrożenie dla systemu podatkowego.

gospodarczej pod wskazanym adresem. W badanym okresie skierowano⁸ 25 takich wniosków. W 17 przypadkach (68%) stwierdzono fikcyjność podanej przez podatników siedziby i umieszczono te podmioty w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych, na kartach podmioty nieistniejące lub fikcyjne, zgodnie z zarządzeniem nr Z-2010-35 Naczelnika Urzędu z dnia 17 sierpnia 2010 r. w sprawie identyfikacji, analizy oraz odnotowywania informacji o podmiotach stanowiących potencjalne zagrożenie dla systemu podatkowego w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Lublinie.

Analiza przyjętego w US sposobu postępowania przy weryfikacji danych rejestracyjnych oraz dokumentacji 20 nowo zarejestrowanych podatników VAT, wykazała, że:

- prowadzono regularne analizy w celu wytypowania podmiotów do weryfikacji danych rejestracyjnych,
- podejmowano czynności weryfikacyjne wskazane w Wytycznych MF, w szczególności sprawdzano: czy pod wskazanym w zgłoszeniu adresem prowadzona jest faktycznie działalność, czy w zgłoszeniu rejestracyjnym podane zostały prawdziwe dane, czy osoba dokonująca zgłoszenia nie była wcześniej zamieszana w przestępstwa gospodarcze. Weryfikacja ta miała na celu wytypowanie podmiotów o zwiększonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości.

Stosowany sposób postępowania przy weryfikacji danych rejestracyjnych zapewniał kompletność i dokładność danych ujętych w rejestrze VAT oraz przekazywanych administracjom podatkowym za pośrednictwem systemu VIES.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 27-31, 122-145, 203-208)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieopracowanie pisemnych procedur (w zakresie rejestracji podatników) dla realizacji zadań wynikających z Wytycznych MF, co naruszało § 1 ust. 2 tych Wytycznych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykreślanie podatników VAT z rejestru podatników oraz monitorowanie składania przez podatników deklaracji

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2012 r. z rejestru podatników wykreślonych zostało 136 podatników, a w I półroczu 2013 r. – 57, w tym z powodu braku kontaktu z podatnikiem – na podstawie art. 96 ust. 9 ustawy o VAT – odpowiednio: 31 i osiem. Z rejestru VAT-UE (na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy o VAT) wykreślono 50 podatników w 2012 r. i 31 – w I półroczu 2013 r.

Naczelnik US wyjaśnił, że w Urzędzie nie sformalizowano w formie zarządzeń i instrukcji zasad weryfikacji podmiotów do wykreślenia z rejestru podatników VAT oraz VAT-UE, gdyż wynikają one wprost z ustawy (np. przepis art. 97 ust. 15 ustawy o VAT precyzyjnie reguluje kwestie wykreślenia z rejestru podatników VAT-UE z powodu nieskładania deklaracji) lub wytycznych otrzymywanych z MF oraz Izby Skarbowej w Lublinie (dalej: IS).

⁸ Dział Obsługi Bezpośredniej I Pierwszego Urzędu Skarbowego w Lublinie.

W dniu 28 października 2013 r. Naczelnik US wydał zarządzenie nr Z-2013-41 w sprawie procedury wykreślenia podatników z rejestru podatników VAT/VAT-UE.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 32-34, 212-218)

2.2. Analiza funkcjonujących w US rozwiązań dotyczących wykreślenia podatników z rejestru oraz badań szczegółowych⁹ wykazała, że zgodnie z Wytocznymi MF Urząd podejmował działania w celu zapewnienia aktualności danych zaewidencjonowanych w rejestrach VAT i przekazywanych administracjom podatkowym za pośrednictwem systemu VIES. W szczególności:

- wydruki o podatnikach zakwalifikowanych do wykreślenia z rejestru sporządzano raz – dwa razy w kwartale. W okresie od stycznia 2012 r. do czerwca 2013 r. sporządzono 11 takich raportów;
- Urząd na bieżąco wykreślał z rejestru podatników VAT-UE podmioty, które nie składały deklaracji podatkowych przez okres dwóch kolejnych kwartałów lub sześciu kolejnych miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 35, 61-73, 181-182, 203-208, 211, 224-228)

Raporty dotyczące weryfikacji aktywności podatników VAT zarejestrowanych do transakcji wewnątrzspółnotowych za I półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r. przekazano w terminach określonych przez IS¹⁰. Natomiast informację za II półrocze 2012 r. przesłano dopiero 8 lutego 2013 r., pomimo że termin jej opracowania Izba Skarbowa określiła na 30 stycznia 2013 r.

Kierownik Działu Obsługi Bezpośredniej IV wyjaśniła, że informację przesłano po obowiązującym terminie, po wcześniejszym uzgodnieniu z osobą kontaktową w IS, z powodu prowadzenia prac związanych z akcją PIT za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pisemne procedury dla realizacji przez Urząd zadań w zakresie wykreślenia podatników z rejestru VAT wprowadzono dopiero w październiku 2013 r., pomimo że obowiązek ich opracowania wynikał z § 1 ust. 2 Wytocznich MF z marca 2011 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Czynności analityczne i sprawdzające prowadzone wobec podmiotów wykazujących zwroty podatku od towarów i usług lub nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dochody z podatku VAT w 2012 r. wyniosły 148.152,9 tys. zł i były o 5,9% niższe niż w 2011 r. (157.496,5 tys. zł), a w I półroczu 2013 r. stanowiły 78.218,3 tys. zł i były o 8,4% niższe od osiągniętych w I półroczu 2012 r.

⁹ Badaniem objęto pięć podmiotów wykreślonych z rejestru na podstawie art. 96 ust. 9 ustawy o VAT, pięć wykreślonych na podstawie art. 97 ust. 15 ustawy o VAT, 15 najdłużej – pomimo wymogów – nieskładających deklaracji.

¹⁰ W piśmie NU/070-0035/10/18131 z dnia 5 lipca 2010 r.

Zrealizowane zwroty wyniosły w 2012 r. 205.626,1 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. – 92.006 tys. zł i były odpowiednio: wyższe o 31,8% od wykonanych w 2011 r. i niższe o 7% niż w I półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 41)

W 2012 r. przeprowadzono 5.795, a w I półroczu 2013 r. 3.038 czynności sprawdzających z udziałem podatnika. Stwierdzona w ich wyniku kwota uszczupień podatkowych wyniosła odpowiednio: 324,4 tys. zł i 344,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 42)

3.2. Procedury postępowania w przypadku wykazania przez podatnika w deklaracji VAT nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek bankowy określone zostały przez Naczelnika Urzędu w zarządzeniu nr Z-2011-15 z dnia 12 kwietnia 2011 r. Przyjęte zasady postępowania były zgodne z Wytycznymi MF. W zarządzeniu nie uregulowano procedury sprawdzania przez Urząd kwot nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy.

Naczelnik US wyjaśnił, że w przypadku wykazywania częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia w Urzędzie obowiązują zasady postępowania wynikające z Wytycznych MF.

(dowód: akta kontroli str. 43-60)

Analiza funkcjonujących w US zasad postępowania wobec podmiotów wykazujących zwroty podatku VAT lub nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym oraz dokumentacji dotyczącej działań podjętych wobec 20 podatników (na kwotę 17.492,8 tys. zł) wykazała, że zgodnie z Wytycznymi MF i zarządzeniem nr Z-2011-15:

- US rzetelnie przeprowadzał wstępną ocenę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w zakresie wykazanego zwrotu VAT lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Analizowano i weryfikowano rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w deklaracjach VAT a danymi wynikającymi z informacji podsumowujących oraz z systemu VIES (porównywano dane wykazane przez podatnika z danymi przesłanymi przez inne administracje podatkowe);
- czynności sprawdzające przeprowadzono w stosunku do wszystkich objętych kontrolą podatników,
- zwrot podatku był dokonywany w terminach określonych w art. 87 ustawy o VAT,
- zwroty pomniejszane były o kwoty zaległych i bieżących zobowiązań podatkowych podmiotu.

Objęci kontrolą podatnicy dokonywali dostaw i nabyć wewnątrzspółnotowych od kontrahentów, którzy mieli aktywny numer identyfikacyjny (byli aktywni w systemie VIES).

(dowód: akta kontroli str. 82, 122-148, 184-187, 203-208, 219-223, 229-231)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu faktycznego

4.1. Przy typowaniu podmiotów do postępowania kontrolnego w US wykorzystywano wszystkie istotne wskazania wynikające głównie z wniosków komórek organizacyjnych Urzędu (m.in.: postępowań podatkowych, obsługi bezpośredniej, analizy i planowania) oraz wyników analiz komórki odpowiedzialnej za typowanie podmiotów do kontroli, w tym analiz automatycznych w systemie KONTROLA i wykonywanych dla danych zgromadzonych w systemie VIES. Uwzględniano także wnioski o przeprowadzenie kontroli ze źródeł zewnętrznych, m.in. z urzędów skarbowych i Izby Skarbowej w Lublinie, zalecenia Ministerstwa Finansów w sprawie przeprowadzenia określonych kontroli (np. w ramach akcji „weź paragon”) oraz dane otrzymywane z innych państw członkowskich UE w trybie wymiany informacji na podstawie rozporządzenia Rady Nr 904/2010.

(dowód: akta kontroli str. 43-56, 58-60, 203-210)

Stosowane w Urzędzie procedury pozwalały na wytypowanie podmiotów do kontroli, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, określonymi m.in. w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej oraz zadaniach dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych.

Selekcje automatyczne w celu typowania podatników do kontroli przeprowadzono dwa razy w roku według wytycznych określonych dla obszarów ryzyka w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej (w 2012 r. m.in. dla obszarów ryzyka nr 1 i 3). Częstotliwość wykonywania tych analiz była zgodna z zaleceniami Ministerstwa Finansów¹¹.

Analizy danych o transakcjach wewnątrzspółnotowych zaewidencjonowanych w systemie VIES były wykonywane w okresach miesięcznych lub kwartalnych – w zakresie m.in. badania rozbieżności między danymi w deklaracjach VAT i informacjach podsumowujących VAT-UE oraz między informacjami z polskiej bazy danych a uzyskanymi z innych krajów UE.

(dowód: akta kontroli str. 43-56, 58-60, 98-106, 203-210)

4.2. Sposób monitorowania obowiązku przeprowadzenia kontroli podatników, których suma zwrotów w deklaracjach w ciągu roku przekroczyła 1.000 tys. zł, określony został w zarządzeniu nr Z-2011-15 Naczelnika US z dnia 12 kwietnia 2011 r. i był zgodny z Wytycznymi MF. W zarządzeniu uregulowano kwestie dotyczące: wstępnej weryfikacji dokonywanej po otrzymaniu deklaracji wykazującej nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek bankowy oraz podejmowanych następnie czynności analitycznych i sprawdzających, a także sporządzania wniosków o przeprowadzenie kontroli podatkowej.

Analiza działań Urzędu podjętych wobec 33 podmiotów, w przypadku których suma zwrotu podatku za okres od stycznia do grudnia 2012 r. była większa niż 1.000 tys. zł (badaniem objęto kwotę ogółem 71.693,1 tys. zł), wykazała, że były zgodne z zarządzeniem nr Z-2011-15, a przed dokonaniem zwrotu podatku każdorazowo przeprowadzano kontrolę podatkową, stosownie do Wytycznych MF. W wyniku kontroli nie stwierdzono przeciwwskazań do zwrotu podatku. Zwrotów dokonano w terminach określonych w art. 87 ustawy o VAT.

(dowód: akta kontroli str. 43-56, 77-81, 203-208)

¹¹ Przekazanymi w pismach AP4/0683/19/RAP/2012/1712 z 6.03.2012 r. oraz AP4/0683/100/ITR/2013 z 26.04.2013 r.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Opracowywanie planów kontroli, monitorowanie ich realizacji oraz prowadzenie postępowań kontrolnych

5.1. W badanym okresie Urząd sporządzał półroczne plany kontroli. Opracowywano je na podstawie wytycznych, zawartych w szczególności w piśmie Ministerstwa Finansów z dnia 6 marca 2012 r.¹² W planach na 2012 r. i I półrocze 2013 r. ujęto wszystkie podmioty wytypowane do kontroli, w których – w wyniku analiz – stwierdzono wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 209-210)

W planie Urzędu na I półrocze 2012 r. ujęto 22, na II półrocze 2012 r. – 29, a na I półrocze 2013 r. – 59 kontroli, z których zrealizowano odpowiednio: 14 (63,6%), dziewięć (31%), 54 (91,5%). Niewykonanie planów kontroli było uzasadnione i wynikało głównie z:

- nieprzeprowadzenia kontroli z uwagi na brak kontaktu z podatnikiem (pięć przypadków);
- konieczności realizacji kontroli pozaplanowych, w podmiotach, których nie można było przewidzieć na etapie sporządzania planów kontroli, wymienionych w obszarach ryzyka ujętych w Krajowym Planie Dyscypliny Podatkowej na 2012 r. i 2013 r., w podmiotach deklarujących zwroty podatku VAT oraz biorących udział w fikcyjnych transakcjach. Przeprowadzenie tych kontroli skutkowało przesunięciem w czasie 26 kontroli planowych (sześciu w I półroczu 2012 r., 15 w II półroczu 2012 r. i pięciu w I półroczu 2013 r.), z których do 29 października 2013 r. (tj. do zakończenia kontroli NIK) zrealizowano lub wszczęto 22. Pozostałe kontrole – zaplanowane na I półrocze 2013 r. – przewidziane zostały do przeprowadzenia w IV kwartale 2013 r. W żadnym z przypadków przesunięcia kontroli w czasie nie wystąpiło zagrożenie przedawnienia należności budżetowych.

O odstąpieniu od kontroli informowano wnioskodawcę (komórkę wnioskującą o jej przeprowadzenie), podając przyczyny (brak możliwości zrealizowania kontroli).

Przyjęte w Urzędzie zasady postępowania dotyczące planowania i realizacji planów kontroli pozwalały prawidłowo ustalić i rzetelnie monitorować: niezrealizowane wnioski o przeprowadzenie kontroli z komórek urzędu oraz ze źródeł zewnętrznych, podmioty, które nie zostały uwzględnione w planie kontroli oraz podmioty, w których nie została przeprowadzona planowana kontrola.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie VAT zmniejszyła się z 413 w 2011 r. do 367 w 2012 r. (o 11,1%). Pogorszeniu uległa też relacja kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do ogólnej liczby kontroli (odpowiednio z: 71,2% do 62,9%). Wzrosła natomiast kwota stwierdzonych w wyniku kontroli uszczupień podatkowych – o 327,6% (z 1.342,9 tys. zł do 5.741,6 tys. zł).

W I półroczu 2013 r. przeprowadzono ogółem 209 kontroli, z których w 65,6% stwierdzono nieprawidłowości. W okresie od stycznia do czerwca 2012 r. liczba kontroli stanowiła 165, w tym w 64,8% ujawniono nieprawidłowości. Kwota

¹² Pismo AP4/0683/19/RAP/2012/1712.

stwierdzonych uszczupień zmniejszyła się z 5.001,2 tys. zł w I półroczu 2012 r. do 3.323,6 tys. zł w I półroczu 2013 r. (o 33,5%).

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

Z analizy danych dotyczących kontroli przeprowadzonych w wybranych obszarach ryzyka wymienionych w Krajowych Planach Dyscypliny Podatkowej na 2012 r. i 2013 r. wynika m.in., że:

- w 2012 r. w obszarze ryzyka nr 1 *Dokonywanie transakcji wewnątrzwspólnotowych* przeprowadzono dwie kontrole (0,5% ogółu kontroli w VAT i o 25 mniej niż w 2011 r.), w jednej stwierdzono błędy podatkowe (nie stwierdzono uszczupień podatkowych);
- w 2012 r. w obszarze ryzyka nr 3 *Wykazywanie co do zasady znacznych zwrotów w podatku od towarów i usług lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego* przeprowadzono 11 kontroli (3% ogólnej liczby kontroli VAT i o 98 mniej niż 2011 r.), w jednej stwierdzono nieprawidłowości i uszczuplenie podatkowe na kwotę 0,9 tys. zł;
- w I półroczu 2013 r. w obszarze ryzyka nr 1 *Wykazywanie co do zasady znacznych zwrotów w podatku od towarów i usług lub częstotliwych nadwyżek podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia* zrealizowano 44 kontrole (21,1% kontroli VAT ogółem), w 21 (47,7%) stwierdzono nieprawidłowości i uszczuplenia podatkowe na kwotę 625,4 tys. zł.

Naczelnik US wyjaśnił, że liczba kontroli i niska skuteczność w wymienionych obszarach ryzyka wynikały m.in. z:

- wprowadzonej przez Ministerstwo Finansów zmiany zasad ewidencjonowania i opisywania obszarów ryzyka w podsystemie KONTROLA od 1.01.2012 r., tj. kwalifikowania do obszarów ryzyka tylko kontroli planowych, a nie – jak w latach poprzednich – na podstawie danych ujętych we wnioskach o kontrole;
- tworzenia w Urzędzie do kwietnia 2013 r. planów półrocznych. Od maja 2013 r. przyjęto zasadę tworzenia oprócz planów półrocznych, również planów miesięcznych, dwumiesięcznych oraz ad hoc, co pozwoliło na urealnienie liczby przeprowadzanych w danym roku kontroli planowanych, a więc również – kontroli realizowanych w obszarach ryzyka;
- przeprowadzania, w związku z realizacją Wytycznych MF, kontroli u podatników m.in. wykazujących zwroty podatku VAT, w których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 74-76, 86)

Faktury dokumentujące fikcyjne transakcje ujawnione zostały w wyniku dwóch kontroli w 2012 r. oraz czterech – przeprowadzonych w I półroczu 2013 r., tj.:

- w 2012 r. – 455 faktur na kwotę 14.339,6 tys. zł, w tym jedna faktura (1 tys. zł) w obszarze ryzyka nr 3;
- w I półroczu 2013 r. – 55 faktur na kwotę 3.312 tys. zł, w tym sześć faktur (1.127,6 tys. zł) w obszarze ryzyka nr 1.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

5.2. W 2012 r. Urząd otrzymał 10, a w I półroczu 2013 r. – pięć wniosków o udzielenie informacji oraz przeprowadzenie postępowania administracyjnego w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010.

Ustalono, że odpowiedzi na wnioski udzielane były terminowo, a przekazane w nich dane rzetelnie informowały o ustalonym stanie faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 89, 95-97, 188, 203-208, 232)

W badanym okresie US skierował cztery wnioski do innych krajów członkowskich UE o udzielenie informacji lub przeprowadzenie postępowania. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że informacje uzyskano w terminie niebudzącym zastrzeżeń, ale w jednym przypadku nie otrzymano całości dokumentacji, o którą wnioskował US. Administracja włoska przekazała odpowiedź bez kompletu załączników wskazanych we wniosku, co spowodowało konieczność skierowania ponownego wniosku w trybie art. 7 rozporządzenia Rady.

(dowód: akta kontroli str. 91-94)

Efektom współpracy administracyjnej było wydanie decyzji określającej zobowiązanie podatkowe w wysokości 16 tys. zł, w wyniku postępowania prowadzonego w związku z wnioskiem innego kraju UE dotyczącym pośrednictwa w usługach na rzecz osób fizycznych na terenie Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 90)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

6. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe

6.1. W latach 2011-2012 wydanych zostało przez Naczelnika US odpowiednio: 132 i 97, a w I półroczu 2013 r. siedem decyzji w podatku VAT. Wskaźnik zaskarżalności decyzji¹³ zmniejszył się z 54,5% w 2011 r. do 29,9% w 2012 r., a w I półroczu 2013 r. wyniósł 42,9% i był niższy niż w I półroczu 2012 r. (61,5%).

Wskaźnik decyzji utrzymanych w toku postępowania odwoławczego¹⁴ zwiększył się z 63,9% w 2011 r. do 93,1% w 2012 r. W I półroczu 2012 r. wyniósł 87,5%, a w I półroczu 2013 r. Izba Skarbowa uchyliła wszystkie (trzy) decyzje Urzędu, od których wniesiono odwołanie. Nie wystąpiły przypadki uchylecia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny decyzji dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie, utrzymujących w mocy rozstrzygnięcia naczelnika US.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki umorzenia postępowania odwoławczego, jak również uchylecia decyzji naczelnika Urzędu na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 107)

Analiza uzasadnienia pięciu, tj. wszystkich orzeczeń dyrektora Izby Skarbowej w Lublinie uchylających zaskarżone decyzje naczelnika US, wykazała, że organ odwoławczy nie stwierdził naruszenia przepisów postępowania zawartych w Ordynacji podatkowej. US podjął wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego ustalenia stanu faktycznego oraz wydał przedmiotowe decyzje zgodnie z przepisami prawa. W wyniku innej oceny zgromadzonych w sprawach dowodów, w wydanych rozstrzygnięciach organ odwoławczy dokonał korekty zobowiązań podatkowych określonych w decyzjach naczelnika US – na łączną kwotę 9,9 tys. zł.

¹³ Relacja liczby decyzji, od których podatnicy wnieśli odwołanie, do liczby wydanych decyzji.

¹⁴ Relacja liczby decyzji, które Izba Skarbowa utrzymała do liczby rozstrzygnięć wydanych przez organ odwoławczy.

Przy prowadzeniu postępowań podatkowych przestrzegano wymogów Ordynacji podatkowej. Postępowania wszczynano w terminie określonym w art. 165b § 1 Ordynacji. Sprawy załatwiano na bieżąco, a pomiędzy poszczególnymi czynnościami Urzędu nie następowały nieuzasadnione przerwy. Decyzje wymiarowe były terminowo przekazywane do komórki rachunkowości podatkowej i niezwłocznie ewidencjonowane na kartach kontowych. W podsystemie KONTROLA rzetelnie zamieszczano datę wszczęcia postępowania podatkowego, co umożliwiało monitorowanie terminowości realizacji zadań na poszczególnych etapach postępowania podatkowego.

(dowód: akta kontroli str. 151-180, 203-208)

W wyniku stwierdzonych przez Urząd nieprawidłowości, na podstawie decyzji wymiarowych oraz korekt deklaracji, dokonano przypisu podatku w kwocie: 6.465 tys. zł w 2012 r. i 1.427 tys. zł w I półroczu 2013 r. Podatnicy uregulowali odpowiednio: 98,5% (6.369 tys. zł) i 96,7% (1.380 tys. zł). Egzekucja pozostałych kwot nie przyniosła rezultatu z powodu braku majątku podatników.

(dowód: akta kontroli str. 107)

6.2. Zaległości netto w podatku od towarów i usług na 30.06.2013 r. wyniosły 68.740,7 tys. zł i były o 18,8% wyższe od występujących na 31.12.2011 r. (57.869,9 tys. zł).

Kontrolą objęto zaległości trzech podmiotów na kwotę 4.233,3 tys. zł, przypisane na podstawie decyzji wymiarowych i korekt deklaracji w wyniku stwierdzenia wystawiania faktur dokumentujących fikcyjne transakcje (2.520,5 tys. zł), zaniżenia podatku należnego VAT wskutek zaniechania wystawiania faktur (1.612 tys. zł), zawyżenia podatku naliczonego i zaniżenia należnego (100,8 tys. zł). Ustalono, że egzekucję prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Przyczyną niewyegzekwowania zaległych należności była upadłość podmiotów i brak majątku. W dwóch przypadkach – z powodu braku majątku i prowadzonego postępowania naprawczego – nie dokonano zabezpieczenia należnych kwot. W jednym – dokonano wpisu hipoteki przymusowej na nieruchomości oraz zabezpieczono rachunek bankowy, jednak działania te okazały się bezskuteczne, z powodu niewystarczającego majątku podatnika na pokrycie wszystkich zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 41, 108-115, 149-150)

6.3. Liczba kontroli, w wyniku których złożono zawiadomienie do komórki karnej skarbowej, zwiększyła się z 91 w 2011 r. do 137 w 2012 r., a w I półroczu 2013 r. wyniosła 104. W wyniku zakończonych postępowań karnych skarbowych (w 2011 r. 40, w 2012 r. - 48, w I półroczu 2013 r. 23):

- w 2011 r. mandaty karne za wykroczenie skarbowe nałożono w 38 postępowaniach (95%), w jednej sprawie skierowano do sądu akt oskarżenia (wydane zostało orzeczenie skazujące), a w jednej – złożono wnioski o dobrowolne poddanie się karze. W jednej sprawie postępowanie umorzono;
- w 2012 r. mandaty karne nałożone zostały w 39 sprawach (81,3%), skierowano cztery akty oskarżenia do sądu (w trzech sprawach wydano orzeczenia skazujące) oraz złożono trzy wnioski o dobrowolne poddanie się karze. W dwóch sprawach postępowanie umorzono;

¹⁵ Dz.U. z 2012, poz. 1015, ze zm.

- w I półroczu 2013 r. mandaty karne nałożone zostały w 21 sprawach (91,3%), w jednej – skierowano do sądu akt oskarżenia, a jedno postępowanie zostało umorzone.

W badanym okresie nałożono dziewięć mandatów za wykroczenia skarbowe w zakresie podatku VAT, z tego:

- trzy – na podstawie art. 54 § 3 kks z powodu uchylania się od opodatkowania,
- pięć – na podstawie art. 56 § 3 kks z powodu podania nieprawdy w deklaracji podatkowej,
- jeden – na podstawie art. 76 § 3 kks z powodu narażenia organu podatkowego na nienależny zwrot podatku.

(dowód: akta kontroli str. 119-121)

Spośród objętych kontrolą spraw, przestępstwa karne skarbowe stwierdzono w dwóch. Postępowanie wszczęto niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji określającej zobowiązanie podatkowe. Skierowano dwa akty oskarżenia (w wyniku postępowań wymierzono karę grzywny na łączną kwotę 5 tys. zł). Jedną sprawę przekazano do prokuratury, która przeprowadziła postępowanie i wniosła akt oskarżenia (wg wiedzy Urzędu podatek został skazany).

(dowód: akta kontroli str. 149-150)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o opracowanie pisemnych procedur dotyczących rejestracji podatników VAT.

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 Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

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.

Lublin, dnia 27 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor

Kontrolerzy:
Ryszard Kamforowski
główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

Marek Raczkowski
specjalista k.p.

.....
podpis