



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.008.02.2016
P/16/010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/010 – Działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Katarzyna Smagała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/30/2016 z dnia 7 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie, ul. Cybernetyki 19B, 02-677 Warszawa, (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Witczak, p.o. Dyrektora Urzędu od 12 grudnia 2015 r. Wcześniej, w okresie od 1 października 2014 r. do 11 grudnia 2015 r., Dyrektorem Urzędu była Danuta Butka-Filipczak (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie¹ w kontrolowanym okresie (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.) rzetelnie realizował zadania w zakresie ograniczenia szarej strefy w gospodarce wyznaczone przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. W szczególności dotyczyło to prawidłowego typowania podmiotów do kontroli, obszarów ujmowanych w planach kontroli, prowadzenia postępowań karnych skarbowych wobec winnych naruszeń prawa.

W okresie objętym kontrolą zwiększono liczbę przeprowadzonych kontroli oraz wzrosły kwoty ujawnionych przez inspektorów kontroli skarbowej nieprawidłowości. Na wysokim poziomie pozostawała skuteczność kontroli, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli i wyniosła 85,4% w 2015 r. oraz 89,2% w I półroczu 2016 r. Wpływy z ustaleń pozostawały na niskim poziomie, ponieważ podmioty, którym wymierzono podatek nie posiadały przeważnie majątku.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prowadzono kompleksowe analizy w celu wyselekcjonowania do kontroli planowych i doraźnych podmioty o najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości. Kryteria wyboru podmiotów do kontroli uwzględniały zadania, priorytety i wytyczne Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

Analizy oraz działania kontrolne koncentrowano na zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług oraz podmiotach z obszarów ryzyka, dla których Urząd pełnił rolę centrum kompetencyjnego.

Skuteczność kontroli w 2015 r. była o 2,4 punktu procentowego wyższa niż w 2014 r. i wyniosła 85,4%. Wskaźnik ten w I półroczu 2016 r. ukształtował się na podobnym poziomie jak w I półroczu 2015 r. i wyniósł 89,2%.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe wyjaśnienie.

W badanym okresie wzrosła liczba zakończonych postępowań kontrolnych oraz kwoty ustaleń wynikających z wydanych przez Dyrektora Urzędu decyzji oraz korekt deklaracji złożonych przez podatników. W 2015 r. przeprowadzono 515 postępowań kontrolnych, tj. o 45 więcej niż w 2014 r., a w I półroczu 2016 r. 269 postępowań, tj. o 43 więcej niż w analogicznym okresie 2015 r. Kwoty ustaleń z decyzji oraz korekt złożonych przez podatników wyniosły w 2015 r. 3.284,9 mln zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 45,0%. W I półroczu 2016 r. wyniosły one 2.352,2 mln zł i w porównaniu do I półrocza 2015 r. były wyższe o 60,9%.

Kontrole prowadzone były przede wszystkim, w podmiotach wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne. Stanowiły one 72,5% postępowań kontrolnych zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości. Kontrole podmiotów podejrzewanych o zaniżenie faktycznych rozmiarów działalności gospodarczej stanowiły 2,9% postępowań zakończonych ujawnieniem nieprawidłowości.

Podmiotom wprowadzającym do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne oraz podmiotom, które zaniżały rozmiary działalności gospodarczej, prowadziły niezarejestrowaną działalność gospodarczą lub uzyskiwały dochody z nieujawnionych źródeł przychodów ustalono dodatkowo do zapłaty:

- 2.880,5 mln zł w 2015 r., tj. więcej niż w 2014 r. o 1.106,7 mln zł,
- 1.631,2 mln zł w I półroczu 2016 r., tj. więcej niż w I półroczu 2015 r. o 349,5 mln zł.

Kwoty ustalone do zapłaty tym podmiotom stanowiły 87,7% kwoty dodatkowo ustalonej do zapłaty w 2015 r. i 69,3% w I półroczu 2016 r.

Wpływy z ustaleń były niskie, nie ustalono majątku podmiotów, z którego możliwa byłaby egzekucja. Relacja kwot odzyskanych do ujawnionych w toku kontroli skarbowych należności wyniosła w badanym okresie 2,1%.

Badane (17) przez NIK postępowania kontrolne, w których ujawniono nieprawidłowości na kwotę 49.952,9 tys. zł prowadzone były wnikliwie oraz zgodnie z procedurą określoną w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej². Wpłaty z ustaleń wyniosły 6.023,0 tys. zł, tj. 12,1% kwoty wymierzonej w decyzjach pokontrolnych. Podatnicy prowadzący rzeczywistą działalność gospodarczą i niewykonujący obowiązków podatkowych, często świadomie wyzbywają się majątku, w celu uniemożliwienia wyegzekwowania zobowiązań podatkowych. Natomiast podmioty dokonujące oszustw podatkowych z wykorzystaniem fikcyjnych faktur, przeważnie zakładane były na krótki okres w celu wystawiania fikcyjnych faktur i niewyposażane w majątek rzeczowy. W postępowaniach kontrolnych przeprowadzonych w podmiotach wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne i zakończonych w badanym okresie decyzjami wymiarowymi, Dyrektor Urzędu nie ustalił faktycznych organizatorów oszustw oraz do kogo trafiały środki pieniężne z oszustw tj. osób stojących za fikcyjnymi działalnościami, „znikającymi podatnikami” i „buforami”.

Po 12 objętych badaniem postępowaniach kontrolnych, zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości, zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami sporządzono wnioszek o wszczęcie postępowania przygotowawczego. Organ postępowania przygotowawczego wnikliwie analizował sprawy przed wszczęciem postępowania przygotowawczego i ostrożnie podejmował decyzję o jego wszczęciu, uwzględniając termin przedawnienia karalności czynów zabronionych. Nie dopuszczono do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

Prowadzono działania prewencyjne, między innymi w zakresie przestrzegania obowiązku rejestrowania transakcji za pomocą kas fiskalnych i nałożono w okresie objętym kontrolą 3.976 mandatów na kwotę 1.432,1 tys. zł.

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w dwóch decyzjach, wydanych po kontrolach [...]³, określono zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych w nieprawidłowych kwotach, tj. niższych o 194,8 tys. zł;

² Dz.U. z 2015 r. poz. 553, ze zm.

³ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764).

- z opóźnieniem wynoszącym 14 miesięcy, tj. w dniu 2 listopada 2016 r., sporządzono wniosek o wszczęcie postępowania przygotowawczego w jednej sprawie [...]⁴.

Ustalono ponadto:

- w Urzędzie objęto analizą dane ponad ośmiuset podmiotów udostępnione w maju 2014 r. przez *centrum kompetencyjne do spraw e-handlu* w Białymstoku; natomiast nie były analizowane kolejne, napływające cyklicznie, materiały;
- niewielka (4) była liczba wszczętych w 2016 r. (do zakończenia kontroli NIK) postępowań kontrolnych w zakresie źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, podmioty do kontroli typowano w oparciu o wewnętrzne zasady w sprawie realizacji doniesień i wniosków o kontrolę oraz typowania podmiotów do kontroli i sporządzania planów kontroli. Podstawowym kryterium typowania podmiotów do kontroli planowej lub doraźnej było wysokie ryzyko naruszenia przez podmiot prawa podatkowego, skutkujące niewykonaniem obowiązków podatkowych, ustalone w wyniku analizy podmiotu. Przy wskazaniu do kontroli uwzględniano w szczególności:

- podmioty (osoby prawne) niezgłaszające działalności gospodarczej, znikające lub zaprzestające składania deklaracji,
- osoby fizyczne prowadzące działalność bez rejestracji w urzędzie skarbowym, prowadzące działalność gospodarczą, z której wykazywane były straty, przy jednoczesnej realizacji znacznych inwestycji lub nabyć mienia o znacznej wartości,
- osoby fizyczne uzyskujące przychody z nieujawnionych źródeł.

Przy typowaniu podmiotów do kontroli kierowano się wynikami własnych analiz oraz wskazaniami zewnętrznymi, w szczególności wnioskami Ministerstwa Finansów, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (*dalej GIKS*), innych urzędów kontroli skarbowej, w tym pełniących rolę centrów kompetencyjnych, a także wnioskami Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (*dalej GIIF*) oraz urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str.863-864, 1025, 1026)

Wnioskom prokuratury, Policji, ABW, informacjom GIIF, o podejrzanych transakcjach, nadawano właściwy priorytet i termin realizacji z uwzględnieniem charakteru i złożoności sprawy, obszerności danych analitycznych. Pilnie realizowano wnioski dotyczące okresów z bliskim terminem przedawnienia. Niezwłocznie realizowano sprawy, w których uzyskano informacje o dokonanej blokadzie rachunku przez GIIF, bądź zabezpieczeniu mienia przez prokuraturę.

(dowód: akta kontroli str. 1035, 1040, 1041)

Kryteria typowania podmiotów do kontroli uwzględniały zadania, priorytety i wytyczne Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

1.1. Podmioty do postępowań kontrolnych w zakresie przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych typowano w oparciu o odrębne zasady. Od marca 2016 r. był to *Regulamin dotyczący postępowania w sprawie przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych oraz powołania Komisji ds. planowania kontroli nieujawnionych źródeł przychodów*⁵.

W 2015 r. i I półroczu 2016 r. wpłynęło 65 wniosków, informacji wewnętrznych lub doniesień w sprawie podmiotów podejrzewanych o nieujawnione źródła dochodów, które zakwalifikowano do analizy. Były to głównie wnioski prokuratury, ABW, CBA, Policji, GIIF, Ministerstwa Finansów, urzędów skarbowych oraz innych urzędów kontroli skarbowej.

⁴ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁵ Zarządzenie nr 6/2016 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie z dnia 3 marca 2016 r.

Analizę stanu majątkowego zakończono dla 57 z 65 wytypowanych podmiotów. Postępowanie kontrolne wszczęto lub zostanie wszczęte wobec pięciu podmiotów. W 23 przypadkach analiza nie wykazała przesłanek do wszczęcia postępowania kontrolnego, a 29 spraw przekazano zgodnie z właściwością do innych organów. W pozostałych ośmiu z 65 spraw nie zakończono analiz.

W 2015 r. nie wszczynano postępowań kontrolnych w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów i nie zwoływano posiedzeń *Komisji ds. planowania kontroli nieujawnionych źródeł przychodów*, ze względu na zalecenia Ministerstwa Finansów po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego⁶. Po znowelizowaniu⁷ z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy Ordynacja podatkowa, odbyły się dwa posiedzenia *Komisji ds. planowania kontroli nieujawnionych źródeł przychodów*, tj. 4 marca i 13 czerwca 2016 r.

W okresie 2015-I półrocze 2016 r. zakończono 12 kontroli w zakresie przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. W wyniku sześciu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych sześciu kontrolach wydano siedem decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe na kwotę 9.133,6 tys. zł. Podatnicy nie wpłacili kwot wynikających z decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 233-234, 839, 841, 842, 864, 865, 979-987, 1145-1148, 1155-1159)

W latach 2015-I półrocze 2016 zaplanowano 370 kontroli, w tym 103 kontrole podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne i 9 kontroli podmiotów podejrzanych o zaniżenie faktycznych rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej. W tym okresie przeprowadzono także 443 kontrole doraźne, w tym 217 kontroli podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, 14 kontroli podmiotów podejrzanych o prowadzenie niezarejestrowanej działalności gospodarczej lub zaniżających faktyczne rozmiary prowadzonej działalności gospodarczej, a także pięć kontroli źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

(dowód: akta kontroli str.1025, 1026)

Niski udział podmiotów podejrzanych o ukrywanie dochodów, w liczbie podmiotów zakwalifikowanych do kontroli, był spowodowany typowaniem do kontroli dużych i działających podatników oraz podmiotów z obszarów ryzyka, dla których Urząd wykonywał zadania centrum kompetencyjnego.

(dowód: akta kontroli str.1020, 1021)

1.2. W Urzędzie w 2015 r., na wniosek GIKS, funkcjonowały trzy centra kompetencyjne, do spraw:

- obrotu metalami szlachetnymi⁸,
- przestępczości azjatyckiej⁹,
- cen transferowych oraz przenoszenia dochodów, optymalizacji¹⁰.

W 2016 r. funkcjonowało *centrum kompetencyjne w zakresie cen transferowych, przenoszenia dochodów i agresywnej optymalizacji podatkowej oraz bardzo dużych podmiotów, w tym sklepów wielkopowierzchniowych*¹¹, natomiast przestało działać centrum kompetencyjne do spraw obrotu metalami szlachetnymi i przestępczości azjatyckiej.

⁶ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, orzekł, że art. 20 ust. 3 updog w brzmieniu obowiązującym w latach 1998-2006 r. traci moc z dniem ogłoszenia wyroku. Następnie w wyroku z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 20 ust. 3 updog w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. z Konstytucją RP i odroczył utratę jego mocy obowiązującej o 18 miesięcy.

⁷ Ustawa z dnia 16 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 251).

⁸ Zarządzenie nr 15/2015 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r.

⁹ Zarządzenie nr 14/2015 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 16/2015 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r.

¹¹ Pismo Departamentu Kontroli Skarbowej z 24 lutego 2016 r. KS3.0101.4.2016.

W ramach prac *centrum kompetencyjnego do spraw obrotu metalami szlachetnymi* monitorowano przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w tym obszarze oraz cyklicznie typowano do kontroli podmioty spełniające ustalone kryteria. W 2015 r. zakończono kontrole w 17 podmiotach, ustalając do wpłaty 78,2 mln zł. Z wymierzonej kwoty wyegzekwowano 0,1 mln zł, tj. 0,1% kwoty ustaleń.

Członkowie *centrum kompetencyjnego do spraw przestępczości azjatyckiej* prowadzili działalność analityczną oraz przygotowali metodologię typowania podmiotów o podwyższonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, w szczególności podmiotów handlujących towarami pochodzenia azjatyckiego. Analizowano majątek oraz obroty podmiotów działających, w tym dostawy do hipermarketów. W 2015 r. i I półroczu 2016 r. zakończono 73 kontrole. Ustalenia wyniosły 220,3 mln zł, a wpłaty 0,4 mln zł, tj. 0,2% kwoty ustaleń.

Działaniami mającymi na celu zwalczanie przestępczości azjatyckiej, były także akcje organizowane przez *Zespół ekspercki do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług oraz akcyzy*¹², tj.:

- akcja mandatowa przeprowadzona w kwietniu 2015 r. na terenie Wólki Kosowskiej, przy współpracy ze Strażą Graniczną,
- wszczęte jednocześnie przez wszystkie urzędy kontroli skarbowej w kraju postępowania kontrolne, wobec podmiotów wytypowanych przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy (Urząd wszczął 12 kontroli).

W ramach *centrum kompetencyjnego do spraw cen transferowych, przenoszenia dochodów i agresywnej optymalizacji podatkowej oraz bardzo duże podmioty, w tym sklepy wielkopowierzchniowe*¹³, prowadzono działania analityczne i wytypowano, spełniające ustalone kryteria, duże podmioty. Do kontroli wytypowano 13 podmiotów działających na terytorium Polski, które prowadzi 12 urzędów kontroli skarbowej.

W 2015r. i I półroczu 2016 r. Urząd w ramach *centrum kompetencyjnego cen transferowych oraz przenoszenia dochodów* przeprowadził kontrole sześciu podmiotów i wydał trzy decyzje. Podatnicy w związku z ustaleniami dokonanymi w trakcie kontroli złożyli cztery korekty. Ustalono dodatkowo do wpłaty 593,7 mln zł oraz zmniejszono straty o 1,4 mln zł. Podatnicy wpłacili 15,3 mln zł, tj. 2,6% kwoty ustaleń. Wpłaty dokonane przez tych podatników stanowiły 12,9% wpłat z decyzji i korekt uzyskanych w 2015 r. i I półroczu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.865-873, 887-893, 935-957)

W Urzędzie, w oparciu o metodologię opracowaną przez *centrum kompetencyjne grup zawodowych* w UKS w Lublinie, wytypowano do kontroli prawidłowości rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych grupę lekarzy prowadzących prywatną praktykę. Po skierowaniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego, 15 podatników złożyło korektę deklaracji i wykazało dodatkowo do zapłaty 257,9 tys. zł. Wpłaty na podstawie korekt wyniosły 167,3 tys. zł (bez odsetek). Postępowania kontrolne przeprowadzono u czterech podatników. W wyniku dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrole u dwóch kolejnych podatników zakończyły się wymierzeniem dodatkowych zobowiązań na kwotę 37,2 tys. zł. Jednak decyzje organu kontroli skarbowej w postępowaniu odwoławczym zostały uchylone, a sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str.880-882, 926-932)

Urząd podjął czynności analityczne wobec 25 spośród 382 podmiotów należących do jego właściwości, wytypowanych w analizie grupowej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy i udostępnionych za pomocą narzędzia wymiany informacji pomiędzy

¹² Zespół powołany w marcu 2014 r. przez pełnomocników do spraw realizacji Porozumienia z dnia 30 stycznia 2014 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Prokuratorem Generalnym o współpracy w zakresie wypracowania systemowych rozwiązań w odniesieniu do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.

¹³ Centrum kompetencyjne kontynuowało m.in. zadania działającego w latach 2014-2015 centrum kompetencyjnego do spraw cen transferowych i optymalizacji podatkowej.

urzędami kontroli skarbowej – platformy Polfisc¹⁴. Informacje o dziewięciu podmiotach przekazano do wykorzystania przez właściwe urzędy skarbowe. Postępowania kontrolne wszczęto w 14 podmiotach, wobec jednego postępowanie zostanie wszczęte. Na ograniczoną liczbę kontroli podmiotów podejrzewanych o nieprawidłowości w transakcjach wewnątrzspółnotowych, według p.o. Dyrektora UKS, miały wpływ ograniczone możliwości kadrowe Urzędu, obciążenie postępowaniami kontrolnymi wszczętymi wobec podmiotów deklarujących przychód powyżej jednego miliarda złotych, a także wyniki dotychczasowych weryfikacji takich podmiotów. Często wnioski z analiz wskazujące na rozbieżności w transakcjach wewnątrzspółnotowych (między kwotami deklarowanymi przez polskich podatników i ich kontrahentów), nie potwierdzają się w trakcie kontroli, nie występują lub są niewielkie.

W 2015 r. udział liczby podmiotów zaliczanych do grupy wysokiego ryzyka, w których wszczęto postępowania kontrolne w czasie krótszym niż dwa miesiące od zamieszczenia na Platformie Polfisc, w liczbie wszystkich postępowań wszczętych wobec podatników z tej grupy, wyniósł 70% i był niższy do poziomu oczekiwanego przez GIKS o 20 punktów procentowych.

P.o. Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że w urzędzie wdrożono działania mające na celu przyspieszenie wszczynania postępowań kontrolnych polegające na bieżącym monitorowaniu przez wyznaczonego pracownika każdego etapu sprawy od zamieszczenia informacji w Polfisc, sporządzenie analizy do wszczęcia postępowania kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 874, 875, 1145, 1149-1151, 1405)

Urząd brał udział w kontrolach mających na celu weryfikację rozliczeń podatników po wprowadzeniu mechanizmu odwrotnego opodatkowania na niektóre wyroby stalowe oraz półprodukty z miedzi. Postępowania prowadzone były w podmiotach dokonujących wewnątrzspółnotowych dostaw metali nieżelaznych, wskazanych przez Ministerstwo Finansów. W 2015 r. wszczęto kontrole w czterech podmiotach, w tym pięć kontroli wobec jednego podmiotu zakończono wynikiem kontroli (nie stwierdzono nieprawidłowości). Kontrole wobec trzech podmiotów były kontynuowane. Koordynatorem kontroli był Urząd Kontroli Skarbowej w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str.882-884, 894)

1.3. W celu identyfikowania podmiotów nieuczciwych, zaniżających rozmiary prowadzonej działalności i stanowiących nieuczciwą konkurencję dla rzetelnych podmiotów, prowadzono kontrole wykonywania obowiązków rejestracji obrotów za pomocą kasy rejestrującej oraz wydawania paragonów. Działania przeprowadzane były cyklicznie przy współpracy z funkcjonariuszami Policji, Służby Celnej, Straży Miejskiej, Straży Granicznej, Inspekcji Transportu Drogowego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Wojewódzkiej Inspekcji Handlowej. Podmioty typowano między innymi w wyniku działań operacyjnych wywiadu skarbowego, a w przypadku podmiotów działających w obszarze przestępczości azjatyckiej również na podstawie informacji Policji, Służby Celnej oraz Służby Granicznej. Kontrole cykliczne, przy współpracy właściwych służb, podjęto wobec:

- podmiotów działających w obszarze przestępczości azjatyckiej (w wyniku 35 akcji mandatowych na terenie trzech centrów handlowych nałożono 749 mandatów na kwotę 343,0 tys. zł),
- przedsiębiorców branży gastronomicznej, w nocnych klubach i dyskotekach (w wyniku ośmiu akcji mandatowych nałożono 292 mandaty na kwotę 239,5 tys. zł),
- przewoźników wykonujących przewozy taksówkowe lub przewozy okazjonalne na terenie Warszawy (wystawiono 20 mandatów na kwotę 8,3 tys. zł).

Inspektorzy kontroli skarbowej przeprowadzali także postępowania mandatowe w trybie doraźnym, między innymi na podstawie zawiadomień od osób fizycznych i prawnych o niewydawaniu paragonów w sklepach, restauracjach, budkach typu fast food, na targowiskach.

(dowód: akta kontroli str.875-877, 944-951)

¹⁴ Polfisc to platforma informacyjna, wdrożona w 2014 r. w urzędach kontroli skarbowej, o podmiotach podejrzewanych o udział w oszustwach w podatku od towarów i usług w handlu wewnątrzspółnotowym.

1.4. Okręgowy Inspektorat Pracy w Warszawie w 2015 i I półroczu 2016 r. przeprowadził 2.373 kontrole legalności zatrudnienia (obywateli polskich oraz cudzoziemców), w trakcie których badano zatrudnienie 15.673 osób. Ujawniono 2.030 przypadków nielegalnego zatrudnienia, tj. u 13,0% osób objętych czynnościami kontrolnymi.

Trzy Oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie¹⁵ przeprowadziły 7.196 kontroli prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat do których pobierania zobowiązany jest ZUS. Nieprawidłowości stwierdzono w rozliczeniach 25,0 tys. ubezpieczonych na kwotę 98,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.1509-1530)

Współpraca z PIP oraz ZUS odbywała się doraźnie i polegała przede wszystkim na wymianie informacji o niezgłoszonych do opodatkowania pracownikach oraz nieodprowadzaniu składek na ubezpieczenie społeczne, bądź nieotrzymaniu przez pracowników od pracodawcy informacji o dochodach oraz o pobranych zaliczkach na podatek dochodowy. W badanym okresie Urząd przekazał:

- do Państwowej Inspekcji Pracy 66 informacji, w tym 10 również do ZUS,
- do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 24 informacje.

Z instytucji tych Urząd otrzymał 13 informacji o niezarejestrowanych i niezgłoszonych do opodatkowania pracownikach. Materiały z uwagi na ewentualny znikomy poziom uszczuplenia w podatkach przekazano do właściwych urzędów skarbowych.

W badanym okresie Urząd poinformował Straż Miejską o pięciu przypadkach prowadzenia działalności gospodarczej w miejscach nieprzeznaczonych do handlu ulicznego, tj. na przystanku tramwajowym, przy wejściu do stacji metra. W badanym okresie, Straż Miejska przekazała do wiadomości Urzędu 78 informacji, skierowanych do właściwych urzędów skarbowych, o przypadkach prowadzenia sprzedaży bez wymaganego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 879, 1015, 1018)

1.5. Badanie 15 kontroli przeprowadzonych w trybie doraźnym wykazało, że 11 zostało wszczętych średnio po 84 dniach od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości (a po 67 dniach od podjęcia decyzji o zasadności postępowania kontrolnego). Kolejne cztery postępowania kontrolne, dotyczące dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, wszczęto średnio po 517 dniach od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości (a po 20 dniach od podjęcia decyzji o zasadności postępowania kontrolnego). Postępowania kontrolne w przedmiocie dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, nie były wszczynane w 2015 r. w związku z zaleceniami Ministerstwa Finansów po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r. oraz 29 lipca 2014 r. W przypadku 15 badanych postępowań kontrolnych ujętych w półrocznych planach kontroli, postępowania kontrolne były wszczynane średnio po 289 dniach od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości (a po 196 dniach od podjęcia decyzji o zasadności przeprowadzenia postępowania kontrolnego). Wszczęcie postępowania kontrolnego w podmiocie ujętym w planie kontroli następowało sukcesywnie, w zależności od bieżącego obciążenia kontrolami doraźnymi, wymagającymi szybkiej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1001, 1002, 1017, 1018, 1027, 1028-1033, 1464-1467)

1.5. W ramach wykonania półrocznych planów kontroli:

- w I półroczu 2015 r. wszczęto 129 z 141 zaplanowanych kontroli, a trzy postępowania kontrolne, które nie zostały wszczęte przeniesiono do kolejnego planu,
- w II półroczu 2015 r. wszczęto 101 z 110 zaplanowanych kontroli, a jedno postępowanie kontrolne przeniesiono do kolejnego planu,

¹⁵ ZUS I Oddział w Warszawie, ZUS II Oddział w Warszawie i ZUS III Oddział w Warszawie.

- w I półroczu 2016 r. wszczęto 120 kontroli spośród 134, a trzy postępowania kontrolne przeniesiono do kolejnego planu.

Jeden podmiot [...]16 ujęty w planie kontroli na II półroczu 2014 r. był dwukrotnie przenoszony do kolejnego planu kontroli. Uznano za zasadne przełożenie postępowania kontrolnego do czasu zakończenia kontroli za wcześniejsze okresy.

Odstąpiono od przeprowadzenia 28 kontroli, w tym 9 w I półroczu 2015 r., ośmiu w II półroczu 2015 r. oraz 11 w I półroczu 2016 r. Głównymi przyczynami odstąpienia od kontroli ujętych w planie było wszczęcie kontroli przez urząd skarbowy, złożenie przez podatnika po otrzymaniu zawiadomienia o zamiarze podjęcia kontroli korekty deklaracji, zmiana interpretacji przepisów przez Ministra Finansów, przez co nie było podstaw do przeprowadzenia kontroli. NIK nie wnosi zastrzeżeń w tym zakresie. Przyczyny odstąpienia od kontroli zostały prawidłowo udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str.1034, 1039, 1040, 1042-1089)

W 2015 r. przeprowadzono 515 postępowań kontrolnych (planowych i doraźnych), tj. o 45 więcej niż w 2014 r. Skuteczność kontroli w 2015 r., liczona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli, była wyższa niż w roku poprzednim o 2,4 punktu procentowego i wyniosła 85,4%.

W I półroczu 2016 r. przeprowadzono 269 postępowań kontrolnych, tj. o 43 postępowania więcej niż w analogicznym okresie 2015 r. Wskaźnik skuteczności kontroli wyniósł 89,2% i w porównaniu do I półrocza 2015 r. był niższy o 0,6 punktu procentowego.

W okresie 2015-I półrocze 2016 wszystkie kontrole:

- podmiotów podejrzewanych o prowadzenie niezarejestrowanej działalności gospodarczej lub zaniżanie faktycznych rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej,
 - podmiotów podejrzewanych o wprowadzenie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne
- zostały zakończone stwierdzeniem nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.839)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do Urzędu cyklicznie wpływały wykazy uczestników handlu internetowego przekazywane przez *centrum kompetencyjne do spraw e-handlu* w Białymstoku. Analizą w Urzędzie objęto dane 838 podmiotów udostępnione w maju 2014 r. W wyniku tych prac do właściwych urzędów skarbowych przekazano informacje o 28 podmiotach oraz do właściwych urzędów kontroli skarbowej informacje o 21 podmiotach. Dane dotyczyły przeważnie „małych” podatników. Przesłane przy kolejnych ośmiu pismach informacje, o blisko 50 tys. podmiotów, nie były analizowane.

P.o. Dyrektor Urzędu wskazał m.in., że: *nie podejmowano działań zmierzających do objęcia postępowaniami kontrolnymi podatników dokonujących sprzedaży na allegro ze względu na duże obciążenie Urzędu, w tym: wpływającymi wnioskami o kontrole jak również kontrolami dużych podmiotów o przychodach rocznych powyżej 100 mln zł w ramach działającego centrum kompetencyjnego i ograniczone zasoby kadrowe, a przesłane dane wymagały dużej pracowitości między innymi z powodu znacznej ilości rekordów.*

Centrum kompetencyjne podjęło w 2016 r. szereg działań mających na celu doskonalenie identyfikowania nieprawidłowości w sprzedaży internetowej oraz trafniejsze typowanie do kontroli podmiotów dokonujących transakcji za pośrednictwem Internetu.

(dowód: akta kontroli str. 878,879, 895-925, 1106, 1114-1116,1146, 1456-1457, 1460-1462)

Ocena cząstkowa

Kryteria wyboru podmiotów do kontroli uwzględniały zadania, priorytety i wytyczne Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Zgodnie z wewnętrznymi zasadami, wskazanie podmiotu do kontroli poprzedzała szczegółowa analiza. Typując podmioty do postępowania kontrolnego wykorzystywano istotne informacje ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych.

Skuteczność kontroli, mierzona relacją liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli, w 2015 r. była o 2,4 punktu

¹⁶ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

procentowego wyższa niż w 2014 r. i wyniosła 85,4%. Wskaźnik ten w I półroczu 2016 r. ukształtował się na podobnym poziomie jak w I półroczu 2015 r. i wyniósł 89,2%.

Niewystarczająco zdaniem NIK wykorzystywano dane przekazywane cyklicznie przez centrum kompetencyjne do spraw e-handlu.

2. Działania na rzecz ograniczenia szarej strefy oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

W okresie 2015-I półrocze 2016 r. ustalono dodatkowo do wpłaty w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych kwotę 5.637,1 mln zł, w tym wydano 685 decyzji na kwotę 5.603,6 mln zł. Wpłaty wyniosły 119,2 mln zł, w tym na podstawie decyzji 105,8 mln zł. Wpłaty stanowiły 2,1% kwoty ustaleń, a z decyzji wskaźnik wpłat wyniósł 1,9%.

Najwięcej (511) decyzji, wydano podmiotom wprowadzającym do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, po 472 kontrolach. Podmioty te złożyły również korekty po 22 kontrolach. Wpłaty stanowiły 1,7% kwot ustalonych w wyniku kontroli. Ustalono dodatkowo 4.479,4 mln zł, a wyegzekwowano 75,7 mln zł (w tym z decyzji 69,5 mln zł).

W trakcie postępowań kontrolnych, w okresie 2015-I półrocze 2016, inspektorzy kontroli skarbowej wykryli 60,6 tys. faktur dokumentujących czynności fikcyjne na kwotę brutto 18.335,5 mln zł. Na podstawie art. 108 ustawy o podatku od towarów i usług wymierzono podatek na kwotę 4.002,9 mln zł. Wpłaty wyniosły 49,6 mln zł, tj. 1,2% kwot wynikających z decyzji wymiarowych.

(dowód: akta kontroli str.838)

Podmiotom zaniżającym faktyczne rozmiary działalności gospodarczej i podmiotom niezarejestrowanym, których przychód był w całości niezgłaszany do opodatkowania wydano 32 decyzje po 19 kontrolach. Jeden podmiot po kontroli złożył korektę. Ustalono dodatkowo do wpłaty 23,2 mln zł, a wpłacono 0,2 mln zł, tj. 0,9% kwoty stwierdzonych uszczupleń. Ponadto po sześciu kontrolach źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych wydano siedem decyzji na kwotę 9,1 mln zł (podatnicy nie wpłacili wymierzonych kwot).

(dowód: akta kontroli str.841, 842)

P.o. Dyrektora urzędu wyjaśnił m.in., że w okresie objętym kontrolą NIK, zakończone zostały postępowania kontrolne podmiotów działających w branży elektronicznej, których działalność polegała głównie na wystawianiu pustych faktur. Podmioty wystawiające puste faktury, to podmioty celowo tworzone do brania udziału w oszustwie podatkowym („znikający podatnicy” i „bufory”), których specyfika działania sprowadza się do wykreowania podatku naliczonego bez uregulowania należnych zobowiązań podatkowych wobec budżetu państwa oraz do wydłużenia łańcucha dostawców w celu utrudnienia organom podatkowym i organom kontroli skarbowej dotarcia do brokerów i organizatorów procederu.

(dowód: akta kontroli str.1041)

Na dzień 30 czerwca 2016 r. w Urzędzie prowadzono 659 postępowań kontrolnych wywiązywania się podmiotów z zobowiązań podatkowych, w tym 260 postępowań kontrolnych w podmiotach wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, 23 postępowania w podmiotach zaniżających faktyczne rozmiary działalności gospodarczej lub które prowadziły niezarejestrowaną działalność gospodarczą, a także pięć kontroli źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

(dowód: akta kontroli str.840)

Badaniem objęto 17 postępowań kontrolnych zakończonych decyzją¹⁷, z tego 11 ujętych w planach kontroli UKS i sześć wszczętych w trybie doraźnym. Organ kontroli skarbowej wydał w ich wyniku 19 decyzji i wymierzył podatek do zapłaty na kwotę 49.952,9 tys. zł, z której do zakończenia kontroli wyegzekwowano 6.023,0 tys. zł (12,1% wymierzonych kwot).

Kontrole ujęte w planie zostały wszczęte średnio po 242 dniach od powzięcia informacji wskazującej na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości (a średnio 185 dniach od zakwalifikowania sprawy do kontroli), z wyjątkiem trzech postępowań kontrolnych prowadzonych w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów. Postępowania w zakresie ukrywanych przychodów zostały wszczęte średnio po 506 dniach od powzięcia informacji wskazującej na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości (a średnio 344 dniach od zakwalifikowania sprawy do kontroli). Na prowadzenie tych postępowań miały wpływ zalecenia Ministerstwa Finansów po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. oraz 29 lipca 2014 r. Kontrole doraźne zostały wszczęte średnio po 73 dniach od powzięcia informacji wskazującej na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości (a po 56 dniach od zakwalifikowania sprawy do kontroli).

(dowód: akta kontroli str.230, 231)

We wszystkich postępowaniach, zapewniono stronom czynny udział na każdym etapie postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału. Postępowania nie zostały zakończone w terminie wskazanym w art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Każdorazowo, na podstawie art. 140 § 1 ustawy, informowano strony o tym oraz wskazywano nowy termin zakończenia sprawy podając przyczynę niezakończenia postępowania w terminie. W uzasadnieniu postanowienia w sprawie wyznaczenia nowego terminu w sprawie, wskazywano przede wszystkim na konieczność przeprowadzenia kontroli sprawdzających u kontrahentów, przesłuchania osób w charakterze świadków oraz konieczność przeanalizowania zgromadzonych materiałów, jak również trudności w pozyskaniu dokumentacji źródłowej z powodu braku kontaktu z podatnikiem lub osobami reprezentującymi spółkę.

W trakcie czterech postępowań wnioskowano o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych na podstawie art. 33 ustawy Ordynacja podatkowa. Decyzje w sprawie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych wydane zostały przez właściwe organy podatkowe. Postępowania były nieskuteczne, gdyż nie udało się zająć składników majątkowych. W pozostałych 13 postępowaniach kontrolnych nie wnioskowano o zabezpieczenie zobowiązania podatkowego na majątku podatnika z powodu nieustalenia składników majątku, które mogłyby zostać objęte wnioskiem o zabezpieczenie lub braku przesłanek do dokonania zabezpieczenia zobowiązania podatkowego, o których mowa w art. 33 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Podatnicy wnieśli odwołania od 13 z 19 decyzji dyrektora urzędu kontroli skarbowej (wydanych w 12 postępowaniach kontrolnych). Organ odwoławczy uchylił 11 z 13 decyzji organu kontroli skarbowej, w tym 10 spraw przekazał do ponownego rozpatrzenia. Cztery z 10 uchylonych decyzji zostały wydane w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia dziesięciu decyzji, organ odwoławczy stwierdził naruszenie art. 122 i art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. W ocenie organu odwoławczego, organ kontroli skarbowej nie przeprowadził w pełni postępowania kontrolnego. W ramach postępowania nie doszło do ustalenia istotnych elementów stanu faktycznego w stopniu umożliwiającym rozstrzygnięcie sprawy na etapie postępowania odwoławczego. Organ kontroli skarbowej niezwłocznie po otrzymaniu akt postępowania kontrolnego z Izby Skarbowej podejmował czynności w celu uzupełnienia materiału dowodowego, zgodnie ze wskazaniami organu odwoławczego.

Powodem uchylecia jednej decyzji organu kontroli skarbowej było nieprawidłowe obliczenie kwoty zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów. Organ odwoławczy

¹⁷ W oparciu o niepełny materiał dowodowy zbadano dwa postępowania kontrolne ponieważ akta postępowania kontrolnego znajdowały się w WSA w związku ze skargą podatnika na decyzję organu odwoławczego.

w postępowaniu odwoławczym uchylił decyzję organu I instancji i określił zobowiązanie podatkowe w wysokości 9.532,7 tys. zł, tj. w kwocie niższej o 1,2 tys. zł.

W ocenie organu odwoławczego w dwóch decyzjach (wydanych w jednym postępowaniu kontrolnym) dokonano prawidłowego rozstrzygnięcia, w oparciu o pełen materiał dowodowy. Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w całości decyzje organu kontroli skarbowej.

Dziewięć badanych decyzji na kwotę 34.080,7 tys. zł, wydanych w wyniku siedmiu postępowaniach kontrolnych, jest ostatecznych.

Podatnicy nie wnieśli odwołań od sześciu decyzji organu kontroli skarbowej wydanych w pięciu postępowaniach kontrolnych. W trakcie jednego postępowania pisma, w tym decyzje doręczano podatnikowi, a w pozostałych czterech postępowaniach kontrolnych w trybie art. 150 § 1 lub art. 151a ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str.70-822)

W jednym postępowaniu [...] ¹⁸, podatnik zapoznał się z decyzją organu kontroli skarbowej, uznał stwierdzone przez organ nieprawidłowości i nie wniósł odwołań od decyzji. Spłata należności w kwocie 51,8 tys. zł, na wniosek podatnika, została przez właściwy organ podatkowy rozłożona na raty.

Podatnicy, uzyskujący dochody z działalności gospodarczej i świadomie niewykonujący obowiązków podatkowych, często uchylają się od odbierania korespondencji od organów kontroli skarbowej. Podatnicy tacy niejednokrotnie świadomie wyzbywają się majątku, uniemożliwiając wyegzekwowanie zobowiązania podatkowego wymierzonego decyzją ostateczną (przykładem są objęte badaniem postępowania kontrolne [...] ¹⁹.

Dwa, z objętych badaniem, postępowania [...] ²⁰, przeprowadzone zostały w oparciu o informacje GIFF i dotyczyły przestępczości azjatyckiej. W postępowaniach kontrolnych korespondencja była doręczana, wyznaczonym przez podatników, pełnomocnikom. Czynności kontrolne potwierdziły wpływy na rachunki bankowe podatników kilkumilionowych kwot. Rachunki te były następnie przez podatników zamykane lub zaprzestawano dokonywania na nich jakichkolwiek operacji finansowych. Podczas egzekwowania należnego zobowiązania wynikającego z decyzji ostatecznej, nie ustalono środków na rachunkach, ani innych składników majątkowych.

Dwa inne postępowania kontrolne [...] ²¹ to działalność podatników w łańcuchu zorganizowanych grup popełniających przestępstwa. W postępowaniach tych, nie było kontaktu z osobami reprezentującymi spółkę, a materiałem źródłowym, na którym oparto ustalenia były dokumenty zgromadzone między innymi przez inne organy kontroli skarbowej, w trakcie postępowania kontrolnych prowadzonych u kontrahentów. Nie ustalono organizatorów tych oszustw.

(dowód: akta kontroli str. 135-160, 367-437, 470-545, 656-822, 1036, 1090-1094)

Wydział Wywiadu Skarbowego podejmował działania zmierzające do ustalenia organizatorów oszustw, tj. osób stojących za fikcyjnymi działalnościami, „znikającymi podatnikami” i „buforami”, nie dotyczyły one podmiotów, w stosunku do których organ kontroli skarbowej prowadził postępowania kontrolne i wydał w okresie 2015-I półrocze 2016 r. decyzje.

(dowód: akta kontroli str.1106, 1114, 1445, 1450-1455)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁸ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁹ J.w.

²⁰ J.w.

²¹ J.w.

1. W jednej decyzji, wydanej po kontroli [...] ²², określono zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2013 r. w nieprawidłowej kwocie – 2.619,8 tys. zł, zamiast w kwocie 2.814,1 tys. zł (tj. zaniżono zobowiązanie o 194,3 tys. zł). Było to spowodowane uwzględnieniem, przy obliczaniu zobowiązania, nieprawidłowej kwoty kosztów uzyskania przychodów – 2.502,8 tys. zł, zamiast kwoty 1.483,3 tys. zł (tj. zawyżono koszty o 1.019,5 tys. zł).

W trakcie kontroli, organ kontroli skarbowej wyłączył zaewidencjonowane w kosztach uzyskania przychodów wydatki, na kwotę 1.019,5 tys. zł, udokumentowane 42 nierzetelnymi fakturami niestanowiącymi w świetle art. 22 ust.1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych podstawy do takiego zaliczenia. Na stronie 36 decyzji prawidłowo ustalono koszty uzyskania przychodów w kwocie 1.483,3 tys. zł, ale dalej na stronie 38 decyzji przy określeniu zobowiązania podatkowego koszty uzyskania przychodów uwzględniono w wyższej i nieprawidłowej kwocie, tj. w wysokości 2.502,8 tys. zł. W rezultacie opodatkowano dochód w wysokości 13.801,9 tys. zł zamiast 14.821,5 tys. zł i określono zobowiązanie w wysokości 2.619,8 tys. zł zamiast 2.814,1 tys. zł.

Kontrola dokumentu w Urzędzie przez dwie nadzorujące osoby nie doprowadziła do wykrycia nieprawidłowości i ostatecznie decyzja została podpisana. Także w trakcie kontroli dokumentu w postępowaniu odwoławczym, błąd nie został zauważony i decyzja Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej z lipca 2015 r. została utrzymana w mocy. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie wydał decyzję ostateczną w listopada 2015 r. WSA we wrześniu 2016 r. rozpatrując skargę podatnika na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie odrzucił skargę.

Zobowiązanie określone decyzją Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej nie zostało zapłacone przez podatnika. P.o. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że egzekucja należności wynikającej z decyzji organu kontroli skarbowej okazała się bezskuteczna. Podatnik nie posiada żadnego majątku i obecnie przebywa w Wietnamie.

(dowód: akta kontroli str.695-783, 1036, 1097)

Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był inspektor kontroli skarbowej z Wydziału kontroli podatkowej W3P4, a z tytułu pełnionego nadzoru Naczelnik Wydziału W3P4 i Wicedyrektor W3.

(dowód: akta kontroli str.1153, 1406-1412)

2. W decyzji wydanej w grudniu 2015 r. po kontroli [...] ²³ określono zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2009 r. w nieprawidłowej wysokości – 263,4 tys. zł, zamiast 263,8 tys. zł. Określone zobowiązanie jest niższe od zobowiązania wynikającego z ustaleń kontroli i uzasadnienia decyzji o 470 zł.

Także w tym przypadku kontrola dokumentu przed podpisaniem decyzji nie doprowadziła do wykrycia błędu. Decyzja została podpisana i jest ostateczna. Od przedmiotowej decyzji podatnik się nie odwołał. Zobowiązanie określone decyzją nie zostało wyegzekwowane. Nie ustalono składników majątkowych, z których mogła być prowadzona egzekucja.

P.o. Dyrektor wyjaśnił, że zobowiązanie w wysokości 263,4 tys. zł wynika z omyłki. Prawidłowo powinno zostać określone w wysokości 263,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.135-156, 1036, 1096)

Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był inspektor kontroli skarbowej z Wydziału kontroli podatkowej W1P, a z tytułu pełnionego nadzoru Naczelnik Wydziału i Wicedyrektor W1.

(dowód: akta kontroli str. 1153, 1413-1417)

²² NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²³ J.w.

1. Organ odwoławczy uchylił 11 spośród 13 zaskarżonych decyzji organu kontroli skarbowej, objętych badaniem. Główną przyczyną uchylecia (10) decyzji przez organ odwoławczy był niekompletny materiał dowodowy niezbędny do ustalenia stanu faktycznego sprawy. NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia staranności inspektorów kontroli skarbowej w gromadzeniu materiału dowodowego.
2. Niewielka (4) była liczba wszczętych w 2016 r. (do zakończenia kontroli NIK) postępowań kontrolnych w zakresie źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.
3. Nie przekazano do ZUS, do wykorzystania służbowego, informacji o ujawnionych dwóch przypadkach prowadzenia niezarejestrowanej działalności gospodarczej, tj. o ustaleniach będących wynikiem postępowania kontrolnego [...]²⁴.
(dowód: akta kontroli str. 1096, 1445, 1455, 1456)

Ocena cząstkowa

Działania kontrolne, zgodnie z zaleceniami Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, były koncentrowane na zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług oraz kontroli podmiotów z obszarów ryzyka, dla których Urząd pełnił rolę centrum kompetencyjnego, w tym kontroli bardzo dużych podmiotów.

W badanym okresie wzrosła liczba zakończonych postępowań kontrolnych oraz kwoty stwierdzonych w ich wyniku nieprawidłowości. Kwoty wynikające z decyzji wymiarowych i korekt deklaracji wyniosły w 2015 r. 3,3 mld zł, podczas gdy w 2014 r. 2,3 mld zł, a w I półroczu 2016 r. – 2,4 mld zł (w I półroczu 2015 r. 1,5 mld zł). Natomiast wpłaty w relacji do ujawnionych kwot nieprawidłowości stanowiły – w badanym okresie – 2,1% kwoty ustaleń. W sprawach objętych kontrolą NIK (17) nie stwierdzono przypadków zaniechania kierowania do naczelników urzędów skarbowych wniosków o zabezpieczenie zobowiązania podatkowego na majątku podatnika, gdy zachodziły ku temu przesłanki.

W 2015 r. nie wszczynano, w związku z zaleceniami Ministerstwa Finansów po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 18/09) oraz z dnia 29 lipca 2014 r. (sygn. akt P 49/13) kontroli w zakresie źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Niewielka była liczba postępowań kontrolnych wszczętych w tym zakresie w 2016 r. (do zakończenia kontroli NIK).

Urząd przeprowadzał przede wszystkim kontrole mające na celu wykrywanie oraz zapobieganie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne²⁵. Kontrole, w wyniku których ujawniono takie faktury stanowiły 72,5% kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości. Zwalczanie zjawiska wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne powoduje ograniczenie nieuczciwej konkurencji, w szczególności w wyniku ograniczenia obrotu towarami nieopodatkowanymi, i wpływa na rozmiary szarej strefy w gospodarce.

W dwóch spośród 17 badanych postępowań kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w określeniu zobowiązań podatkowych. Zobowiązania określono w kwocie niższej o 194,8 tys. zł, przez błędy pracowników, które nie zostały zauważone na żadnym etapie kontroli dokumentów, przed podpisaniem decyzji.

3. Postępowania w sprawach o przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Wnioski o przeprowadzenie postępowania przygotowawczego sporządzono w 12 z 17 objętych badaniem postępowań kontrolnych, w tym jeden wniosek został przekazany do Oddziału Postępowań Przygotowawczych we Wrocławiu. Nie sporządzono wniosku

²⁴ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²⁵ Ujawnione mechanizmy działań w tym obszarze sprowadzały się często do fałszowania dokumentów oraz posługiwania się fakturami wskazującymi na fikcyjność transakcji celem zalegalizowania obrotu towarem niewiadomego pochodzenia.

o wszczęcie postępowania przygotowawczego po pięciu postępowaniach kontrolnych, w tym:

- po trzech postępowaniach kontrolnych zakończonych decyzją ustalającą zobowiązanie podatkowe w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych od dochodów nieznaidujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów za 2011 r., z powodu rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w wyrokach sygn. akt II KK 20/09 z dnia 10 czerwca 2009 r. i sygn. akt V KK 340/11 z dnia 20 października 2011 r.;
- po dwóch postępowaniach kontrolnych ze względu na prowadzone już przez prokuratorów śledztwa za te czyny, tj. na podstawie art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²⁶ (*dalej kpk*) w związku z art. 113 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy²⁷ (*dalej kks*).

Organ postępowania przygotowawczego wszczął dochodzenie lub śledztwo w czterech sprawach oraz zakończył postępowanie w jednej sprawie przekazując akt oskarżenia do prokuratury rejonowej. Postępowanie wobec czterech podatników wszczęto niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego lub po wydaniu decyzji określającej zobowiązanie podatkowe. Trzy postępowania przygotowawcze zostały zawieszono ze względu na prowadzone postępowanie kontrolne, po uchyleniu przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie decyzji organu kontroli skarbowej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. W jednej sprawie organ postępowania przygotowawczego odmówił wszczęcia, ponieważ okoliczności sprawy nie pozwalały na ukaranie sprawcy czynu.

(dowód: akta kontroli str. 823, 824, 1120, 1121)

Postępowanie przygotowawcze nie zostało wszczęte w sześciu sprawach, w tym:

- w dwóch sprawach (wniosek z 12 sierpnia 2015 i wniosek z dnia 2 czerwca 2016 r.) ze względu na toczące się postępowanie przed sądami administracyjnymi po zakończeniu postępowania odwoławczego przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie;
- w dwóch sprawach (wniosek z 8 stycznia 2016 r. i wniosek z 23 maja 2016 r.) z powodu trwającego postępowania kontrolnego uzupełniającego po decyzjach Dyrektora Izby Skarbowej, w których organ odwoławczy uchylił decyzje organu kontroli skarbowej, a sprawy przekazał do ponownego rozpatrzenia;
- w jednej sprawie ponieważ analiza sprawy na podstawie wniosku z dnia 5 lipca 2016 r. o wszczęcie postępowania przygotowawczego wskazuje na znikomą społeczną szkodliwość czynu; zgodnie z art. 17 § 1 pkt 3 kpk nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy społeczna szkodliwość czynu jest znikoma.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1104, 1107, 1116-1119)

W 2015 r. nałożono 2.612 mandaty karne na kwotę 915,4 tys. zł. Najwięcej – 1.911 mandatów (na kwotę 626,0 tys. zł) nałożono za wykroczenia skarbowe związane z nieprawidłowościami w ewidencjonowaniu obrotów na kasach rejestrujących na podstawie art. 62 § 4 kks (w związku z § 5). W porównaniu z 2014 r. liczba nałożonych mandatów była niższa o 1.368, a kwota z nałożonych mandatów niższa o 171,6 tys. zł, tj. o 15,8%. Wyegzekwowano w 2015 r. 851,2 tys. zł, tj. 93,0% kwoty nałożonych mandatów. W 2014 r. relacja kwoty wyegzekwowanej do kwoty nałożonych mandatów była niższa o 1,8 punktu procentowego. Wyegzekwowano 991,1 tys. zł.

W I półroczu 2016 r. wystawiono 1.364 mandatów na kwotę 516,7 tys. zł. Najwięcej – 1.012 mandatów (na kwotę 368,6 tys. zł) nałożono na podstawie art. 62 § 4 kks (w związku z § 5). W porównaniu z analogicznym okresem 2015 r. nałożono o siedem mandatów mniej oraz na kwotę wyższą o 60,6 tys. zł. Wyegzekwowano 472,0 tys. zł, podczas gdy w I półroczu 2015 r. 414,7 tys. zł. Wyegzekwowane kwoty stanowiły odpowiednio 91,3% i 92,5% kwoty z nałożonych mandatów.

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.

Mniejsza liczba i kwoty z nałożonych mandatów w 2015 r. w porównaniu do 2014 r., w ocenie p. o. Dyrektora Urzędu, wynikały z rosnącej świadomości klientów o ich prawach, a przedsiębiorców o obowiązkach, w wyniku organizowanych przez Ministerstwo Finansów i jednostki podległe akcjach o charakterze informacyjno-promocyjnym, np. „Weź paragon”. Również w wyniku prowadzonych akcji mandatowych, zmniejsza się liczba wykrywanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 843, 1152, 1153)

W dwóch przypadkach inspektorzy kontroli skarbowej przekazali do właściwych urzędów skarbowych informacje o braku kasy fiskalnej uzyskane w trakcie prowadzonego postępowania mandatowego za wykroczenia skarbowe.

W badanym okresie za wykroczenia skarbowe związane z nieprowadzeniem ksiąg rachunkowych (na podstawie art. 60 § 1 kks w związku z § 4 oraz art. 53 § 21 kks) nałożono 437 mandatów na kwotę 121,7 tys. zł.

Do właściwych urzędów skarbowych lub urzędów kontroli skarbowej przekazywano informacje otrzymane od funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji, między innymi o braku zainstalowanej kasy fiskalnej w taksówce, wydawaniu paragonów niefiskalnych.

(dowód: akta kontroli str. 843, 1015, 1019, 1020, 1023, 1024)

W okresie 2015-I półrocze 2016 r. za czyny zabronione, ujawnione w postępowaniach kontrolnych zakończonych decyzjami, wymierzone były przede wszystkim kary grzywny. W niektórych sprawach oprócz kary grzywny wymierzano kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem orzeczenia sądów. Na przykład:

Kontrola ujawniła wykorzystanie faktur dokumentujących zdarzenia fikcyjne do obniżenia podatku należnego oraz uwzględnienia kwot z faktur w kosztach uzyskania przychodów. Podatnikowi określono w VAT podatek do zapłaty na kwotę 902,2 tys. zł oraz podatek dochodowy od osób prawnych na kwotę 1.512,6 tys. zł. Wobec osoby odpowiedzialnej, za narażenie na uszczuplenie podatku od towarów i usług za okres czerwiec-grudzień 2005 r. oraz podatku dochodowego od osób prawnych za 2005 r. w łącznej kwocie 2,4 mln zł, orzeczono przestępstwo z art. 56 § 1 kks w zw. z art. 61 § 1 kks i w zw. z art. 6 § 2 kks i art. 9 § 3 kks i wymierzono karę grzywny w wysokości 400 stawek dziennych po 100 zł za stawkę.

W sprawie, w której decyzjami w zakresie VAT oraz PIT wymierzono podatek do wpłaty na kwotę 24,1 mln zł (m. in. za czyny polegające na posługiwaniu się fikcyjnymi fakturami), wymierzono sprawcy karę grzywny w wysokości 500 stawek dziennych w kwocie 100 zł za jedną stawkę oraz karę pozbawienia wolności jednego roku warunkowo zawieszoną na okres próby wynoszący dwa lata.

W sprawie, w której podatnikowi decyzją wymierzono w zakresie VAT i PIT do wpłaty 1,1 mln zł, między innymi za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia rejestracyjnego przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży internetowej, a także niedopełnienie rzetelnego i prawidłowego rozliczania zobowiązań podatkowych za lata 2009-2011, wymierzono karę grzywny 500 stawek dziennych po 50 zł za jedną stawkę oraz karę pozbawienia wolności dwóch lat warunkowo zawieszoną na trzy lata próby.

W innych sprawach, za nieujawnienie organowi podatkowemu podstawy opodatkowania lub uchylanie się od opodatkowania, oskarżonemu wymierzono karę grzywny w wysokości 400 stawek dziennych po 1000 zł każda, a w drugiej sprawie dwóm oskarżonym wymierzono karę grzywny w wysokości po 300 stawek dziennych w kwocie 100 zł każda stawka i karę jednego roku pozbawienia wolności warunkowo zawieszoną na okres 3 lat. W pierwszej sprawie po kontroli wydane zostały decyzje w przedmiocie podatku VAT na kwotę do wpłaty 7,0 mln zł, a w drugiej sprawie na kwotę do wpłaty 1,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.1009-1014)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wniosek o wszczęcie postępowania przygotowawczego w jednej sprawie [...]28 sporządzono, w trakcie kontroli NIK, w dniu 02.11.2016 r., tj. 14 miesięcy po terminie ustalonym w pkt 1 Zarządzenia29 nr 53/2013 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie.

Zgodnie z obowiązującymi *Zasadami przekazywania spraw do komórki postępowań przygotowawczych*, inspektor kontroli skarbowej w każdym przypadku ujawnienia w toku prowadzonych postępowań kontrolnych czynu zabronionego przez kodeks karny skarbowy i inne ustawy zawierające przepisy karne, w stosunku do którego inspektor kontroli skarbowej uprawniony jest do prowadzenia postępowania przygotowawczego, sporządza nie później niż w terminie 7 dni od przekazania arkusza odwoławczego wraz z aktami sprawy do właściwego organu odwoławczego wniosek o przeprowadzenie postępowania przygotowawczego. Decyzja określająca zobowiązanie w podatku od towarów i usług za poszczególne miesiące 2011 r. i 2012 r. na kwotę 109,1 tys. zł została wydana w dniu 27 lipca 2015 r. Podatnik wniósł od decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej odwołanie w dniu 13 sierpnia 2015 r. Arkusz odwoławczy wraz z odwołaniem podatnika przekazano do Izby Skarbowej w dniu 31 sierpnia 2015 r.

W rezultacie także kserokopia decyzji Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 30 października 2015 r., potwierdzona za zgodność nie została przekazana do oddziału postępowań przygotowawczych w terminie 5 dni roboczych od daty otrzymania, stosownie do pkt 10 obowiązujących w Urzędzie *Zasad przekazywania spraw do komórki postępowań przygotowawczych*. Opóźnienie w sporządzeniu wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego nie spowodowało przedawnienia karalności czynu, a ponieważ Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie decyzją z 30 października 2015 r. uchylił w całości decyzję organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia nie wystąpiły przesłanki do zakończenia postępowania przygotowawczego.

W trakcie cyklicznych narad oraz spotkań z pracownikami Wydziału, Naczelnik Wydziału W1P1 przypominał o terminowym sporządzaniu wniosków o wszczęcie postępowania przygotowawczego.

(dowód: akta kontroli str.823, 1036, 1098,1123-1128, 1439)

Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był inspektor kontroli skarbowej z Wydziału kontroli podatkowej W1P1, a z tytułu pełnionego nadzoru Naczelnik Wydziału i Wicedyrektor W1.

(dowód: akta kontroli str. 1146, 1155, 1418-1422)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Po trzech postępowaniach kontrolnych [...]30 zakończonych decyzją ustalającą zobowiązanie podatkowe w zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, nie sporządzono wniosku o wszczęcie postępowania przygotowawczego, z powodu rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w wyrokach sygn. akt II KK 20/09 z dnia 10 czerwca 2009 r. i sygn. akt V KK 340/11 z dnia 20 października 2011 r.

W ocenie Sądu Najwyższego nie jest możliwe zastosowanie do podatnika podlegającego sankcyjnemu opodatkowaniu art. 54 kks z uwagi na fakt, że momentem popełnienia czynu musiałby być okres w którym dochody ze źródeł nieujawnionych zostały osiągnięte, lecz nie została wydana jeszcze decyzja ustalająca wysokość podatku. Sąd Najwyższy uznał, że w przypadku opodatkowania przychodów nieujawnionych zobowiązanie podatkowe powstaje w drodze doręczenia decyzji i dopiero wtedy można mówić o obowiązku podatkowym podatnika. Nie można więc obarczać podatnika odpowiedzialnością z tytułu kks za zdarzenia w okresie wcześniejszym tj. przed wydaniem decyzji ustalającej.

28 NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

29 Zarządzenie nr 53/2013 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie z dnia 1 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Warszawie *Zasad przekazywania spraw do komórki postępowań przygotowawczych*.

30 NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r. Sygn. akt P 90/08 wskazał m.in. *"Nie można zatem zgodzić się z poglądem pytających sądów, że wymierzenie podatnikowi - na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2016 r.] - zryczałtowanego podatku i ewentualne pociągnięcie go do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe jest przejawem kumulowania odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej, pozostającym w sprzeczności z art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności). (...) Wyeliminowanie możliwości pociągnięcia osoby fizycznej (podatnika) do odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe za uchylanie się od opodatkowania i nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji, po uprzednim nałożeniu na nią zryczałtowanego podatku od dochodów nieujawnionych, osłabiałoby prewencyjną funkcję regulacji (...) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. A właśnie tej funkcji, w mechanizmie opodatkowania dochodów nieujawnionych, należy, zdaniem Trybunału, przypisać zasadnicze znaczenie."*

W ocenie NIK, powyższe uwarunkowania prawne nie sprzyjają wszczynaniu postępowań karnych skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 1036, 1098, 1134)

2. Sporadycznie były przekazywane do właściwych urzędów skarbowych informacje o nałożonych na podatników mandatach karnych za wykroczenia skarbowe związane z nieprowadzeniem ksiąg rachunkowy. Zdaniem NIK Urząd Kontroli Skarbowej powinien wykazywać większą aktywność w walce z podatnikami działającymi w szarej strefie, w szczególności przekazując na bieżąco do właściwych urzędów skarbowych informacje o podatnikach ukaranych za czyny związane z nieprowadzeniem ksiąg rachunkowy. Informacje takie powinny być znane organom podatkowym, monitorującym rzetelność deklarowanych przez podatników zobowiązań podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 843, 1015, 1019, 1020, 1023, 1024)

Ocena cząstkowa

W postępowaniach objętych badaniem wnioskowano o przeprowadzenie postępowania przygotowawczego w trakcie postępowania kontrolnego lub bezpośrednio po jego zakończeniu, poza jednym przypadkiem, w którym wniosek o wszczęcie postępowania przygotowawczego sporządzono 14 miesięcy po terminie ustalonym zarządzeniem nr 53/2013 Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie.

Organ postępowania przygotowawczego wnikliwie analizował sprawy przed wszczęciem postępowania przygotowawczego i ostrożnie podejmował decyzję o jego wszczęciu, uwzględniając termin przedawnienia karalności czynów zabronionych. Postępowania przygotowawcze w badanych sprawach były wszczynane niezwłocznie, nie dopuszczono do przedawnienia karalności czynów zabronionych.

IV. Uwagi i 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 Kontroli³¹, wnosi o:

- 1) Zwiększenie nadzoru nad jakością postępowań kontrolnych i jakością wydawanych decyzji.
- 2) Niezwłoczne przekazywanie wniosków o wszczęcie postępowania przygotowawczego z komórek kontrolnych do komórki karnej skarbowej.
- 3) Analizę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. Sygn. akt P90/08 i rozważenie sporządzenia wniosków o wszczęcie postępowania przygotowawczego w trzech sprawach w przedmiocie przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych [...] ³².

³¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

³² NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

- 4) Analizę zasad współpracy z ZUS w przypadku ujawnienia niezarejestrowanej działalności gospodarczej i rozważenie przekazania informacji o ustaleniach z postępowania [...] ³³.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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, dnia 8 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontroler
Katarzyna Smagała
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

³³ NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.