



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-21-01/2013
P/13/042

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

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 Bydgoszczy |
| Kontrolerzy | Jan Pierzyński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86208 z dnia 3 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy, zwany dalej „UKS”. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Dyrektorem UKS, zwanym dalej „Dyrektorem” jest od 1 kwietnia 2008 r. Pan Zbigniew Stawicki. (dowód: akta kontroli str. 3) |

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność UKS w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą oceny była prawidłowość typowania podmiotów do kontroli, rzetelne opracowywanie planów kontroli, monitorowanie ich realizacji oraz prowadzenie postępowań kontrolnych. W ocenie NIK poprawiła się skuteczność kontroli, zwiększyły się efekty finansowe oraz jakość wydawanych rozstrzygnięć. Działania Dyrektora i przyjęte rozwiązania systemowe mające na celu zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług, wykonywane były rzetelnie, zgodnie z „Zadaniami Urzędów Kontroli Skarbowej” zatwierdzonymi przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS). W wyniku powyższych działań i ujawnionych nieprawidłowości w zakresie podatku od towarów i usług, do budżetu państwa w okresie objętym kontrolą wpłynęła kwota 69.076,0 tys. zł².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja typowania podmiotów do postępowania kontrolnego

Opis stanu
faktycznego

W UKS analiza danych, w tym danych o transakcjach wewnątrzspółnotowych, prowadzona była na potrzeby: typowania do półrocznego planu kontroli, typowania do kontroli koordynowanych zleconych przez Departament Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów (DKS MF), sporządzanych przez komórki wewnętrzne UKS (pracowników) wniosków o przeprowadzenie kontroli doraźnych, analizy podmiotów w związku z napływającymi do UKS wnioskami o przeprowadzenie kontroli doraźnych, analiz dokonywanych w celu ujawniania nowych metod i trendów oszustw podatkowych, analiz tzw. „ad hoc” dokonywanych na potrzeby rozpoznania określonych: zjawisk, branż. Zakres prowadzonych analiz wynikał z zakresu działania powołanych w tym celu komórek organizacyjnych określonych Zarządzeniem Dyrektora Nr 16³ oraz Zarządzeniem Dyrektora

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

² Z decyzji wymiarowych i korekt deklaracji, po potrąceniu dokonanych zwrotów.

³ Z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego UKS (zmieniony zarządzeniem Nr 11 Dyrektora z dnia 13 marca 2012 r.)

Nr 10⁴. W UKS dla efektywnej realizacji zadania w zakresie analiz i planowania wykonywały: Wydział Analiz i Planowania (W2A), Referat Analiz i Monitorowania Obrotu Gospodarczego (W2A1), Referat Analiz, Identyfikacji i Monitorowania Obszarów Zagrożonych Oszustwami Podatkowymi (DT), Referat Koordynacji Postępowań Kontrolnych (DF).

(dowód: akta kontroli str. 4-42)

Wewnętrzne zasady analizy danych zostały określone również w Zarządzeniu Nr 48 Dyrektora z dnia 17 września 2009 r. w sprawie procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli w UKS (Zarządzenie Nr 48). W załączniku nr 2 ww. zarządzenia określono szczegółowo proces typowania oraz wykorzystania do tego celu analiz z dostępnych baz danych. W zakresie danych o transakcjach wewnątrzspółnotowych dokonywane były analizy danych z deklaracji VAT, z aplikacji VIES⁵, analizy w zakresie monitorowania podmiotów deklarujących dostawy do znikających podatników oraz w zakresie rozbieżności, analizy dokonywane w celu wskazywania nowych metod i trendów oszustw podatkowych, analizy w zakresie deklaracji składanych przez nowopowstałych podatników oraz podatników, którzy zakończyli działalność. Analiza danych z deklaracji VAT z danymi z informacji podsumowujących złożonych przez podatnika i z danymi z systemu VIES o dostawach zadeklarowanych do podatnika przez kontrahentów z UE dokonywana była również w każdym przypadku podejmowania innych kontroli niż kontrole planowane.

Podjęte przez UKS w powyższym zakresie działania i rozwiązania systemowe pozwalały na wytypowanie podmiotów do kontroli, które powinny być kontrolowane.

(dowód: akta kontroli str. 43-50)

Typowanie podmiotów do postępowań kontrolnych w okresie objętym kontrolą, tj. 1 stycznia 2012 r. – 30 czerwca 2013 r., opierało się na zatwierdzonych przez GIKS, „Zadaniach Urzędów Kontroli Skarbowej” na dany rok, programach kontroli koordynowanych i informacjach o nieprawidłowościach przekazywanych w pismach z Ministerstwa Finansów. UKS przygotowując propozycje podmiotów do planów kontroli w latach 2012-I półrocze 2013 r. objął analizą istotne wskazania ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych (własne rozpoznania, analizy z dostępnych baz danych, w tym VIES) oraz zalecenia GIKS wskazane w corocznych zadaniach dla urzędów kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 61)

W okresie objętym kontrolą w UKS selekcje w celu typowania podatników do kontroli dokonywane były w oparciu o bieżące analizy:

- z deklaracji VAT: w zakresie kwot deklarowanych przez podatników i możliwych do ujawnienia prób wyłudzenia podatku przez jego nienależny zwrot lub jego zaniżenie
- z KRS: w zakresie monitorowania działań podatników i osób powiązanych z działalnością związaną z oszustwami podatkowymi,
- z PIT: w zakresie ustalania tzw. historii podatkowej – przy analizie szczegółowej wyników innych analiz,
- z REMDAT: w zakresie możliwie najbardziej aktualnych informacji o składanych deklaracjach – przy analizie szczegółowej wyników innych analiz.
- z polskiej aplikacji VIES: w zakresie monitorowania dostawców z krajów UE dokonujących dostaw do tzw. znikających podatników lub podatników stosujących mechanizmy VAT służące do zaniżania należności podatkowych oraz w zakresie różnic pomiędzy kwotami dostaw deklarowanymi przez dostawców UE, a kwotami nabyć wykazywanymi przez polskich odbiorców. Analiza danych z aplikacji VIES dokonywana była na bieżąco w sposób ciągły w zakresie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz w zakresie monitorowania podmiotów UE deklarujących dostawy do znikających podatników, pobierane były raporty o rozbieżnościach w nabyciach polskich podatników (różnica pomiędzy kwotą deklarowanych nabyć polskiego podatnika, a wartością dostaw deklarowanych przez kontrahenta z UE). W 2012 r. UKS przeprowadził 20 analiz z aplikacji VIES w zakresie rozbieżności w nabyciach polskich podatników oraz 3 szczegółowe analizy w zakresie monitorowania podmiotów UE deklarujących dostawy do znikających podatników. W I półroczu 2013 r. wykonano 5 analiz w zakresie rozbieżności oraz 2 szczegółowe analizy w zakresie monitorowania podmiotów UE deklarujących dostawy do znikających podatników. W 2012 r. i 2013 r. na bieżąco monitorowano kontrahentów UE

⁴ Z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego w UKS

⁵ VAT Information Exchange System (system wymiany informacji o podatku VAT)

m.in. działających w branży elektronicznej, co skutkowało wszczęciem 11 postępowań kontrolnych u polskich znikających podatników.

W ramach bieżącego monitorowania podmiotów UE, w latach 2012-2013, wykonano ponad 22 tys. zapytań w aplikacji VIES, które były podstawą do generowania raportów o wybranych kontrahentach.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

W wyniku wspólnych działań UKS i Ministerstwa Finansów w kwietniu 2013 roku wprowadzono znaczące zmiany w Polskiej Aplikacji VIES dostosowując ją do potrzeb działań analitycznych. Do pierwszego kwartału 2013 roku dane o rozbieżnościach z Polskiej Aplikacji VIES uzyskiwano w formacie PDF za wszystkie okresy kwartalne (począwszy od przystąpienia Polski do UE), co znacząco zwiększało objętość raportu, czas jego generowania oraz utrudniało analizę. Zmiany powinny wpłynąć na poprawę jakości typowania podmiotów do kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 64; 87-108)

W okresie od czerwca 2011 r. do czerwca 2013 r. UKS otrzymał informacje w ramach sieci EUROFISC⁶ o 23 podmiotach będących we właściwości Dyrektora, które to zostały na bieżąco wykorzystane. W przypadku:

- 1 podatnika wszczęto postępowanie kontrolne we współpracy z Prokuraturą Okręgową, CBS, GILF, Naczelnikiem Urzędu Skarbowego. W wyniku tej realizacji zabezpieczono środki na rachunku bankowym na kwotę ponad 150 tys. zł. Kontrolę wszczęto przed umieszczeniem podmiotu na liście Eurofisc i przed złożeniem pierwszej deklaracji. Podmiotowi nadano status „znikającego podatnika”,
- 1 podmiotu postępowanie kontrolne wszczął UKS w Lublinie, który posiadał już materiał dowodowy. Podmiotowi nadano status „znikającego podatnika”,
- 1 podmiotu po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego nadano status „znikającego podatnika” (obywatele innego kraju kierowali polską spółką za pośrednictwem Internetu, brak ewidencji, siedziba nieaktualna),
- 1 podmiotu postępowanie kontrolne wykazało, że podatnik sprzedawał towary na portalu aukcyjnym i zaniżał obrót ze sprzedaży. Podatnikowi ustalono zobowiązanie podatkowe w podatku VAT na kwotę 100 tys. zł,
- 2 podmiotów w wyniku przeprowadzonych postępowań kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości,
- 15 podmiotów umieszczonych na liście EUROFISC nie stwierdzono podstaw do przeprowadzenia kontroli,
- 2 podmioty są monitorowane w celu podjęcia decyzji o wszczęciu postępowań kontrolnych.

Ponadto UKS wszczął postępowania kontrolne w 6 podmiotach spoza właściwości miejscowej (umieszczonych na liście EUROFISC), którym nadano statut „znikających podatników”.

(dowód: akta kontroli str. 64-65; 109-118)

W okresie objętym kontrolą UKS wykorzystywał comiesięczne informacje otrzymywane z Izby Skarbowej w Bydgoszczy o podmiotach podejrzanych o dokonywanie oszustw.

(dowód: akta kontroli str. 65)

W okresie objętym kontrolą UKS rozpoznał kilkanaście metod unikania opodatkowania. Modele pozwalające na typowanie podatników stosujących te mechanizmy przedstawiane były w corocznej informacji o wykorzystaniu narzędzi analitycznych przesyłanej do MF. W okresie objętym kontrolą informacje takie zostały przesłane pismami z dnia 30 stycznia 2012 r. oraz 30 stycznia 2013 r. Ponadto pismem z dnia 17 maja 2013 r. przesłano do DKS MF informację dotyczącą ujawnionych mechanizmów w oszustwach podatkowych.

Decyzją nr 9 Dyrektora z dnia 29 września 2011 r. powołano „Zespół ds. analizy i doraźnej realizacji postępowań przygotowawczych oraz postępowań kontrolnych prowadzonych we współpracy z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej oraz organami ścigania”. W ramach Zespołu:

⁶ Sieć służąca sprawnej wymianie informacji w zakresie zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług pomiędzy państwami członkowskimi UE.

- przedstawiano i uzgadniano ramowe działania przeciwko oszustwom podatkowym zorientowane na poprawę ścigalności zobowiązań podatkowych wobec budżetu państwa,
- omawiano dotychczasowe działania oraz współpracę z GILF,
- przedstawiano metody typowania podmiotów do kontroli w zakresie oszustw podatkowych,
- dokonywano doboru podmiotów do kontroli.

W wyniku realizacji zadań wynikających z rozporządzenia Rady UE nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁷ (rozporządzenie Rady nr 904/2010), UKS przesyłał w styczniu 2012 r. do DKS MF „Ramową metodę skoordynowanych działań przeciwko oszustwom podatkowym zorientowaną na poprawę ścigalności zobowiązań podatkowych wobec Budżetu Państwa”. Materiały stanowiły propozycję podjęcia przez UKS analiz ogólnopolskich i skoordynowania działań poszczególnych urzędów kontroli skarbowej we współpracy z GILF oraz organami ścigania.

Opracowane modele typowań podmiotów podejrzewanych o oszustwa podatkowe okazały się skuteczne, czego wynikiem było umieszczenie przez Zespół AFU⁸ w grudniu 2010 r. na liście EUROFISC pięciu z wytypowanych podmiotów.

Wyniki tych typowań pozwoliły UKS na przygotowanie kontroli koordynowanej na I półrocze 2012 r. w temacie „*Prawidłowość rozliczeń z budżetem z tytułu podatku od towarów i usług podatników dokonujących wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów bez opodatkowania na terytorium kraju*”

Kontrola koordynowana została uruchomiona 20 czerwca 2012 r., dla której koordynatorem został UKS. Uruchomienie kontroli miało na celu ujawnianie podmiotów dokonujących wprowadzania na rynek krajowy towarów pochodzących z Unii Europejskiej bez ich opodatkowania w kraju.

Z zaproponowanych przez UKS do kontroli koordynowanej podmiotów - pozostałe urzędy kontroli skarbowej wytypowały 47 podatników, uznanych za „znikających podatników”. Na dzień 1 lipca 2013 r. zakończono 12 postępowań kontrolnych, 2 postępowania kontrolne anulowano, 33 postępowania kontrolne są w toku, w 6 postępowaniach kontrolnych zabezpieczono środki na rachunkach bankowych na kwotę 22.592,7 tys. zł oraz wierzytelności na kwotę 8.000,0 tys. zł, łącznie 30.592,7 tys. zł.

W zakończonych do 1 lipca 2013 r. postępowaniach kontrolnych ustalenia w podatku od towarów i usług wyniosły 142.585,2 tys. zł, zabezpieczono środki pieniężne na rachunkach bankowych na kwotę 18.339,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 65-66; 120-131)

Analizowane od 2011 r. do końca czerwca 2012 r. nabycia z importu zgłaszane w polskich urzędach celnych, nie ujawniły przypadku wprowadzenia przez podmioty z terenu działania UKS towarów z zastosowaniem zwolnienia z poboru VAT, których miejscem przeznaczenia było terytorium państwa członkowskiego inne niż terytorium kraju i których wywóz z terytorium kraju następował w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów. W lipcu 2012 r. jeden z podmiotów dokonał importu produktu roślinnego z przeznaczeniem jako dostawa wewnątrzwspólnotowa do podatnika francuskiego o wartości celnej 235,6 tys. zł. Analiza rozliczeń wewnątrzwspólnotowych podmiotu wykazała, że deklarował on dostawy wewnątrzwspólnotowe do francuskich podatników podatku od wartości dodanej. Krajowa administracja celna nie posiada dostępu do danych o odprawach celnych według procedury celnej 42xx krajowych podatników dokonanych w innych krajach UE. Podstawową bazą wykorzystywaną w procesie typowania podmiotów do kontroli był system zgłoszeń celnych ALINA, który umożliwiał prowadzenie cyklicznej analizy dokonywanych przez podatników zgłoszeń celnych (eksport, import towarów). W ramach współpracy z organami celnymi w zakresie wymiany informacji pozyskiwane były dane, którymi nie dysponował organ kontroli skarbowej, a pochodzące m.in. z deklaracji INTRASTAT (zawierających informacje o dokonanych przywozach albo wywozach towarów

⁷ Dz.U. UE L 268.1 z 12 października 2010 r.

⁸ Anti-Fraud Unit – Zespół do spraw zwalczania oszustw podatkowych. Powołany Decyzją Nr 7/2008 Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Celem działania Zespołu jest koordynowanie działań w zakresie zwalczania oszustw podatkowych w podatku od towarów i usług na szkodę RP i UE.

wspólnotowych, które nie są przedmiotem zgłoszenia celnego) i z deklaracji AKC, składanych przez podatników podatku akcyzowego. Okresowo pozyskiwane były wykazy przedsiębiorców, którym udzielono koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

(dowód: akta kontroli str. 66)

W zakresie informacji otrzymanych z innych krajów na wniosek w ramach rozporządzenia Rady nr 904/2010, otrzymano SCAC:

- od belgijskiej administracji podatkowej (przenoszenie uprawnień do emisji CO₂) oraz od brytyjskiej administracji podatkowej (rynek gazu i energii elektrycznej), przedstawiające nowe trendy w zakresie oszustwa typu znikający podatek, które zostały wykryte w kilku Państwach Członkowskich.

W związku informacjami o nowych oszustwach związanych z handlem uprawnieniami do emisji CO₂ oraz w obrocie gazem i energią elektryczną w UKS przeprowadzono analizę podmiotów z województwa kujawsko-pomorskiego. W wyniku tej analizy stwierdzono, iż 1 podatek może uczestniczyć w oszustwie karuzelowym, w tym w obrocie prawami do emisji. Z analizy wynikało, że podatek nie zadeklarował żadnych transakcji wewnątrzspółnotowych, a z informacji otrzymywanych z innych państw członkowskich wynikało, że podmiot ten dokonywał na znaczne kwoty nabyć towarów (między innymi części do komputerów, telefonów komórkowych) i usług (prawa do emisji dwutlenku węgla) od podmiotów podejrzanych o branie udziału w oszustwie typu „znikający podatek”.

Dyrektor wszczął postępowanie kontrolne, które zakończyło się wydaniem decyzji⁹, którą określono zobowiązanie w kwocie 2.516,6 tys. zł. W toku postępowania potwierdzono, że podatek dokonywał wewnątrzspółnotowych nabyć towarów (tabletek) oraz usług (uprawnień do emisji CO₂), nie wykazując dostaw tych towarów i usług.

- łotewska administracja podatkowa, w ramach wymiany informacji o VAT, wystosowała 4 marca 2013 r. SCAC, w którym poinformowała, że łotewski podmiot prawdopodobnie jest zaangażowany w fałszywe transakcje ze „znikającymi podatkami” w Polsce w celu uniknięcia zapłaty podatków w pełnej wysokości, w tym m.in. ze spółką z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Postępowanie kontrolne wszczęto w marcu 2013 r. we współpracy z Prokuraturą Okręgową oraz CBS, a w wyniku podjętych działań zabezpieczono środki na rachunku bankowym na kwotę 150 tys. zł (kontrola w toku),

- czeska administracja podatkowa, w ramach wymiany informacji o VAT, wystosowała w lipcu 2013 r. SCAC, w którym podejrzewała swój podmiot o zaangażowanie się w fikcyjne umowy na katody miedziane. Postępowanie kontrolne w tym podmiocie wszczęto w czerwcu 2013 r. we współpracy z Prokuraturą Okręgową oraz CBS, a w wyniku podjętych działań zabezpieczono środki na rachunku bankowym na kwotę 440 tys. zł (kontrola w toku).

(dowód: akta kontroli str. 67-68)

W ramach działań operacyjno-rozpoznawczych wywiad skarbowy UKS ustalił fikcyjnych znikających podatników oraz do kogo trafiają pieniądze z oszustw w podatku od towarów i usług.

(dowód: akta kontroli str. 67; 317)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ organizację typowania przez UKS podmiotów do postępowania kontrolnego, w tym rzetelne ujmowanie w planach kontroli wszystkich istotnych wskazań ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych, wykorzystywania na bieżąco danych z systemu VIES oraz informacji uzyskiwanych w ramach sieci Eurofisc.

⁹ Nr UKS0491/W1P2/42/42/11/122/025 z dnia 21 września 2012 r.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą łącznie do planu kontroli ujęto 503 podmioty (310 VAT), z tego na I półrocze 2012 r. 177 podmioty (111 VAT), na II półrocze 2012 r. 194 podmioty (118 VAT) oraz na I półrocze 2013 r. 132 podmioty (81 VAT). Realizacja kontroli planowych przedstawiała się następująco: w I półroczu 2012 r. zakończono 25 kontroli (19 VAT), 119 było w toku (70 VAT), od 10 odstąpiono (6 VAT) oraz 23 przeniesiono do planu na II półrocze 2012 r.; w II półroczu 2012 r. zakończono 51 kontroli (23 VAT), 115 było w toku (76 VAT), od 8 odstąpiono (4 VAT) oraz 20 przeniesiono do planu na I półrocze 2013 r.; w I półroczu 2013 r. zakończono 39 kontroli (22 VAT), 81 było w toku (51 VAT), od 5 odstąpiono (4 VAT) oraz 7 przeniesiono na II półrocze 2013 r.

Realizacja planów kontroli w poszczególnych okresach objętych kontrolą przedstawiała się następująco: za I półrocze 2012 r. wykonano plan w 81,4% (80,2% VAT), za II półrocze 2012 r. w 85,6% (83,9% VAT) oraz za I półrocze 2013 r. w 90,9% (90,1% VAT).

Łącznie w okresie objętym kontrolą odstąpiono od 23 (14 VAT) planowych kontroli. Głównymi powodami odstąpienia była zmiana właściwości miejscowej oraz brak możliwości ustalenia adresu zamieszkania podatnika.

Informacje o przyczynach odstąpienia od planowanych kontroli wraz z uzasadnieniem znajdowały potwierdzenie w dokumentacji. Każdorazowo sporządzany był wniosek do Dyrektora o odstąpienie od kontroli bądź anulowanie wydanego postanowienia, zawierający uzasadnienie przyczyny. Wniosek był opiniowany przez naczelnika danego wydziału oraz właściwego wicedyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 56; 216-269; 308)

W latach 2012- I półrocze 2013 r. przy tworzeniu planów kontroli UKS korzystał z własnych analiz, wniosków Prokuratury i Policji, wniosków urzędów i izb skarbowych, informacji wywiadu skarbowego, wniosków Służby Celnej, doniesień, wniosków z DKS MF, wniosków GIIF, wniosków innych organów rządowych i samorządowych. W powyższym okresie z łącznej liczby 503 kontroli (310 VAT) ujęto w planach kontroli :

- 312 (174 VAT) na podstawie własnych analiz, z tego 116 w I półroczu 2012 r. (66 VAT), 130 w II półroczu 2012 r. (72 VAT) oraz 66 w I półroczu 2013 r. (36 VAT),
- 1 (VAT) na wniosek Policji- w I półroczu 2013 r.,
- 137 (102 VAT) na wniosek urzędów i izb skarbowych, z tego 48 w I półroczu 2012 r. (36 VAT), 39 w II półroczu 2012 r. (30 VAT) oraz 50 w I półroczu 2013 r. (36 VAT),
- 15 (13 VAT) na wniosek wywiadu skarbowego, z tego 6 (VAT) w I półroczu 2012 r., 5 w I półroczu 2012 r. (4 VAT) oraz 4 w I półroczu 2013 r.(3 VAT),
- 3 (2 VAT) na wniosek Służby Celnej, z tego 1 (VAT) w I półroczu 2012 r. oraz 2 w I półroczu 2013 r.(1 VAT),
- 35 (18 VAT) na pozostałe wnioski- DKS, GIIF, organy rządowe i samorządowe oraz doniesienia, z tego 6 w I półroczu 2012 r.(2 VAT), 20 w II półroczu 2012 r. (12 VAT) oraz 9 w I półroczu 2013 r. (4 VAT).

(dowód: akta kontroli str. 309)

Zarządzeniem nr 48 Dyrektor określił procedurę procesu typowania i planowania podmiotów do kontroli oraz osób do kontroli w zakresie źródeł nieujawnionych. Zarządzenie stanowiło całościową procedurę typowania i planowania kontroli. W załączniku nr 1 zarządzenia określono procedurę typowania i planowania podmiotów do kontroli, a w załączniku nr 2 procedurę typowania osób do kontroli w zakresie źródeł nieujawnionych. Zgodnie z procedurą zespół analityków W2A przygotowuje odpowiednio do 1 marca i 1 września założenia do planu kontroli przy uwzględnieniu zadań i priorytetów określonych przez Ministerstwo Finansów, zaleceń Ministerstwa Finansów w zakresie analizy ryzyka, wyników analiz prowadzonych na podstawie wcześniejszych planów kontroli oraz dostępnych w UKS bazach danych.

W zakresie zgodności przygotowywania planów kontroli z opracowaną w UKS procedurą, szczegółowym badaniem objęto wyniki analiz przeprowadzonych przed sporządzeniem planów na II półrocze 2012 r. oraz I półrocze 2013 r. W wyniku badania stwierdzono, że wyniki analiz przeprowadzonych dla potrzeb typowania podmiotów do postępowania

kontrolnego zostały wykorzystane przy opracowaniu planów kontroli, a podmioty u których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oceniono jako wysokie nie były pomijane.

(dowód: akta kontroli str. 43-55; 59-60; 168-169)

W okresie objętym kontrolą UKS informował naczelników urzędów skarbowych o podmiotach nie uwzględnionych w planach kontroli oraz o kontrolach, od których odstąpiono. Szczegółowa informacja o podatnikach, którzy nie zostali uwzględnieni w planach kontroli, wraz z uzasadnieniem przyczyn odstąpienia, została przekazana każdorazowo do naczelników dwudziestu trzech urzędów skarbowych.

(dowód: akta kontroli str. 169)

W UKS wszystkie wnioski o kontrole, w tym doniesienia i anonimy, ewidencjonowane były w rejestrze „Ewidencja wniosków i doniesień- ED”, prowadzonym w formie elektronicznej i papierowej. ED prowadzony w formie elektronicznej zawierał m in. datę wpływu i nr kancelaryjny, typ dokumentu, dane wnioskodawcy, nazwę i adres podmiotu, zakres kontroli, sposób załatwienia. Rejestr pozwalał na monitorowanie stanu realizacji i sposobu załatwienia danego wniosku, zawierał informację o wnioskach niezrealizowanych, tj. oczekujących w poszczególnych komórkach kontrolnych na realizację, pozostających w rozpoznaniu prowadzonym przez W2A lub oczekujących na podjęcie przez Dyrektora decyzji, co do sposobu załatwienia wniosku.

Właściwe monitorowanie, na szczeblu lokalnym jak i centralnym, napływających wniosków o kontrolę oraz doniesień zapewniała również wprowadzona przez DKS MF półroczna informacja KS-1W „Rozliczenie wniosków o przeprowadzenie kontroli”, która między innymi zawierała dane w zakresie ilości wniosków, które :

- nie zostały rozpatrzone z poprzednich okresów sprawozdawczych,
- wypłynęły w okresie sprawozdawczym,
- zostały rozpatrzone w okresie sprawozdawczym.

Bieżące monitorowanie podmiotów nieuwzględnionych w planie kontroli na dane półrocze oraz ujętych do planu ale niewyszczętych, prowadzone było również w systemie informatycznym MISISKOS. W systemie tym tworzony był zbiór podmiotów, tzw. „podmioty w zainteresowaniu” ze wskazaniem wnioskodawcy. Dla każdego podmiotu typowanego do planu kontroli z własnego rozpoznania, bądź na wniosek innego organu, tworzona była w bazie MISISKOS karta podmiotu, zawierająca:

- bieżące informacje o podmiocie, pochodzące z dostępnych w UKS baz danych,
- przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania kontrolnego wraz z proponowanym zakresem kontroli.

MISISKOS umożliwiał bieżące monitorowanie realizacji całego planu przez pracowników W2A, Dyrektora i Wicedyrektora W2, a także przez wicedyrektorów w zakresie kierowanego pionu oraz przez naczelników wydziałów merytorycznych tylko w zakresie realizacji planu kierowanej komórki merytorycznej. Ponadto sporządzane były okresowo wydruki realizacji planu kontroli wraz z podziałem na poszczególne wydziały i przekazywane kierownictwu UKS.

(dowód: akta kontroli str. 169-171; 176-177)

Zgodnie z zadaniami dla urzędów kontroli skarbowej na lata 2012 i 2013, przeprowadzone w UKS kontrole skarbowe w zakresie podatku VAT uwzględniały zidentyfikowane obszary narażone na oszustwa takie jak obrót uprawnieniami do emisji CO², stałą budowlaną, złomem, unikanie podatku w imporcie przy zastosowaniu procedury celnej 42xx. W okresie objętym kontrolą skala i efekty ww. kontroli przedstawiały się następująco:

1. obrót złomem: zakończono ogółem 233 postępowania kontrolne w podmiotach dokonujący obrotu złomem. Wydanych zostało łącznie 219 decyzji, w których określono zobowiązanie w podatku od towarów i usług, w tym z art.108 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹¹ (ustawa VAT), na łączną kwotę 400.445,7 tys. zł, z tego w:

- roku 2012 zakończono 152 kontrole, wydano 152 decyzje, na kwotę 267.915,5 tys. zł,
- w I półroczu 2013 r. zakończono 81 kontroli, wydano 67 decyzji, na kwotę 132.530,3 tys. zł.

W wyniku prowadzonych postępowań stwierdzono, że kontrolowane podmioty, podatnicy nie prowadzili faktycznej działalności gospodarczej i nie dokonywali czynności

¹¹ t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054

opodatkowanych (wystawiali i wprowadzali do obrotu prawnego tzw. „puste” faktury). W kontrolach ujawniono 23.145 fikcyjnych faktur o łącznej wartości brutto 1.415.803,1 tys. zł, z tego w:

- 2012 r. 17.384 faktury o wartość brutto 1.019.723,1 tys. zł,

- I półroczu 2013 r. 5.761 faktur o wartości brutto 396.080,0 tys. zł.

2. obrót stałą budowlaną: przeprowadzono 7 postępowań kontrolnych zakończonych decyzjami wymiarowymi w zakresie podatku VAT na kwotę 87.714,3 tys. zł oraz zabezpieczono na rachunkach bankowych kwotę 752,5 tys. zł. W ramach ww. postępowań UKS wytypował i wszczął 2 postępowania kontrolne w podmiotach z terenu Warszawy, których przedmiotem działalności był obrót stałą zbrojeniową. Kontrole te przeprowadzono w związku z kontrolą koordynowaną przez UKS w Katowicach w temacie „Kontrola podmiotów dokonujących wewnątrzwspólnotowego nabycia i obrotu prętami zbrojeniowymi”. Postępowania zrealizowano we współpracy z Prokuraturą Okręgową oraz CBS. W toku śledztwa prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową dokonano zabezpieczenia majątkowego poprzez zajęcie wierzytelności:

- z rachunku bankowego na kwotę ponad 300,0 tys. zł,

- z dwóch faktur VAT wystawionych dla spółki akcyjnej na łączną kwotę 109,1 tys. zł,

- 118 ton prętów stalowych.

Ponadto w ramach wymiany informacji pomiędzy UKS w Katowicach, a łotewską administracją podatkową uzyskano informacje o podmiocie z województwa kujawsko-pomorskiego, który rozpoczął z początkiem 2013 r. dokonywanie wewnątrzwspólnotowych nabyć stali z terytorium Łotwy. W wyniku współpracy UKS z GIIF, Prokuraturą Okręgową oraz CBS w marcu 2013 r. dokonano zabezpieczenia rachunku bankowego w/w podmiotu na kwotę 152,2 tys. zł.

3. obrót uprawnieniami do emisji CO²: wszczęto 1 postępowanie kontrolne zakończone wydaniem decyzji określającej zobowiązanie w kwocie 2.516,6 tys. zł. W toku postępowania potwierdzono, że podatnik dokonywał wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów (tableatów) oraz usług (uprawnień do emisji CO²), nie wykazując dostaw tych towarów i usług.

4. procedura celna 42xx: analizowane w okresie objętym kontrolą nabycia z importu zgłaszane w polskich urzędach celnych, ujawniły w jednym przypadku, że w lipcu 2012 r. jeden z podmiotów dokonał importu produktu roślinnego z przeznaczeniem jako dostawa wewnątrzwspólnotowa do podatnika francuskiego o wartości celnej 235,6 tys. zł. Analiza rozliczeń wewnątrzwspólnotowych podmiotu wykazała, że deklarował on dostawy wewnątrzwspólnotowe do francuskich podatników podatku VAT.

(dowód: akta kontroli str. 171-172)

W latach 2012- I półrocze 2013 Wydział Wywiadu Skarbowego UKS skierował łącznie 24 wnioski o przeprowadzenie postępowania kontrolnego w zakresie podatku VAT, z tego 6 w 2012 r. (4 wnioski zrealizowano, 2 w trakcie realizacji) oraz 18 w I półroczu 2013 r. (wszystkie w trakcie realizacji). W okresie objętym kontrolą łączne ustalenia z kontroli zrealizowanych na wniosek wywiadu skarbowego wyniosły 267.432,6 tys. zł¹², z tego w 2012 r. 143.232,6 tys. zł oraz w I półroczu 2013 r. 124.200,0 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 317)

W okresie od 1 stycznia 2012 roku do 30 czerwca 2013 roku UKS nie kierował wniosków do DKS MF o wszczęcie kontroli wielostronnej z udziałem państw członkowskich. Pracownicy UKS w badanym okresie nie brali udziału w kontrolach wielostronnych zarówno z inicjatywy polskiej administracji jak i z inicjatywy innych państw członkowskich.

(dowód: akta kontroli str. 173)

W okresie objętym kontrolą do UKS wpłynęło, bezpośrednio od naczelników urzędów skarbowych, ogółem 16 wniosków o przeprowadzenie postępowania kontrolnego w zakresie zasadności zwrotu podatku VAT, z tego:

- w I półroczu 2012 roku – 4 wnioski,

- w II półroczu 2012 roku – 3 wnioski,

- w I półroczu 2013 roku – 9 wniosków.

¹² Na powyższą kwotę składają się ustalenia w wysokości 139.678,5 tys. zł z kontroli zrealizowanych w 2012 r. (na podstawie 15 wniosków o kontrolę złożonych przez wywiad w 2011 r.) oraz w wysokości 28.572,2 tys. zł z kontroli zrealizowanych w I półroczu 2013 r. (na podstawie 6 wniosków o kontrolę złożonych przez wywiad w 2011 r.).

Wszystkie wnioski zostały poddane analizie pod kątem zasadności wszczęcia postępowania kontrolnego przez organ kontroli skarbowej. Na podstawie przeprowadzonej analizy:

- 8 wniosków przyjęto do realizacji (wszczęto postępowania kontrolne),
- 1 wniosek przekazano według właściwości do innego organu kontroli skarbowej,
- 7 wniosków nie uwzględniono (odmówiono wszczęcia postępowania kontrolnego).

O odmowie wszczęcia postępowania kontrolnego informowano wnioskodawców. Przyczyną odmowy wszczęcia 7 wniosków była nieznaczna kwota zwrotu, ekonomika postępowania kontrolnego i brak konieczności angażowania w kontrole zwrotu VAT organu kontroli skarbowej. Sprawy były nieskomplikowane i niewymagające specjalistycznych czynności kontrolnych wykraczających poza specjalizację służb kontrolnych urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 173, 318-319)

Porozumieniem z dnia 30 września 2009 r. określono zasady współpracy pomiędzy Izłąą Skarbową w Bydgoszczy, Urzędem Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy i urzędami skarbowymi województwa kujawsko-pomorskiego w sprawie przeciwdziałania wyludzeniom podatku od towarów i usług oraz uchylaniu się od opodatkowania.

Współpraca z policją opierała się na Porozumieniu zawartym w dniu 11 stycznia 2005 r. przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z Komendantem Głównym Policji, określającym zasady i tryb współdziałania jednostek organizacyjnych Policji oraz organów kontroli skarbowej i dotyczącym czynności podejmowanych w zakresie m.in. wymiany informacji oraz koordynacji jednoczesnych działań policji i kontroli skarbowej. Treść Porozumienia obejmuje także zagadnienia dotyczące współdziałania w zakresie metodyki wykonywanych zadań oraz udzielania wsparcia logistycznego.

W wyniku współpracy UKS w okresie objętym kontrolą wszczął 35 postępowań kontrolnych we współpracy z GIIF. W 27 postępowaniach wszczętych we współpracy z GIIF współpracowano również z organami ścigania (Prokuratorami Okręgowymi, ABW, CBS, Policją- Wydziałami ds. Walki z Przestępczością Gospodarczą). W wyniku wszczętych postępowań kontrolnych będących skutkiem tej współpracy zabezpieczono środki finansowe na rachunkach bankowych na kwotę łączną 102,9 mln zł, w tym w postępowaniach kontrolnych:

- zakończonych decyzjami wymiarowymi w zakresie podatku VAT na kwotę ponad 520 mln zł - zabezpieczono na poczet zaległości podatkowych kwotę 95,4 mln zł,
- będących w toku - zabezpieczono na poczet przyszłych zaległości podatkowych podatku VAT kwotę 7,5 mln zł,

Postępowania kontrolne prowadzone we współpracy z innymi organami (prokuratorami, GIIF, ABW, CBS, urzędami skarbowymi) obejmowały niżej wymienione najważniejsze branże dotknięte oszustwami podatkowymi:

- stal zbrojeniowa- 7 postępowań kontrolnych, 752,5 tys. zł zabezpieczono na rachunkach bankowych, ustalenia z decyzji wymiarowych na kwotę 87.714,3 tys. zł,
- paliwo- 8 postępowań kontrolnych, 75.030,2 tys. zł zabezpieczono na rachunkach bankowych, ustalenia z decyzji wymiarowych na kwotę 202.596,8 tys. zł,
- olej rzepakowy- 4 postępowania kontrolne, 3.072,7 tys. zł zabezpieczono na rachunkach bankowych, ustalenia z decyzji wymiarowych na kwotę 14.334,8 tys. zł,
- elektronika- 10 postępowań kontrolnych, 9.845,0 tys. zł zabezpieczono na rachunkach bankowych, ustalenia z decyzji wymiarowych na kwotę 90.643,4 tys. zł,
- metale szlachetne- 3 postępowania kontrolne, 13.800,0 tys. zł zabezpieczono na rachunkach bankowych, ustalenia z decyzji wymiarowych na kwotę 124.741,0 tys. zł.

W zakresie kontroli dotyczących metali szlachetnych Prokuratura Okręgowa postawiła 7 osobom zarzuty o czyny z art. 9 § 3 Kodeksu karnego skarbowego¹³ (k.k.s) w zw. z art. 56 k.k.s. i w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.k.s. i art. 258 § 1 Kodeksu karnego¹⁴ (k.k.), w zw. z art. 6 § 2 k.k.s., tj. o podanie nieprawdy w deklaracjach podatkowych organowi podatkowemu, poprzez co doszło do narażenia Skarbu Państwa na uszczuplenie należności publicznoprawnej z tytułu podatku od towarów i usług w kwocie nie mniejszej niż 50 mln zł.

W zakresie kontroli dotyczących branży paliwowej Prokuratura Okręgowa postawiła zarzuty:

- 3 osobom m.in. o to, iż godząc się na pełnienie fikcyjnej funkcji prezesa zarządu w zamiarze umożliwienia innemu podmiotowi dokonanie czynu zabronionego oszustwa

¹³ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 ze zm.)

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553 ze zm.)

podatkowego polegającego na niewykazaniu podatku należnego z tytułu faktycznych dostaw komponentów paliwowych, powodując uszczuplenie należności publiczno-prawnej z tytułu podatku od towarów i usług o wielkiej wartości, pełnili funkcje tzw. znikającego podatnika oraz poprzez wystawianie faktur VAT z tytułu rzekomego udziału w obrocie komponentami paliwowymi, działając wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami firmowali działalność podmiotu, biorącego udział w procederze unikania opodatkowania podatkiem od towarów i usług, tj. o czynny z art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 56 § 1 k.k.s. w zw. z art. 9 § 3 k.k.s. w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.k.s. w zw. z art. 20 § 2 k.k.s.

- 2 osobom o to, iż brali udział w procederze mającym na celu utrudnienie stwierdzenia przestępnego pochodzenia środków finansowych i ich wykrycie, tj. o czynny z art. 299 § 1 i 5 k.k.

(dowód: akta kontroli str. 173-174;178-215)

Analiza danych o liczbie przeprowadzonych przez UKS kontroli skarbowych planowanych wykazała, że w 2012 r. liczba zakończonych kontroli planowych w zakresie VAT była o 17 mniejsza niż w 2011 r. (177 kontrole zakończone). Pomimo mniejszej ilości kontroli zwiększyła się ich skuteczność o 2,6 punktu % w porównaniu z rokiem 2011. Skuteczność kontroli planowanych w zakresie VAT w 2012 r. wyniosła 44,4%. Porównując I półrocza 2012 r. i 2013 r. wskaźniki przedstawiały się następująco: w I półroczu 2013 r. liczba zakończonych kontroli VAT zmalała o 8, zwiększyła się natomiast skuteczność kontroli o 11,8 punktu %. Skuteczność kontroli planowanych w zakresie VAT w I półroczu 2013 r. wyniosła 50,0%.

Analiza w zakresie zakończonych kontroli doraźnych VAT wykazała, że w 2012 r. liczba tych kontroli wzrosła o 18 w porównaniu z 2011 r. (178 kontroli zakończonych). Skuteczność kontroli w 2012 r. w porównaniu z 2011 r. pozostawała na tym samym poziomie (wzrost o 0,1 punktu %) i wyniosła 88,3%. Porównując I półrocza 2012 r. i 2013 r. wskaźniki przedstawiały się następująco: w I półroczu 2013 r. liczba zakończonych kontroli VAT zmalała o 3, zwiększyła się natomiast ich skuteczność o 8,3 punktu %. Skuteczność kontroli doraźnych w zakresie VAT w I półroczu 2013 r. wyniosła 94,5%.

Ogółem liczba kontroli planowych i doraźnych w zakresie VAT w 2012 r. wyniosła 356, w tym 244 kontrole w których stwierdzono nieprawidłowości (z tego w I półroczu 2012 r. na 170 przeprowadzonych kontroli w 110 stwierdzono nieprawidłowości). W I półroczu 2013 r. liczba kontroli planowych i doraźnych w zakresie VAT wyniosła 159, w tym 120 kontroli w których stwierdzono nieprawidłowości. Skuteczność kontroli planowych i doraźnych w zakresie VAT w 2012 r. wyniosła 68,5% i wzrosła o 3,4 punktu % w porównaniu z 2011 r. (skuteczność wyniosła 65,1%). W I półroczu 2013 r. skuteczność ta wyniosła 75,5% i wzrosła o 10,8 punktu % w porównaniu z I półroczem 2012 r. (skuteczność wyniosła 64,7%).

Wskaźnik relacji zakończonych kontroli planowych do zakończonych kontroli doraźnych w okresie objętym kontrolą przedstawiał się następująco:

- w 2012 r. kontrole planowe stanowiły 51,7%, doraźne 48,3% (z tego w I półroczu 2012 r. odpowiednio 45,6% i 54,4%),

- w I półroczu 2013 r. kontrole planowe stanowiły 55,8%, doraźne 44,2%.

(dowód: akta kontroli str. 310)

Szczegółowe dane o liczbie i wartości fikcyjnych faktur ujawnionych przez UKS w latach 2012-I półrocze 2013 r. przedstawiały się następująco : w 2012 r. na 153 przeprowadzonych kontroli ujawniono 18 723 fikcyjnych faktur o łącznej wartości 1.792.064,0 tys. zł, z tego w I półroczu 2012 r. na 73 kontrole 7 806 fikcyjnych faktur o wartości 777.840,8 tys. zł. W I półroczu 2013 r. na 85 przeprowadzonych kontroli ujawniono 6 849 fikcyjnych faktur o łącznej wartości 1.548.817,4 tys. zł.

Z analizy powyższych danych wynika, że kwota ujawnionych przez UKS uszczupień podatkowych w zakresie fikcyjnych faktur w 2012 r. wzrosła o 30,41 % tj. 417.951,9 tys. zł w porównaniu z 2011 r. (1.374.112,1 tys. zł). Porównując I półrocza 2012 r. i 2013 r. tendencja była również wzrostowa, w I półroczu 2013 r. kwota ujawnionych przez UKS uszczupień podatkowych w zakresie fikcyjnych faktur wzrosła o 99,11% tj. 770.976,6 tys. zł w porównaniu z I półroczem 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 311)

W latach 2012- I półrocze 2013 r. UKS wystąpił łącznie z 114 wnioskami do innych państw członkowskich w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010. W powyższym okresie nie

wystąpiły problemy z uzyskaniem informacji, o które UKS wystąpił do innego kraju członkowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 174-175; 289; 312)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UKS w zakresie opracowywania planów kontroli, monitorowania ich realizacji oraz prowadzenie postępowań kontrolnych. Plany kontroli sporządzane były rzetelnie, nie wystąpiły nieuzasadnione odstępstwa w realizacji planów kontroli.

3. Jakość wydawanych rozstrzygnięć i efekty finansowe

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowe dane w zakresie wydanych decyzji dotyczących podatku VAT, wniesionych od nich odwołań oraz rozstrzygnięć w drugiej instancji w latach 2012-I półrocze 2013 r. przedstawiały się następująco:

- w 2012 r. na 228 wydanych przez UKS decyzji wniesiono 99 odwołań. Z powyższego organ II instancji wydał 87 rozstrzygnięć, z czego 76 utrzymał w mocy, 11 uchylił (w tym 10 na podstawie art. 233 § 2 ordynacji podatkowej),

- w I półroczu 2012 r. na 108 wydanych decyzji wniesiono 44 odwołania (40,7%). Z powyższego organ II instancji wydał 35 rozstrzygnięć, z czego 32 utrzymał w mocy, 3 uchylił na podstawie art. 233 § 2 ordynacji podatkowej

- w I półroczu 2013 r. na 102 wydane decyzje wniesiono 45 odwołań. Z powyższego organ II instancji wydał 54 rozstrzygnięć, z czego 40 utrzymał w mocy, 14 uchylił (w tym 14 na podstawie art. 233 § 2 ordynacji podatkowej).

Z analizy powyższych danych wynika, że w 2012 r. w toku postępowania odwoławczego utrzymano w mocy 87,4% decyzji wydanych przez Dyrektora UKS (w tym w I półroczu 2012 r. 91,4%). W I półroczu 2013 r. utrzymano w mocy 74,1% decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 314)

Szczegółowym badaniem objęto 25 uzasadnień orzeczeń organu II instancji uchylających zaskarżone decyzje Dyrektora UKS, co stanowiło 100% uchylonych decyzji w okresie objętym kontrolą (na kwotę 23.435,9 tys. zł). Przeprowadzona analiza nie wykazała na naruszenie przez UKS przepisów Ordynacji Podatkowej, głównymi przyczynami uchylania zaskarżonych decyzji były dodatkowe dowody wskazywane przez podatnika w odwołaniu i konieczność dodatkowej dokumentacji w aktach kontroli.

W zakresie prawidłowości i terminowości prowadzenia postępowań kontrolnych szczegółowej analizie poddano 10 postępowań zakończonych w 2012 r. i I półroczu 2013 r. w wyniku czego stwierdzono, że postępowania prowadzono w terminach określonych w Ordynacji Podatkowej. Każdorazowo informowano strony o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i wyznaczano nowy termin załatwienia sprawy. Głównymi powodami przedłużania postępowań były czasochłonne czynności dowodowe, zlecenie przeprowadzenia czynności sprawdzających innym organom skarbowym, składane zastrzeżenia do protokołów z badania ksiąg podatkowych, nieskuteczne próby przesłuchania świadków, weryfikacje transakcji z kontrahentami, zastrzeżenia strony do zebranego materiału dowodowego.

(dowód: akta kontroli, str. 271-288)

Analiza danych w zakresie wydanych decyzji w sprawie wymiaru VAT, które wpłynęły do budżetu państwa w wyniku ujawnionych nieprawidłowości przez UKS w latach 2012-I półrocze 2013 r. wykazała, że ustalenia z wydanych decyzji wzrosły w 2012 r. o 61,9 punktu % tj. 160.826,4 tys. zł (w 2011 r. wyniosły 259.847,5 tys. zł). Ustalenia z korekt deklaracji w 2012 r. wzrosły o 4,2 punktu % tj. 77,9 tys. zł (w 2011 r. wyniosły 1.855,2 tys. zł)

Wpłaty z wydanych decyzji wzrosły w 2012 r. odpowiednio o 932,4 punktu % tj. 40.704,0 tys. zł (w 2011 r. wyniosły 4.365,5 tys. zł). Wpłaty z korekt deklaracji w 2012 r. wzrosły o 27 punktu % tj. 398,8 tys. zł (w 2011 r. wyniosły 1.479,6 tys. zł). Zwroty dokonane w 2012 r. zmalały o 63 punktu % tj. 103,6 tys. zł (w 2011 r. wyniosły 164,5 tys. zł).

Łączna kwota wpłat po zmniejszeniu dokonanych zwrotów wzrosła w 2012 r. o 725,4 punktu % tj. 41.206,5 tys. zł (w 2011 r. wyniosła 5.680,6 tys. zł).

Porównując I półrocza 2012 r. i 2013 r. wskaźniki przedstawiały się następująco: ustalenia z wydanych decyzji wzrosły w I półroczu 2013 r. odpowiednio o 163,8 punktu % tj. 245.774,0 tys. zł (w I półroczu 2012 r. wyniosły 149.999,5 tys. zł). Wpłaty z korekt deklaracji wzrosły w I półroczu 2013 r. o 305,5 punktu % tj. 2.538,3 tys. zł (w I półroczu 2012 r. wyniosły 830,9 tys. zł). Wpłaty z wydanych decyzji wzrosły w I półroczu 2013 r. o 287,3 punktu % tj. 13.728,3 tys. zł (w I półroczu 2012 r. wyniosły 4.778,0 tys. zł). Wpłaty z korekt deklaracji wzrosły w I półroczu 2013 r. o 333,6 punktu % tj. 2.833,4 tys. zł (w I półroczu 2012 r. wyniosły 849,3 tys. zł). Zwroty dokonane w I półroczu 2013 r. zmalały o 95 punktu % tj. 11,1 tys. zł (w I półroczu 2012 r. wyniosły 11,2 tys. zł). Łączna kwota wpłat po zmniejszeniu dokonanych zwrotów wzrosła w I półroczu 2013 r. o 295,1 punktu % tj. 16.572,8 tys. zł (w I półroczu 2012 r. wyniosła 5.616,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 315)

Łącznie w latach 2012- I półrocze 2013 r. do budżetu państwa, w wyniku ujawnionych nieprawidłowości przez UKS z decyzji wymiarowych i korekt deklaracji po pomniejszeniu zwrotów wpłynęło 69.076,0 tys. zł, z tego w 2012 r.- 46.887,1 tys. zł; w I półroczu 2013 r.- 22.188,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 315)

Współpraca z Izłą Celną uregulowana została w Porozumieniu zawartym w dniu 9 lutego 2009 r. pomiędzy Dyrektorem UKS w Bydgoszczy a Dyrektorem Izby Celnej w Toruniu w sprawie współpracy w zakresie wymiany informacji i przeprowadzania kontroli.

Na bieżąco współpracowano z Izłą Celną w zakresie pozyskiwania informacji o realizacji przypisanych na skutek kontroli skarbowej zaległości podatkowych. W celu skutecznego zabezpieczenia zobowiązań podatkowych oraz efektywnej windykacji zaległości podatkowych, w 2012 roku utworzone zostało Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Zabezpieczeń, Współpracy w Zakresie Windykacji Zaległości Podatkowych oraz Wspomagania Postępowań Kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 305-306)

Szczegółowe dane UKS w zakresie kontroli podatku VAT, w których ujawniono przestępstwa lub wykroczenia skarbowe oraz postępowania karne skarbowe w latach 2012- I półrocze 2013 r. przedstawiały się następująco:

- w 2012 r. przeprowadzono 244 kontrole w których ujawniono nieprawidłowości (z tego 110 w I półroczu 2012 r.), 120 w I półroczu 2013 r.,
- liczba kontroli w wyniku, których złożono zawiadomienie do komórki karnej skarbowej wyniosła 76 w 2012 r. (z tego 42 w I półroczu 2012 r.), 37 w I półroczu 2013 r.,
- liczba wszczętych postępowań karnych skarbowych wyniosła 76 w 2012 r. (z tego 42 w I półroczu 2012 r.), 37 w I półroczu 2013 r.,
- liczba zakończonych postępowań karnych skarbowych wyniosła 73 w 2012 r. (z tego 39 w I półroczu 2012 r.), 21 w I półroczu 2013 r.,
- liczba aktów oskarżenia skierowanych do sądu wyniosła 67 w 2012 r. (z tego 31 w I półroczu 2012 r.), 11 w I półroczu 2013 r.,
- liczba orzeczeń skazujących wyniosła 35 w 2012 r. (z tego 23 w I półroczu 2012 r.), 3 w I półroczu 2013 r.,
- liczba skierowanych do sądu i zatwierdzonych przez sąd wniosków o dobrowolne poddanie się odpowiedzialności wyniosła 9 w 2012 r. (z tego 3 w I półroczu 2012 r.), 4 w I półroczu 2013 r.,
- liczba umorzonych postępowań wyniosła 2 w 2012 r. (z tego 1 w I półroczu 2012 r.).

Szczegółowa analiza wyników kontroli UKS w trzech postępowaniach kontrolnych, w których ujawniono oszustwa na największe kwoty wykazała:

- postępowanie nr 1: ustalona przez UKS zaległość podatkowa wyniosła 66.331.8 tys. zł, wyegzekwowana kwota wyniosła 13.862,4 tys. zł, postępowanie prowadzone pod nadzorem prokuratury okręgowej o czyn z art. 9 § 3 k.k.s. w zw. z art. 56 k.k.s. i w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.k.s., art. 258 § 1 k.k. w zw. z art. 6 § 2 k.k.s. Podatnicy przebywali w areszcie śledczym, objęci zostali dozorem policyjnym,
- postępowanie nr 2: ustalona przez UKS zaległość podatkowa wyniosła 62.254.7 tys. zł, wyegzekwowana kwota wyniosła 37.438,0 tys. zł, postępowanie prowadzone pod nadzorem

prokuratury okręgowej o czyn z art. 9 § 3 k.k.s. w zw. z art. 56 k.k.s. i w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.k.s.,

- postępowanie nr 3: ustalona przez UKS zaległość podatkowa wyniosła 78.028,9 tys. zł, wyegzekwowana kwota wyniosła 250,0 tys. zł, postępowanie prowadzone pod nadzorem prokuratury okręgowej o czyn z art. 56 § 1 k.k.s. w zw. z art. 9 § 3 k.k.s. w zw. z art. 37 § 1 pkt 1 k.k.s., i art. 299 k.k.

(dowód: akta kontroli str. 288; 316)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność UKS w zbadanym zakresie. W wyniku rzetelnie prowadzonych postępowań kontrolnych do budżetu państwa w okresie objętym kontrolą wpłynęło 69.076,0 tys. zł.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania uwag i wniosków, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia grudnia 2013 r.

Kontroler
Jan Pierzyński
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis

.....
Podpis