



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.026.02.2015
P/15/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/011 – „Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Piotr Borkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96996 z 26.10.2015 r., 2. Alicja Kosznik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96987 z 07.10.2015 r., 3. Małgorzata Motylow, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96988 z 07.10.2015 r., 4. Maria Mieszalska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98856 z 06.11.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku, ul. Chłopska 3, 80-362 Gdańsk (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Krzepkowski, Dyrektor Urzędu (od 01.11.2014 r.). Od 09.05.2008 r. do 31.10.2014 r. Dyrektorem Urzędu była Małgorzata Bogumił. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w latach 2014-2015 (do 30 czerwca) Dyrektor Urzędu prawidłowo realizował zadania związane z planowaniem i prowadzeniem postępowań kontrolnych w zakresie wywiązywania się z zobowiązań podatkowych przez podmioty wprowadzające do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne oraz wykorzystujące lub posługujące się takimi fakturami.

Typując podmioty do kontroli wykorzystywano istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Do kontroli typowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, osiągając wskaźnik skuteczności kontroli podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne bliski 100%. Postępowania kontrolne przeprowadzane były zgodnie z planami kontroli, a przypadki odstąpienia od kontroli były uzasadnione.

W wyniku przeprowadzonych w Urzędzie w badanym okresie postępowań kontrolnych ujawniono 33.160 fikcyjnych faktur na łączną kwotę 4.870.898,8 tys. zł. Decyzjami Dyrektora Urzędu w ww. okresie podatnikom wprowadzającym te faktury do obrotu gospodarczego przypisano zobowiązania w łącznej kwocie 843.411,0 tys. zł. Udział decyzji wymiarowych, w których stwierdzono faktury dokumentujące fikcyjne transakcje wzrósł z 49,1% w 2013 r. do 59,0% w 2014 r. i 54,9% w I półroczu 2015 r. Ustalone kwoty z wydanych decyzji dla ww. podmiotów wzrosły z 153.921,0 tys. zł w 2013 r. do 519.716 tys. zł w 2014 r. oraz do 323.695 tys. zł w I półroczu 2015 r. W 2013 r. odzyskano 6.234,0 tys. zł,

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 objaśnienie.

w 2014 r. 29.881,0 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. 10.425,0 tys. zł (odpowiednio: 4,9%, 5,7% i 3,2% ustalonej kwoty). Wpłaty w relacji do ustalonych kwot pozostawały na niskim poziomie, gdyż podmioty nie posiadały majątku.

Wszystkie 18 objęte badaniem postępowania kontrolne wobec podmiotów wprowadzających do obrotu faktury dokumentujące czynności fikcyjne prowadzono bez nieuzasadnionych przerw. Wprawdzie zakończono je po terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej², wypełniano jednak wymogi art. 140 tej ustawy, a głównymi przyczynami przedłużania postępowań były: brak kontaktu lub utrudniony kontakt z podatnikiem oraz brak dostępu lub utrudniony dostęp do jego dokumentacji finansowo-księgowej. Prowadząc postępowania korzystano ze współpracy z administracjami innych państw oraz z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej (dalej: „GIIF”). Podejmowano określone przepisami działania w celu zapewnienia podatnikom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji – w celu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Nie zawsze jednak decyzje wymiarowe wydawano w oparciu o wystarczający materiał dowodowy. Z tego powodu trzy z ośmiu decyzji, od których złożono odwołanie, uchylono w całości, a sprawy nimi objęte przekazano do ponownego rozpatrzenia. W czterech z badanych spraw ujawniono faktycznych organizatorów oszustw i beneficjentów pieniędzy z tych oszustw. W pozostałych sprawach wprawdzie nie ujawniono faktycznych organizatorów oszustw, jednak w 13 z nich Urząd współpracował z organami ścigania w celu ich ujawnienia.

Dyrektor Urzędu wnioskował do naczelników urzędów skarbowych o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych we wszystkich objętych badaniem postępowaniach kontrolnych, w których występowały przesłanki jego zastosowania, wskazując majątek (w przypadkach, w których było to możliwe) oraz rachunki bankowe (we wszystkich przypadkach), na których zabezpieczenie mogło być dokonane. W wyniku podjętych działań zabezpieczeniem objęto wykonanie zobowiązań wynikających z 14, spośród 18 objętych badaniem postępowań kontrolnych. Działania te okazały się jednak mało skuteczne, głównie z uwagi na fakt, że dotyczyły przeważnie podmiotów świadomie pozorujących prowadzenie działalności gospodarczej w celu osiągnięcia korzyści finansowych polegających na uniknięciu zapłaty lub wyłudzeniu zwrotu podatku. Naczelnicy urzędów skarbowych wyegzekwowali 10,7% zobowiązań podatkowych przypisanych decyzjami Dyrektora Urzędu, wydanymi w wyniku ww. postępowań kontrolnych.

Prowadzone w Urzędzie postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe wszczynano niezwłocznie, a rzetelnie zgromadzony materiał dowodowy dał podstawę do dalszych działań organów ścigania i postawienia zarzutów popełnienia przestępstwa ustalonym sprawcom czynów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Typowanie podmiotów do kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Analizę danych mających na celu ustalenie podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne traktowano w Urzędzie jako jeden z rodzajów analiz objętych procedurami uregulowanymi Zarządzeniem oraz Instrukcją w sprawie procesu typowania i planowania kontroli skarbowych³ (dalej: „procedury wewnętrzne dot. kontroli skarbowych”), nie tworząc

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

³ Zarządzenie Dyrektora Urzędu nr 45/2010 z 30.12.2010 r.; Instrukcja nr 8 /2014 Dyrektora Urzędu z 17.06.2014 r. oraz Instrukcja nr 13/2014 Dyrektora Urzędu z 25.09.2014 r.

w ww. zakresie odrębnych regulacji. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora większość analiz prowadzonych w Urzędzie ukierunkowano na identyfikowanie podmiotów posługujących się fikcyjnymi fakturami.

(dowód: akta kontroli str. 8-38, 49, 56)

2. Dane wymieniane w ramach sieci Eurofisc, uznawane jako informacje napływające z innych instytucji, objęto procedurami regulującymi proces typowania i planowania kontroli skarbowych. Dane w sieci Eurofisc otrzymywano w formie wymuszającej odpowiednie czynności (schemat). W celu nadania każdemu podmiotowi jednego z góry wskazanych statusów, niezbędne było przeprowadzenie analizy, w tym sprawdzenie podmiotu w lokalnych bazach danych, bazach zawierających informacje podatkowe, wysyłanie zapytania do właściwego miejscowo urzędu skarbowego, konsultacja z właściwym inspektorem prowadzącym postępowanie kontrolne. W uzasadnionych przypadkach sporządzano wniosek o wszczęcie postępowania kontrolnego.

Dane o transakcjach wewnątrzwspólnotowych z bazy VIES, traktowane jako analizy własne, uregulowano przez procedury wewnętrzne dot. kontroli skarbowych. Stanowiły one jedno z głównych źródeł danych, na podstawie których identyfikowano podmioty uczestniczące w procederze wyłudzeń podatku VAT w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowych. Z systemu VIES cyklicznie pobierano dane o rozbieżnościach dot. podatników i porównywano je z informacjami z innych baz danych, typując w ten sposób podmioty do objęcia analizą jednostkową. W uzasadnionych przypadkach sporządzano wnioski o przeprowadzenie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 8-38, 49, 56)

3. Analizą każdorazowo obejmowano podmioty zakwalifikowane przez centra kompetencyjne do grupy podwyższonego ryzyka, umieszczane na platformie POLFISC. Postępowanie kontrolne wszczynano w przypadku podmiotów wskazanych przez centra kompetencyjne jako „podmioty do kontroli”⁴. Podmioty zakwalifikowane do grupy podwyższonego ryzyka, bez jednoczesnego wskazania do kontroli, obejmowano analizą. Na podstawie wyników analizy, podejmowano decyzję o dalszym sposobie postępowania w stosunku do każdego podmiotu z osobna⁵. Ww. czynności podejmowano na podstawie procedur określonych w uregulowaniach wewnętrznych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 39-45, 50-51, 56)

4. Sposób postępowania z podmiotami podejrzanymi o dokonywanie oszustw podatkowych umieszczonymi w bazie POLFISC określały przywołane wyżej Instrukcje Dyrektora Urzędu nr 6/2014 i nr 7/2014, obowiązujące od chwili wprowadzenia systemu POLFISC. W Instrukcjach uregulowano m.in. zasady wprowadzania i wyszukiwania informacji w POLFISC oraz zasady monitoringu typowanych podmiotów. Określona Instrukcjami procedura umożliwiała, w ocenie Dyrektora, sprawniejsze identyfikowanie podmiotów zaliczonych do grupy podwyższonego ryzyka, usprawnienie koordynowania działań kontrolnych oraz przyspieszenie podejmowania decyzji umożliwiających wszczynanie postępowań w zidentyfikowanych podmiotach znajdujących się poza właściwością Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 39-45, 50-51, 56)

⁴ Z wyjątkiem sytuacji, w których przeprowadzona analiza wykazała niezasadność postępowania ze względów oczywistych, co podlegało uzgodnieniu z właściwym centrum kompetencyjnym.

⁵ Np. kwalifikacja do analizy jednostkowej i sporządzenia wniosku o kontrolę, objęcie monitoringiem lub odłożenie sprawy „ad acta” w przypadku spraw oczywiście niezasadnych.

⁶ Zarządzenie i instrukcje dotyczące procedur wewnętrznych dot. kontroli skarbowych oraz Instrukcja nr 6/2014 Dyrektora Urzędu z 19.05.2014 r. w sprawie wprowadzania informacji i korzystania z Platformy Wymiany Informacji POLFISC oraz zmieniająca ją Instrukcja nr 7/2014 z 29.05.2014 r.

5. Typowanie do kontroli podmiotów posługujących się fikcyjnymi fakturami, jako jeden z obszarów ryzyka, prowadzono na podstawie regulacji wewnętrznych dot. kontroli skarbowych, wykorzystując źródła informacji w nich opisane. Proces typowania podmiotów do kontroli, w szczególności w zakresie analiz własnych, był skoncentrowany na selekcjonowaniu podmiotów uczestniczących w procedurze wyłudzeń podatku VAT w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowych. W zakresie analiz w pierwszym etapie analizowano bazy danych typując do analizy jednostkowej podmioty, wykazujące największe prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych nieprawidłowości. Podmioty te obejmowano analizami jednostkowymi, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych i niezbędnych źródeł informacji. Po przeprowadzonej analizie podejmowano decyzję o objęciu danego podatnika kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 39-45, 50-51, 56)

6. Ministerstwo Finansów przekazało Urzędowi narzędzia informatyczne: SPSS Clementine 10.0, PASW Modeler (programy do analizy baz danych zawierające narzędzia służące zarządzaniu danymi, pozwalające na szybkie ich łączenie i przekształcanie), SPSS Base (program do analizy baz danych), Oracle Discoverer (program umożliwiający analizy jednostkowe). Programy te, w ocenie Dyrektora Urzędu ułatwiające prowadzenie analiz, były przydatne do identyfikowania podmiotów podejrzanych. Przydatne do identyfikacji i weryfikacji podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne były również dane otrzymywane od GLIF, głównie na podstawie art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁷. Przyjęty sposób analizy danych i dobór podmiotów do kontroli służył obejmowaniu kontrolą podatników z najwyższym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 51, 56)

7. W kontrolowanym okresie plany kontroli ustalano na podstawie procedury określonej Zarządzeniem nr 45/2010 Dyrektora Urzędu z 30.12.2010 r. w sprawie procesu typowania i planowania kontroli skarbowych oraz Instrukcjami Dyrektora Urzędu Nr 8/2014 z 17.06.2014 r. i Nr 13/2014 z 25.09.2014 r. w sprawie typowania i planowania kontroli skarbowych. Przy tworzeniu planów kontroli korzystano m.in. z informacji pochodzących z analiz własnych (na podstawie dostępnych baz danych), urzędów skarbowych i innych instytucji (w tym innych urzędów kontroli skarbowej), propozycji przedkładanych przez kierowników komórek kontrolnych i inspektorów Urzędu, napływających donosów. Do planów były również ujmowane wnioski o kontrolę sporządzone przez wywiad skarbowy.

(dowód: akta kontroli str. 8-38, 46, 51, 56)

W kontrolowanym okresie, w wyniku przeprowadzonych analiz, ujęto w planach przeprowadzenie 248 kontroli rozliczeń podatkowych, w tym 97 kontroli podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

W kontrolowanym okresie na podstawie wewnętrznych analiz i informacji podjęto 85 kontroli podmiotów podejrzewanych o wprowadzenie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (w tym 43 kontrole na podstawie informacji wywiadu skarbowego), a na podstawie zewnętrznych źródeł informacji – 11 kontroli (w wyniku współpracy z organami ścigania – jedna kontrola, z jednostkami podległymi Ministrowi Finansów – 10 kontroli).

⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2014 r., poz. 455 ze zm.).

W kontrolowanym okresie przeprowadzono 419 kontroli doraźnych, w tym 99 kontroli podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

Na podstawie wewnętrznych analiz i informacji wszczęto w kontrolowanym okresie 83 kontrole doraźne podmiotów podejrzewanych o wprowadzenie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (w tym 51 kontroli na podstawie informacji wywiadu skarbowego), a na podstawie źródeł zewnętrznych - 15 kontroli (w wyniku współpracy z organami ścigania – 7 kontroli, z jednostkami podległymi Ministrowi Finansów – 8 kontroli). Nie podejmowano kontroli na podstawie ostrzeżeń w ramach sieci Eurofisc oraz wniosków służby celnej.

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

8. Kontrole doraźne podejmowano z uwzględnieniem rodzaju potencjalnych nieprawidłowości (np. mechanizm wyłudzeń z użyciem znikającego podatnika), charakteru (roli) podmiotu w procederze (w przypadku oszustw „karuzelowych”, czy jest to „znikających podatnik”, „bufor” czy „broker”), rodzaju wnioskodawcy (wniosek prokuratury o wszczęciu postępowania, wniosek urzędu skarbowego dotyczący niewypłaconego zwrotu, itp.). Przy podejmowaniu decyzji o wszczęciu kontroli doraźnej brano pod uwagę istotne w danej sprawie czynniki, reagując niezwłocznie na sygnały o nieprawidłowościach napływające w trakcie realizacji zadań planowych. W przypadkach potwierdzenia w wyniku analizy nieprawidłowości istotnych z punktu realizacji zadań kontroli skarbowej sporządzano wnioski o kontrolę. Potwierdzeniem tego była liczba kontroli planowych w stosunku do kontroli wszczynanych doraźnie (w I półroczu 2014 r. – 90/103, w drugim półroczu 2014 r. – 84/175, w I półroczu 2015 r. – 74/141).

(dowód: akta kontroli str. 52, 56)

9. W ramach procedury typowania podmiotów do kontroli regularnie prowadzono analizy dużych zbiorowości podatników, umożliwiające wskazywanie podmiotów do analiz jednostkowych oraz identyfikację nowych mechanizmów (obszarów, metod) działania podmiotów podejrzewanych o posługiwanie się fikcyjnymi fakturami⁸. Analizy umożliwiały: ujawnienie tzw. „znikających podatników” jeszcze przed terminem złożenia deklaracji VAT za okres, w którym pojawiły się rozbieżności w VIES, śledzenie skoków obrotów⁹ oraz zachowania podmiotów mających siedzibę w wirtualnych biurach lub założonych przez podmioty trudniące się sprzedażą spółek, ujawnienie podmiotów dokonujących WNT i kompensujących podatek należny z tytułu dalszej odsprzedaży towaru podatkiem naliczonym z fikcyjnych nabyć krajowych. Analizy podlegały ewolucji wynikającej ze zmian zachowań podmiotów posługujących się fikcyjnymi fakturami. Podstawowymi instrumentami analiz, pozwalającymi na identyfikację podmiotów podejrzewanych o nieprawidłowości, w szczególności podmiotów o najwyższym ryzyku ich wystąpienia, były narzędzia informatyczne z Ministerstwa Finansów¹⁰. Sposób doboru podmiotów do kontroli, opierający się m.in. na bieżącym monitorowaniu i analizie istotnych informacji, weryfikacji danych/wniosków oraz danych związanych z uczestnictwem w bazie POLFISC, umożliwiał wybór do kontroli podmiotów z największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 56)

Decyzje o zasadności przeprowadzenia postępowania kontrolnego wobec podmiotów, w stosunku do których istniało prawdopodobieństwo wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne (bądź

⁸ W szczególności w połączeniu z wynikami analiz jednostkowych.

⁹ Ujawniającą potencjalnych nowych uczestników procedury wyłudzeń podatku VAT z użyciem znikającego podatnika.

¹⁰ Opisane wyżej programy SPSS Clementine 10.0, PASW Modeler, SPSS Base oraz Oracle Discoverer.

wykorzystujących lub posługujących się takimi fakturami) podejmowano w terminie od trzech do dwudziestu dwóch dni, a kontrole wszczynano w terminie od siedmiu do dwudziestu czterech dni od daty wpływu wniosku z urzędu skarbowego lub izby skarbowej. Kontrole podjęto przed upływem terminu zwrotu podatku VAT, z wyjątkiem dwóch, w przypadku których wnioski wpłynęły na dzień przed oraz w dacie upływu terminu zwrotu podatku.

(dowód: akta kontroli str. 79-81, 85)

W stosunku do analizowanych podmiotów zaliczonych do grupy wysokiego ryzyka zamieszczonych w systemie POLFISC postępowania kontrolne wszczynano w okresie od dwóch do czterdziestu czterech dni.

(dowód: akta kontroli str.79-80)

10. Informacje o podmiotach z terenu właściwości miejscowej Urzędu, będących ostatecznymi odbiorcami towarów wprowadzanych na rynek unijny w ramach procedury 42 i 63 oraz o podmiotach wprowadzających towar na rynek unijny i dokonujących dalszej odsprzedaży towaru do innych państw członkowskich otrzymywane regularnie z Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów w ramach sieci Eurofisc (obszar WF3) objęto procedurami analitycznymi, w ramach regulacji wewnętrznych dot. kontroli skarbowych w sposób przyjęty dla analizy danych z sieci Eurofisc. Według wyjaśnienia Dyrektora Urzędu w kontrolowanym okresie nie zidentyfikowano w ww. zakresie żadnego podmiotu z właściwości Urzędu, w stosunku do którego zasadne byłoby wszczęcie postępowania. W jednym przypadku przekazano właściwą informację do zespołu kontrolnego prowadzącego już postępowanie¹¹. W toku analiz podmiotów stosujących procedurę celną 42 lub 63 Urząd wykorzystywał informacje ze wszystkich dostępnych baz danych, w szczególności bazy administracji celnej – Alina oraz KRIT, a ponadto VIES i SPR (baza deklaracji VAT).

(dowód: akta kontroli str. 53, 57, 86-87)

11. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Urzędu w sprawie skuteczności działań operacyjno-rozpoznawczych wywiadu skarbowego czynności te były ukierunkowane na ujawnienie mechanizmu procederu, ustalenie faktycznych jego organizatorów i dążenie do zabezpieczenia mienia na poczet przyszłego zobowiązania z zastosowaniem form i metod pracy operacyjno-rozpoznawczej, tj. czynności niejawnych, a jego działania w każdym przypadku zmierzały do wszczęcia procesu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 55, 57)

12. W toku prowadzonych analiz uwzględniano stan majątkowy podatników umożliwiający zabezpieczenia zobowiązań podatkowych, pozyskując w tym zakresie dane z dostępnych baz danych. Dokonane w tym zakresie ustalenia stanowiły część materiału analitycznego dołączonego do wniosku o kontrolę w przypadku zakwalifikowania podmiotu do planu, jak i do kontroli doraźnej. Posiadanie majątku przez podatnika oraz kwestie związane z możliwością wyegzekwowania po kontroli zobowiązań podatkowych były każdorazowo oceniane na etapie analitycznym, nie stanowiły jednak, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Urzędu, kryterium przesądzającego w procesie typowania podmiotów do kontroli.

(dowód: akta kontroli str.8-38, 46, 53, 57, 61)

13. Z zaplanowanych na I półrocze 2014 r.¹² 90 kontroli wszczęto 69 (77%), w tym zakończono sześć kontroli. Nie wszczęto 21 kontroli (odstąpiono od przeprowadzenia pięciu kontroli, a propozycje naczelników w sprawie przeniesienia

¹¹ Informacje w ramach WF3 w trakcie prowadzenia postępowania kontrolnego.

¹² Wg stanu na 30.06.2014 r.

kontroli do planu na II połowę 2014 r. dotyczyły 16 kontroli). Realizacja planu kontroli na I półrocze 2014 r., z uwzględnieniem odstępień wyniosła 82 %. Od 01.01.2014 r. wszczęto 89 kontroli doraźnych.

Z zaplanowanych na II półrocze 2014 r.¹³ 84 kontroli wszczęto 57 (68%), w tym zakończono 11. Nie wszczęto 27 kontroli (od przeprowadzenia ośmiu odstępiono, a wg propozycji naczelników wnioskowano o przeniesienie 19 kontroli na I półrocze 2015 r.). Realizacja planu kontroli na II półrocze 2014 r. z uwzględnieniem odstępień, wyniosła 77%. Od 01.07.2014 r. wszczęto 124 kontrole doraźne.

Z zaplanowanych na I półrocze 2015 r.¹⁴ 74 kontroli wszczęto 68 (92%), w tym zakończono sześć kontroli. Nie wszczęto sześciu kontroli (od przeprowadzenia dwóch odstępiono, a propozycje naczelników w sprawie przeniesienia kontroli do planu na II połowę 2015 r. dotyczyły czterech kontroli). Realizacja planu kontroli na I półrocze 2015 r. z uwzględnieniem odstępień wyniosła 95%. Od 01.01.2015 r. wszczęto 102 kontrole doraźne.

(dowód: akta kontroli str. 47, 58-60)

Odstąpienie od kontroli i wykreślenie z planu następowało ze względu na m.in.: określenie przez naczelnika urzędu skarbowego dla podmiotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym do zwrotu na rachunek bankowy podatnika, zmianę właściwości miejscowej w związku ze zmianą miejsca siedziby podmiotu, niewystarczający materiał dowodowy zebrany w trakcie prowadzonego postępowania kontrolnego (brak możliwości stwierdzenia świadomego udziału podmiotu w „transakcjach karuzelowych”) i brak nieprawidłowości potwierdzony kontrolą krzyżową na zlecenie innego urzędu kontroli skarbowej, prowadzenie przez naczelnika urzędu skarbowego postępowania podatkowego w okresie i zakresie pokrywającym się z planem kontroli Urzędu, wyznaczenie przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (dalej: „GIKS”) do prowadzenia postępowania kontrolnego dyrektora innego urzędu kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str.63-76)

Zgodnie z procedurami wewnętrznymi dot. kontroli skarbowych (§13 Instrukcji w sprawie typowania i planowania kontroli skarbowych) naczelnicy właściwych komórek sporządzali wnioski dot. odstąpienia od kontroli i wykreślenia z planu z uzasadnieniem, akceptowane przez właściwego dyrektora oraz przekazywali do Wydziału Analiz i Planowania zestawienie podmiotów w przypadku kontroli proponowanych do przeniesienia na kolejne półrocze. Procedury nie wymagały pisemnego uzasadnienia przeniesień. W przypadku odstąpienia od przeprowadzenia kontroli lub wykreślenia z planu kontroli w prowadzonej dokumentacji zamieszczono uzasadnienie jej niezrealizowania. Kontrolą obejmowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki niezrealizowania kontroli podmiotów zakwalifikowanych do kontroli doraźnej¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 61-78)

W kontrolowanym okresie wskaźnik skuteczności kontroli¹⁶ wywiązywania się podmiotów z zobowiązań podatkowych wyniósł 86%, wzrastając z 83% w 2014 r. do 92% w I półroczu 2015 r. Wskaźnik skuteczności kontroli podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne wzrósł z 97% w 2014 r. do 100% w I półroczu 2015 r. osiągając

¹³ Wg stanu na 31.12.2014 r.

¹⁴ Wg stanu na 30.06.2015 r.

¹⁵ W dwóch przypadkach anulowano postanowienia o wszczęciu postępowania kontrolnego, z uwagi na niewłaściwe doręczenie. Po wystawieniu nowych postanowień w obydwu przypadkach kontrole zostały wszczęte.

¹⁶ Wskaźnik liczony jako stosunek liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli.

w kontrolowanym okresie wysokość 98%. Wskaźnik skuteczności koordynowanych kontroli wywiązywania się podmiotów z zobowiązań podatkowych w kontrolowanym okresie wyniósł 100%.

(dowód: akta kontroli str. 89)

14. W kontrolowanym okresie Urząd przeprowadził analizę, mającą na celu wytypowanie podmiotów do kontroli w zakresie poprawności stosowania stawki podatku VAT w wysokości 8% na materiały budowlane¹⁷. Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, na podstawie wyników ww. analizy nie można jednoznacznie stwierdzić, czy podatnicy, pod pozorem wykonywania usługi budowlanej, dokonują tylko i wyłącznie sprzedaży materiałów ze stawką VAT 8%, ponieważ poza działalnością handlową analizowane podmioty świadczą również usługi budowlane, a także mogą być podwykonawcami firm deweloperskich.

(dowód: akta kontroli str. 119-131)

W działalności Urzędu w zakresie typowania podmiotów do kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹⁸, że Urząd typując podmioty do kontroli wykorzystywał istotne wskazania ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Do kontroli typowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości.

2. Postępowania kontrolne, decyzje pokontrolne

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2014-2015 (I półrocze) w Urzędzie zakończono 374 postępowania kontrolne (205 planowanych i 169 doraźnych), obejmujące swoim zakresem wywiązywanie się podmiotów z zobowiązań podatkowych, w tym 186 postępowań (95 planowanych i 91 doraźnych) prowadzonych w stosunku do podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne oraz wykorzystujących lub posługujących się takimi fakturami. Dwa z postępowań (doraźne, zakończone w I półroczu 2014 r. i planowe, zakończone w I półroczu 2015 r.), przeprowadzone w ramach kontroli koordynowanych, nie objęły ww. podmiotów. W Urzędzie:

- w 2014 r. zakończono 253 postępowania kontrolne, których przedmiotem objęło wywiązywanie się podmiotów z zobowiązań podatkowych (o 54, tj. o 27,1%, więcej od takich postępowań zakończonych w 2013 r.), w tym 118 postępowań prowadzonych w stosunku do podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne oraz wykorzystujących lub posługujących się takimi fakturami (o 38, tj. o 47,5%, więcej od takich postępowań zakończonych w 2013 r.). Z zakończonych w 2014 r. ww. postępowań:
 - w ramach planu kontroli przeprowadzono 150 postępowań (o 16, tj. o 11,9% więcej niż w 2013 r.), w tym 67 postępowań (o 11, tj. o 19,6%, więcej niż w 2013 r.) w stosunku do ww. podmiotów;
 - jako kontrole doraźne przeprowadzono 103 postępowania (o 38, tj. o 58,5% więcej niż w 2013 r.), w tym 51 postępowań (o 27, tj. o 112,5%, więcej niż w 2013 r.) w stosunku do ww. podmiotów;
- w I półroczu 2015 r. zakończono 121 postępowań kontrolnych, których przedmiotem objęło wywiązywanie się podmiotów z zobowiązań podatkowych (o 15, tj. o 14,2%, więcej niż w I półroczu 2014 r.), w tym 68 postępowań

¹⁷ Pismo Polskiej Federacji Producentów i Dystrybutorów Materiałów Budowlanych z 29.07.2015 r.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

prorowadzonych w stosunku do podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne oraz wykorzystujących lub posługujących się takimi fakturami (o 16, tj. o 30,8%, więcej niż w I półroczu 2014 r.). Z zakończonych w I półroczu 2015 r. ww. postępowań:

- w ramach planu kontroli przeprowadzono 55 postępowań (o 11, tj. o 16,7%, mniej niż w I półroczu 2014 r.), w tym 28 (o 6, tj. o 17,6%, mniej niż w I półroczu 2014 r.) w stosunku do ww. podmiotów;
- jako kontrole doraźne przeprowadzono 66 postępowań (o 26, tj. o 65,0%, więcej niż w I półroczu 2014 r.), w tym 40 (o 22, tj. o 122,2%, więcej niż w I półroczu 2014 r.) w stosunku do ww. podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 88-89)

Według stanu na 30.06.2015 r. w Urzędzie prowadzono 335 postępowań kontrolnych (132 w ramach planu kontroli i 203 jako kontrole doraźne), których przedmiotem objęto wywiązywanie się podmiotów z zobowiązań podatkowych, w tym 138 postępowań (61 w ramach planu kontroli i 77 jako kontrole doraźne) w stosunku do podmiotów podejrzewanych o wprowadzanie do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne oraz wykorzystujących lub posługujących się takimi fakturami.

(dowód: akta kontroli str. 90)

W okresie objętym kontrolą efekty kontroli wywiązywania się podmiotów z zobowiązań podatkowych, w tym podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, przedstawiały się następująco:

- ustalenia z wydanych przez Dyrektora Urzędu decyzji w 2013 r. wyniosły 250.608 tys. zł, w 2014 r. – 727.316 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 325 404 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 381.102 tys. zł i wykazywały tendencję rosnącą, w tym dla podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne: w 2013 r. wyniosły 153.921 tys. zł, w 2014 r. – 519.716 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 218.848 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 323.695 tys. zł i wykazywały tendencję rosnącą;
- ustalenia ze złożonych korekt deklaracji w 2013 r. wyniosły 9.216 tys. zł, w 2014 r. – 15.827 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 14.496 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 1.720 tys. zł i w ujęciu rocznym wykazywały tendencję rosnącą (podmioty wprowadzające do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne nie złożyły korekt deklaracji).

Kwoty wpłat dotyczące postępowań kontrolnych zakończonych w 2013 r. wyniosły 30.067 tys. zł; w 2014 r. – 42.740 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 23.566 tys. zł, w I półroczu 2015 r. 11.101 tys. zł i w ujęciu rocznym wykazywały tendencję rosnącą, w tym dla podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne w 2013 r. wyniosły 6.234 tys. zł, w 2014 r. – 29.881 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 20.288 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 10.425 tys. zł i w ujęciu rocznym wykazywały tendencję rosnącą.

Udział dokonanych wpłat przez podmioty wprowadzające do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne w stosunku do ustalonych kwot zobowiązań podatkowych wynikających z decyzji wydanych dla tych podmiotów stanowił: w 2013 r. – 4,0%, w 2014 r. – 5,7%, w I półroczu 2014 r. – 9,3%, a w I półroczu 2015 r. – 3,2%. W ujęciu rocznym wskaźnik ten wykazywał tendencję rosnącą.

Kwoty zatrzymanych zwrotów w 2013 r. wyniosły 181 tys. zł; w 2014 r. – 31.057 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 20.105 tys. zł, w I półroczu 2015 r. – 574 tys. zł

i w ujęciu rocznym wykazywały tendencję rosnącą (ww. kwoty dotyczyły w całości podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne).

(dowód: akta kontroli str. 91)

Z wyjaśnienia Dyrektora Urzędu wynika, że przyczyny niskiego wskaźnika odzyskiwanych kwot były następujące: ze środków zabezpieczonych przez urząd skarbowy na wniosek Urzędu w pierwszej kolejności zaspakajane są koszty egzekucyjne, a należność główna dopiero, gdy dana decyzja staje się ostateczna. Podstawowym zadaniem kontroli skarbowej, a tym samym priorytetem przy podejmowaniu czynności, jest rozpoznanie przestępczego mechanizmu i określenie roli poszczególnych podmiotów. Wszelkie działania zmierzają do wskazania beneficjenta takiego mechanizmu, którym jest tzw. „broker”. W takim podmiocie zwiększa się skuteczność wyegzekwowania kwot zobowiązań podatkowych. Poza kwotami „odzyskanymi” duże znaczenie mają zatrzymane lub odzyskane nienależne zwroty podatku VAT, o które występuje „broker”. Kontrole dotyczące wyłudzeń podatku VAT prowadzone są równoległe z postępowaniami karnymi, zazwyczaj inicjowanymi przez Urząd. W takich przypadkach konieczne staje się prowadzenie odrębnych postępowań kontrolnych w podmiotach poprzedzających transakcje dla „brokera” („buffor”, „znikający podatnik”). Działanie to poparte jest koniecznością zebrania wyczerpującego materiału dowodowego w postępowaniach kontrolnych bezpośrednio u „brokerów”. Przedstawiony mechanizm pozwala na realizację postanowień zawartych w orzecznictwie sądowym, które narzucają obowiązek jednoznacznego wykazania przez organy skarbowe, iż podatnik wiedział lub mógł wiedzieć, „(...) że w ramach danej transakcji dostawca dopuścił się przestępstwa lub że inna transakcja w łańcuchu dostaw, dokonana przed transakcją przeprowadzoną przez owego podatnika lub po niej, została dokonana z naruszeniem przepisów o podatku VAT” (wyrok TSUE z 13.03.2014 r., sygn. C-107/13). Łączna kwota dokonanych zabezpieczeń, z których mogłyby zostać zaspokojone należności z zakończonych postępowań kontrolnych, wyniosła: dla postępowań kontrolnych zakończonych w 2014 r.: 11.436.939 zł, przy kwocie wpłat z tych zabezpieczeń 318.839 zł, dla postępowań kontrolnych zakończonych w I półroczu 2015 r.: 4.204.903 zł, przy kwocie wpłat z tych zabezpieczeń 1.922.676 zł.

(dowód: akta kontroli str. 138-140)

W Urzędzie ujawniono w 2014 r. 20.824 fikcyjne faktury na kwotę 2.942.738,2 tys. zł, a w I półroczu 2015 r. 12.336 fikcyjnych faktur na kwotę 1.928.160,6 tys. zł. Faktury ujawniono w obszarach: paliw (w 2014 r. 5.499 faktur na kwotę 939.101,6 tys. zł i w I półroczu 2015 r. 2.346 faktur na kwotę 584.960,4 tys. zł), elektroniki (w 2014 r. 93 faktury na kwotę 43.265,5 tys. zł i w I półroczu 2015 r. 459 faktur na kwotę 436.942,9 tys. zł), stali budowlanej (w 2014 r. 4.977 faktur na kwotę 565.575,5 tys. zł i w I półroczu 2015 r. 4.760 faktur na kwotę 234.724,3 tys. zł), złomu, odpadów (w 2014 r. 488 faktur na kwotę 8.699,3 tys. zł – a w I półroczu 2015 r. fikcyjnych faktur nie stwierdzono) i budownictwa (w 2014 r. 505 faktur na kwotę 257.707,7 tys. zł i w I półroczu 2015 r. 346 faktur na kwotę 22.587,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 92-93)

Najwyższe kwoty wynikające z fikcyjnych faktur ujawnione przez Dyrektora Urzędu w jednym podmiocie wyniosły: w 2014 r. – 256 677,6 tys. zł (655 faktur w obszarze paliw), w I półroczu 2015 r. – 265.227,6 tys. zł (1.513 faktur w obszarze paliw).

(dowód: akta kontroli str. 94)

2. W 2014 r. Dyrektor Urzędu wysłał do innych państw członkowskich UE, w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010¹⁹, 182 wnioski SCAC, z tego 167 dotyczących ogólnej wymiany informacji, a 15 – wymiany informacji w przypadku uzasadnionego podejrzenia dokonania oszustwa typu znikający podatnik.

W I półroczu 2015 r. w ww. trybie wysłano 109 wniosków, z tego 103 dotyczących ogólnej wymiany informacji, a sześć – wymiany informacji w przypadku uzasadnionego podejrzenia dokonania oszustwa typu znikający podatnik.

(dowód: akta kontroli str. 95)

W 2014 r. Dyrektor Urzędu otrzymał 30 ostrzeżeń dotyczących podmiotów polskich (zamieszczonych przez administracje podatkowe innych krajów) w ramach sieci Eurofisc, na które udzielił 29 odpowiedzi. W I półroczu 2015 r. otrzymał osiem takich ostrzeżeń – na wszystkie udzielił odpowiedzi. W ww. okresach Dyrektor Urzędu nie wysyłał takich ostrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 96)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Urzędu nie korzystał ze współpracy administracyjnej w trybie innych regulacji, niż rozporządzenie Rady nr 904/2010.

(dowód: akta kontroli str. 98)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie wnioskował o wszczęcie kontroli wielostronnej z udziałem innych państw, z uwagi na brak przesłanek uzasadniających takie działanie. W ww. okresie do Urzędu wpłynęły, za pośrednictwem Departamentu Kontroli Skarbowej, dwie propozycje wszczęcia kontroli wielostronnej z wniosków administracji podatkowych innych państw, tj.:

- pismem z 29.05.2014 r. otrzymano propozycję administracji podatkowej Niemiec w sprawie przeprowadzenia kontroli koordynowanej (wielostronnej) „w zakresie VAT dotyczącej handlu tonerami”. Po analizie przesłanych materiałów, stwierdzono zasadność uczestnictwa w kontroli i skierowano pismo o gotowości przystąpienia do niej. Kontrola wielostronna nie została wszczęta z uwagi na brak ostatecznego porozumienia między właściwymi administracjami podatkowymi Polski i Niemiec;
- pismem z 04.03.2015 r. otrzymano propozycję administracji podatkowej Łotwy w sprawie przeprowadzenia kontroli koordynowanej (wielostronnej) „w zakresie podatku VAT i podatku dochodowego dotyczącej handlu gazem płynnym”. Po analizie przesłanych materiałów stwierdzono zasadność uczestnictwa w kontroli. Wszczęcie kontroli nastąpiło 27.07.2015 r., po zakończeniu właściwych procedur między państwami członkowskimi – kontrola jest w toku.

W okresie objętym kontrolą w ramach czynności analitycznych w Urzędzie nie rozpoznano nowych mechanizmów, ani trendów w oszustwach. Wszelkie identyfikowane w ramach własnych analiz mechanizmy oszustw podatkowych, były już wcześniej rozpoznane. Nie przekazywano informacji w tym zakresie do Ministerstwa Finansów.

W przypadkach pozyskania przez Urząd, w ramach wymiany między państwami (bez wniosku), informacji o podatnikach z terenu właściwości miejscowej Urzędu, zwłaszcza za pośrednictwem sieci EUROFISC, podmioty te podlegały analizie (pod kątem wszczęcia postępowania kontrolnego lub nadania mu odpowiedniego statusu, zgodnie z przyjętą w ramach sieci EUROFISC nomenklaturą i przekazania odpowiedzi do właściwej administracji podatkowej). W jednym przypadku wszczęto postępowanie kontrolne bezpośrednio na podstawie informacji z systemu EUROFISC, a w pozostałych 13 przypadkach na podstawie informacji własnych.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (UE) Nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE. L. 2010.268.1 ze zm.).

W okresie objętym kontrolą Urząd wystosował łącznie 257 zapytań w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010. Otrzymano 231 odpowiedzi od administracji podatkowych. Zapytania dotyczyły postępowań kontrolnych prowadzonych u 62 podatników – łącznie 100 postępowań kontrolnych. W wyniku tej współpracy udało się pozyskać materiał dowodowy, który w znaczącej części prowadzonych postępowań kontrolnych stanowił jeden z kluczowych elementów w wydawanych rozstrzygnięciach w zakresie podatku VAT. Łączna kwota ustaleń z zakończonych postępowań kontrolnych, w których miała miejsce wymiana w trybie art. 7 rozporządzenia Rady 904/2010, wyniosła 274.181.477 zł.

W ramach wymiany informacji, realizowanych w trybie art. 7 rozporządzenia Rady 904/2010, zdiagnozowane zostały następujące problemy: opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na wysłane zapytania na formularzach SCAC (z 231 otrzymanych odpowiedzi na skierowane zapytania, 113 dotarło do Urzędu po terminie), niekompletne lub błędne odpowiedzi, powodujące konieczność zwrócenia się o ich uzupełnienie, co wydłużało to czas ich pozyskania (siedem przypadków), brak odpowiedzi, mimo ponagieł (25 przypadków).

W okresie objętym kontrolą Urząd nie występował ze sprawą do innego państwa za pośrednictwem sieci EUROFISC, gdyż wymiana informacji realizowanych w trybie art. 7 rozporządzenia Rady 904/2010 była wystarczającym i skuteczniejszym narzędziem pozyskiwania informacji i materiału dowodowego.

W okresie objętym kontrolą Urząd podjął współpracę z innymi państwami, w jej wyniku uzyskano m.in. ustalenia:

- numer identyfikacyjny (dalej: „ID”) kontroli: 22130148 (kwota ustaleń: 39.768.088 zł): z wymiany informacji między krajami członkowskimi otrzymano dane dotyczące kontrahentów kontrolowanego, których siedziba znajdowała się w kraju członkowskim UE tj. Niemcy, Cypr, Holandia. O informację wystąpiono i uzyskano ją w trakcie postępowania kontrolnego. Informacja przyczyniła się do ustalenia charakteru działalności kontrolowanego, tj. do stwierdzenia, iż podatnik w rzeczywistości nie prowadził działalności gospodarczej, lecz ją pozorował;
- ID kontroli: 22120121 (kwota ustaleń: 22.877.751 zł): współpraca polegała na wymianie informacji na formularzach SCAC z administracjami podatkowymi Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy i Rumunii. Na podstawie załączonych do odpowiedzi dokumentów możliwe było ustalenie ostatecznego (faktycznego) odbiorcy towaru ze wskazaniem, że cały wcześniejszy „krajowy łańcuch” transakcji udokumentowanych fakturami wystawianymi przez poszczególne ogniwa łańcucha (tj. od ww. „znikającego podatnika” przez tzw. „bufory”) był fikcyjny. Służył on jedynie nieodprowadzeniu podatku należnego od sprzedaży na terytorium RP towarów nabytych wewnątrzwspólnotowo oraz zatarciu powiązań między „znikającym podatnikiem”, a faktycznym odbiorcą towarów (tzw. „brokerem”). Napotkane problemy: w toku wymiany wystąpiły opóźnienia w odpowiedzi sięgające trzech miesięcy, na jedno zapytanie udzielona została odpowiedź częściowa;
- ID kontroli: 22120470 (kwota ustaleń: 27.104.529 zł): współpraca polegała na wymianie informacji na formularzach SCAC z administracjami podatkowymi Niemiec, Holandii i Irlandii, w zakresie transakcji wykazanych przez badany podmiot z kontrahentami zagranicznymi i pozwoliła na udowodnienie, że zaewidencjonowane przez Spółkę zdarzenia gospodarcze w rzeczywistości nie miały miejsca i zostały udokumentowane fikcyjnymi fakturami. Udzielone informacje przyczyniły się do wykrycia oszustwa podatkowego oraz ustalenia stanu faktycznego w sprawie. Napotkane problemy: w toku wymiany wystąpiły

opóźnienia w odpowiedzi sięgające trzech miesięcy, na jedno zapytanie odpowiedź, mimo ponagleń, nie została udzielona;

- ID kontroli: 22130447 (kwota ustaleń: 21.206.709 zł): współpraca polegała na wymianie informacji na formularzach SCAC z administracjami podatkowymi Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy i Rumunii. Zrealizowana wymiana informacji pozwoliła ustalić stan faktyczny – towar był rzeczywiście wprowadzony na terytorium RP w ramach nabyć wewnątrzwspólnotowych, jednak nie przez ten podmiot, na który kontrahenci z UE deklarowali dostawy wewnątrzwspólnotowe, gdyż pełnił on rolę „znikającego podatnika”. Na podstawie załączonych do odpowiedzi dokumentów możliwe było ustalenie ostatecznego (faktycznego) odbiorcy towaru. Napotkane problemy: w toku wymiany wystąpiły opóźnienia w odpowiedzi sięgające trzech miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 132-135)

3. Analiza zakończonych w Urzędzie w badanym okresie 18 wybranych postępowań kontrolnych wobec podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne²⁰ wykazała, że:

- 1) w ich wyniku przypisano 19 decyzjami zobowiązania w łącznej kwocie 293.964,7 tys. zł (w tym 273.095,0 tys. zł na podstawie art. 108 ustawy o VAT²¹), tj. 24,6% kwoty zobowiązań, przypisanych decyzjami wymiarowymi wydanymi w wyniku zakończonych w Urzędzie w badanym okresie postępowań kontrolnych i 32,4% kwoty zobowiązań, przypisanych takimi decyzjami podatnikom wprowadzającym do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne oraz wykorzystującym lub posługującym się takimi fakturami);
- 2) siedem z ww. kontroli było kontrolami planowymi²², a 11 – doraźnymi²³. W 10 przypadkach podmioty do kontroli wytypowano na podstawie wniosków wywiadu skarbowego, w pięciu – analizy własnej, w dwóch – wniosków prokuratury, a w jednym – naczelnika urzędu skarbowego;
- 3) w żadnej ze spraw nie stwierdzono nieuzasadnionych przerw w ich prowadzeniu przed rozpoczęciem kontroli. Od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym do:
 - podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu sprawy do kontroli upłynęło średnio 21 dni²⁴ (w przypadku kontroli planowych średnio 38 dni, a doraźnych – średnio 11 dni), a po uwzględnieniu zdarzeń mających wpływ na te decyzje w przypadku dwóch kontroli doraźnych²⁵ – średnio 18 dni (w przypadku kontroli doraźnych – pięć dni);
 - rozpoczęcia postępowania kontrolnego (doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania kontrolnego) upłynęło średnio 66 dni (w przypadku kontroli planowych – średnio 141 dni, a doraźnych – średnio 18 dni). W przypadku dziewięciu postępowań, w których rozpoczęcie kontroli poprzedzone było oczekiwaniem na inne zdarzenie, warunkujące rozpoczęcie

²⁰ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120470, 22120121, 22130343, 22130447, 22120326, 22130344, 22110536, 22120605, 22100538, 22140237, 22130210, 22130101, 22130536, 22130274, 22110619, 22130142, w wyniku których przypisano decyzjami wymiarowymi – odpowiednio – 39.768,1 tys. zł, 39.216,0 tys. zł, 27.104,5 tys. zł, 22.877,8 tys. zł, 22.231,1 tys. zł, 21.206,7 tys. zł, 18.759,6 tys. zł, 16.871,9 tys. zł, 16.455,1 tys. zł, 15.462,7 tys. zł, 11.454,2 tys. zł, 11.429,1 tys. zł, 8.956,3 tys. zł, 8.347,7 tys. zł, 5.670,4 tys. zł, 3.569,0 tys. zł, 2.602,5 tys. zł, 1.981,9 tys. zł.

²¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

²² Postępowania kontrolne o ID: 22140405, 22120121, 22130447, 22120326, 22130536, 22130101, 22110619.

²³ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22120470, 22130343, 22130344, 22120605, 22100538, 22140237, 22130210, 22110536, 22130274, 22130142.

²⁴ Dane dotyczące upływu liczby dni podane są w zaokrągleniu do pełnego dnia.

²⁵ Postępowania kontrolne o ID: 22130148 – wyznaczenie przez GIKS Dyrektora Urzędu właściwym do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania kontrolnego na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o kontroli skarbowej (ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej – Dz. U. z 2015 r., poz. 553 ze zm.) i 22100538 – ustalenia z innymi organami.

kontroli²⁶, od zaistnienia tego zdarzenia do rozpoczęcia postępowania upłynęło średnio 17 dni (w przypadku sześciu kontroli planowych średnio 21 dni, a trzech doraźnych – średnio sześć dni). W przypadku pozostałych dziewięciu kontroli, w których na takie zdarzenie nie oczekiwano od powzięcia informacji wskazujących na duże ryzyko uczestnictwa podmiotu w oszustwie podatkowym do doręczenia postanowienia upłynęło średnio 16 dni (w przypadku kontroli planowej – 29 dni, a ośmiu kontroli doraźnych – średnio 14 dni);

- 4) w ramach żadnego z objętych badaniem postępowań kontrolnych nie przeprowadzono kontroli podatkowej;
- 5) w trakcie 15 postępowań kontrolnych skorzystano z możliwości współpracy z administracjami innych państw²⁷, przez występowanie do administracji państw członkowskich UE z wnioskami o informacje w trybie art. 7 rozporządzenia Rady nr 904/2010. Ponadto w jednym przypadku²⁸ informacje uzyskane w ww. trybie z sześciu krajów, dotyczące kontrahentów kontrolowanego podmiotu, włączono do postępowania. Z wnioskami wystąpiono do: siedmiu krajów – w jednym, pięciu krajów – w trzech, czterech krajów – w trzech, trzech krajów – w trzech i jednego kraju – w pięciu postępowaniach. Mimo, że przed wydaniem przez Dyrektora Urzędu decyzji w sześciu postępowaniach²⁹ nie uzyskano kompletnych odpowiedzi na złożone wnioski, udzielone także w tych postępowaniach informacje przyczyniły się do ustalenia stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą (w tym m.in. wyjaśnienia okoliczności transakcji dokonywanych przez podatników i powiązań osobowych w łańcuchu firm w nich uczestniczących oraz potwierdzenia pozorowania prowadzenia działalności przez podatnika) w zakresie wystarczającym do wydania decyzji;
- 6) w 10 sprawach³⁰ korzystano ze współpracy z GIIF. Z wnioskami o udzielenie przez ten organ informacji, dotyczących rachunków bankowych podatników, wystąpiono przed wszczęciem siedmiu postępowań kontrolnych (na etapie typowania podmiotów do kontroli)³¹ oraz w trakcie czterech prowadzonych postępowań³², w tym jednego w stosunku do podatnika, o którego rachunkach bankowych uzyskano informacje również przed wszczęciem postępowania. Uzyskane informacje pozwoliły m.in. na ustalenie kwot przepływów pieniężnych na rachunkach podatników, podmiotów w nich uczestniczących, a także zebranie danych przydatnych na etapie wnioskowania o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych (w trakcie wszystkich ww. 10 postępowań Dyrektor Urzędu wnioskował do naczelników urzędów skarbowych o dokonanie takiego zabezpieczenia z uwagi na istnienie przesłanek określonych w art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej, wskazując w składanych wnioskach posiadane przez podatników rachunki bankowe);

²⁶ W przypadku sześciu kontroli planowych (o ID: 22140405, 22120121, 22130447, 22130536, 22130101, 22110619) i trzech kontroli doraźnych (o ID: 22130148, 22130343, 22100538) przed podpisaniem postanowienia o wszczęciu postępowania kontrolnego oczekiwano na inne zdarzenia, np. na pismo Prokuratora o przeprowadzenie kontroli (w celu wszczęcia postępowania bez zawiadomienia strony o zamiarze wszczęcia postępowania kontrolnego na podstawie przesłanki wynikającej z art. 282c § 1 pkt 1 lit.b Ordynacji podatkowej), wyznaczenie przez GIKS Dyrektora Urzędu właściwym do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania kontrolnego na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o kontroli skarbowej, ustalenia innych postępowań kontrolnych.

²⁷ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120470, 22120121, 22130447, 22120326, 22130344, 22110536, 22120605, 22140237, 22130210, 22130101, 22130536, 22130274 i 22130142.

²⁸ Postępowanie kontrolne o ID: 22130343.

²⁹ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120470, 22120326, 22130536 i 22140237.

³⁰ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22130343, 22120326, 22130344, 22120605, 22140237, 22130210, 22130274 i 22130142.

³¹ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22130343, 22130344, 22140237, 22130210, 22130274 i 22130142.

³² Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120326, 22120605.

- 7) od ośmiu, z 19 decyzji, wydanych przez Dyrektora Urzędu w wyniku przeprowadzenia objętych badaniem postępowań, złożono odwołania³³. W wyniku rozpatrzenia odwołań organ odwoławczy:
- pięć decyzji utrzymał w mocy³⁴. We wszystkich przypadkach od decyzji organu odwoławczego podatnicy wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Do zakończenia kontroli Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatrzył skargę od jednej decyzji organu odwoławczego³⁵. Skarga została przez ten Sąd oddalona, a od wyroku Sądu oddalającego skargę podatnik złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nierozstrzygniętą do zakończenia kontroli;
 - trzy decyzje na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej uchylił w całości i przekazał sprawy nimi objęte do ponownego rozpatrzenia przez Dyrektora Urzędu, uznając, że ich rozstrzygnięcie wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części³⁶. Dwie z uchylonych decyzji Dyrektora Urzędu wydano w wyniku przeprowadzenia postępowań kontrolnych, w trakcie których był kontakt z podatnikiem³⁷, a jedną – w trakcie którego przez znaczny czas kontakt z podatnikiem był utrudniony³⁸. Z uzasadnień decyzji organu odwoławczego (m.in. wskazujących okoliczności faktyczne, które należy zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy) wynika m.in., że ww. trzy decyzje uchylono uznając, że w objętych nimi postępowaniach zgromadzono niepełny materiał dowodowy, naruszając tym samym art. 122, art. 187 § 1 i art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. Do zakończenia kontroli Dyrektor Urzędu w jednej z ww. spraw³⁹ wydał nową decyzję (określającą zobowiązanie w podatku VAT w kwocie 2.593,7 tys. zł, mniejszej o 8,8 tys. zł, tj. o 0,3% od kwoty określonej w decyzji pierwotnej), od której podatnik ponownie złożył odwołanie (sprawa była na etapie rozpatrywania zarzutów z odwołania przez Dyrektora Urzędu), natomiast w pozostałych dwóch trwało postępowanie w Urzędzie;
- 8) w 11 postępowaniach⁴⁰ wystąpiły przesłanki do wykreślenia z urzędu przez naczelnika urzędu skarbowego podatnika z rejestru jako podatnika VAT, określone w art. 96 ust. 9 ustawy o VAT⁴¹. Podatnicy zostali wykreśleni z rejestru jako podatnicy VAT:
- w dwóch przypadkach⁴² – przed wszczęciem postępowania kontrolnego;
 - w siedmiu przypadkach⁴³ – w trakcie trwania postępowania. Dyrektor Urzędu poinformował naczelnika urzędu skarbowego (drugiego dnia po uzyskaniu informacji) o wystąpieniu ww. przesłanek w jednym przypadku⁴⁴. W pozostałych sześciu przypadkach Dyrektor takiej informacji nie złożył, przy czym w jednym przypadku⁴⁵ naczelnik urzędu skarbowego wykreślił podatnika bezpośrednio po uzyskaniu informacji o zaprzestaniu wykonywania

³³ Odwołania złożono od decyzji Dyrektora Urzędu, wydanych w wyniku przeprowadzenia postępowań o ID: 22120470, 22130343, 22100538, 22130210, 22130101, 22110536, 22110619 i 22130142.

³⁴ Decyzje Dyrektora Urzędu, wydane w wyniku przeprowadzenia postępowań o ID: 22120470, 22130343, 22100538, 22130101, 22110536.

³⁵ Utrzymującej w mocy decyzję Dyrektora Urzędu wydaną w wyniku przeprowadzenia postępowania o ID 22100538.

³⁶ Decyzje Dyrektora Urzędu, wydane w wyniku przeprowadzenia postępowań o ID: 22130210, 22110619 i 22130142.

³⁷ Decyzje Dyrektora Urzędu, wydane w wyniku przeprowadzenia postępowań o ID: 22130210 i 22130142.

³⁸ Decyzja Dyrektora Urzędu, wydana w wyniku przeprowadzenia postępowania o ID: 22110619.

³⁹ Postępowanie kontrolne o ID: 22110619.

⁴⁰ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120121, 22130447, 22120326, 22130344, 22130536, 22120605, 22140237, 22130274 i 22110619.

⁴¹ Zgodnie z ww. przepisem naczelnik urzędu skarbowego wykreśla z urzędu podatnika z rejestru jako podatnika VAT bez konieczności zawiadamiania o tym podatnika, jeżeli w wyniku podjętych czynności sprawdzających okaże się, że podatnik nie istnieje lub mimo podjętych udokumentowanych prób nie ma możliwości skontaktowania się z podatnikiem albo jego pełnomocnikiem.

⁴² Postępowania kontrolne o ID: 22120121 i 22130344.

⁴³ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22130447, 22120326, 22140237, 22130274 i 22110619.

⁴⁴ Postępowanie kontrolne o ID: 22140237.

⁴⁵ Postępowanie kontrolne o ID: 22110619.

przez niego działalności, a w jednym⁴⁶ przesłanki wykreślenia były znane naczelnikowi urzędu przed wszczęciem kontroli, o czym świadczy złożony przez niego wniosek o jej przeprowadzenie. W trzech pozostałych przypadkach postępowania kontrolne zakończono w 2014 r., a w jednym – w 2015 r.;

- w dwóch przypadkach⁴⁷ – po zakończeniu postępowania kontrolnego, przy czym w jednym przypadku⁴⁸ podatnik zgłosił do naczelnika urzędu skarbowego zawieszenie działalności po wszczęciu postępowania kontrolnego, w obu postępowania kontrolne zakończyły się w 2014 r.

Obowiązek zawiadamiania właściwych organów podatkowych o stwierdzeniu w toku czynności analitycznych lub kontrolnych wystąpienia przesłanek uzasadniających wykreślenie podatnika z rejestru podatników VAT został nałożony na organy kontroli skarbowej w „Zadaniach Urzędów Kontroli Skarbowej na rok 2015”, a z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że w trakcie czterech ww. postępowań, w których podatników wykreślono z rejestrów w trakcie kontroli, inspektor prowadzący sprawę pozostawał w stałym, bieżącym kontakcie z pracownikiem urzędu skarbowego i uruchomił proces wykreślenia bez przekazywania formalnego wniosku;

- 9) we wszystkich postępowaniach kontrolnych, zgodnie z art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej, podejmowano określone przepisami działania w celu zapewnienia podatnikom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji – w celu wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
- 10) żadne z postępowań kontrolnych nie zakończyło się w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Zgodnie jednak przepisami art. 140 tej ustawy we wszystkich postępowaniach informowano podatników o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Czas trwania postępowań kontrolnych wynosił od 220 do 1217 dni (średnio postępowanie trwało 626 dni). W żadnym z postępowań nie stwierdzono jednak nieuzasadnionych przerw między jego poszczególnymi czynnościami, a głównymi przyczynami przedłużania postępowań były: brak kontaktu lub utrudniony kontakt z podatnikiem oraz brak dostępu lub utrudniony dostęp do jego dokumentacji finansowo-księgowej i związana z tym konieczność ustalania stanu faktycznego przez gromadzenie materiałów dowodowych od innych organów krajowych i zagranicznych oraz kontrahentów podatnika, a także posiłkowania się (przez włączanie do akt kontroli) dokumentacją pozyskiwaną w trakcie innych postępowań kontrolnych;
- 11) w czterech z badanych spraw ujawniono faktycznych organizatorów oszustw i beneficjentów pieniędzy z tych oszustw, z tego: w jednej ujawnienia dokonał wywiad skarbowy Urzędu⁴⁹, a w trzech⁵⁰ inne organy (w tym w dwóch sprawach prokuratury przedstawiły sprawcom popełnienia przestępstw zarzuty z art. 55 k.k.s.⁵¹). W pozostałych sprawach nie ujawniono faktycznych organizatorów

⁴⁶ Postępowanie kontrolne o ID: 22130447.

⁴⁷ Postępowania kontrolne o ID: 22130536 i 22120605.

⁴⁸ Postępowanie kontrolne o ID: 22120605.

⁴⁹ Postępowanie kontrolne o ID: 22110536.

⁵⁰ Postępowania kontrolne o ID: 22130274, 22120121 i 22130447

⁵¹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U z 2013 r., poz. 186 ze zm.).

oszustw, jednak w 13 z nich⁵² Urząd współpracuje z organami ściągania w celu ich ujawnienia.

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że przedmiotem postępowań kontrolnych są rozliczenia z budżetem, których zakres określony jest w art. 2 ustawy o kontroli skarbowej. Dokonanie rozstrzygnięcia w tym zakresie jest możliwe bez ustalenia organizatorów oszustw, polegających na wprowadzaniu do obrotu faktur dokumentujących czynności fikcyjne, przy czym określenie „organizator” nie jest tożsame z określeniem „broker”. Niezależnie od tego, w trakcie postępowań ustalany jest mechanizm wprowadzania do obrotu takich faktur. Trudności napotymane w trakcie prowadzenia postępowań kontrolnych: skomplikowany łańcuch podmiotów uczestniczących w karuzeli, w tym pomiotów zagranicznych, siedziby mieszczą się często w tzw. wirtualnych biurach, częste zmiany adresu spółki lub władz reprezentujących, które nie są ujawniane w KRS, brak dostępu do dokumentacji źródłowej, spółki te nierzadko zbywane są na rzecz cudzoziemców – w konsekwencji nie można przeprowadzić czynności sprawdzających u kontrahentów kontrolowanego.

(dowód: akta kontroli str. 141-145, 204-929)

4. W badanym okresie organ odwoławczy uchylił sześć decyzji wymiarowych Dyrektora Urzędu, wydanych w wyniku przeprowadzenia postępowań kontrolnych wobec podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne, w tym trzy – objęte badaniem, którego wyniki opisano wyżej. Analiza uzasadnień ww. sześciu orzeczeń organu odwoławczego⁵³ wykazała, że w pięciu przypadkach decyzje Dyrektora Urzędu zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części, a w jednym organ odwoławczy uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej określenia stronie wysokości podatku z tytułu wystawienia faktur sprzedaży za jeden miesiąc i ustalił wysokość podatku do zapłaty, w pozostałej części utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

(dowód: akta kontroli str. 82-84)

5. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika m.in., że:

– na etapie analitycznym nie podejmowano prób kontaktowania się z podatnikiem lub jego pełnomocnikiem oraz nie poddawano analizie podmiotów formalnie nieistniejących, tzn. wykreślonych z KRS lub w ogóle niezarejestrowanych. Na etapie czynności kontrolnych: w zakończonych w 2014 r. postępowaniach wobec 83 podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne oraz podmiotów wykorzystujących te faktury („brokerzy”) jedynie 14 nie jest wykreślonych z rejestru jako podatnicy VAT, przy czym podmioty te nie spełniają przesłanek do wykreślenia, określonych w art. 96 ust. 9 ustawy o VAT, natomiast w 51 zakończonych w 2015 r. postępowaniach wobec ww. podmiotów jedynie 13 nie jest wykreślonych z rejestru jako podatnicy VAT, przy czym 11 z nich nie spełnia przesłanek do wykreślenia, a pozostałe dwa są w procesie wyrejestrowania. Wykreślenie podatników z rejestru jako podatników VAT następowało wskutek: przekazania organom podatkowym po zakończeniu postępowań decyzji określających zobowiązanie, w treści których znajdowały się przesłanki umożliwiające tym organom wykreślenie podatników z rejestru, współdziałania z organami podatkowymi na etapie

⁵² Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120470, 22130343, 22120326, 22130344, 22120605, 22100538, 22140237, 22130210, 22130101, 22130536, 22110619.

⁵³ Trzy decyzje Dyrektora Izby Skarbowej w Gdańsku: nr PT-1/4407-35-40/14/05 z 27.10.2014 r.; nr PT-1/4407-106/14 z 31.13.2015 r. i nr PT-III/4407-199-235/14/14 z 09.04.2015 r. oraz trzy decyzje Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie: nr 1401/PT-I/4407-122/14/MZ z 20.11.2014 r.; nr 1401/PT-I/4213-24/15/MZ z 27.03.2015 r. i nr 1401/PT-V/4407-3/14/MCz z 02.10.2014 r.

prowadzenia postępowań – w wyniku wymiany korespondencji innej niż wnioski o wykreślenie, wniosków o wykreślenie – w badanym okresie Urząd zawiadamiał o zaistnieniu przesłanek uzasadniających wykreślenie podatnika z rejestru VAT w 16 przypadkach. Ponadto formalny obowiązek zawiadamiania organów podatkowych o wystąpieniu ww. przesłanek wprowadzono z dniem 02.01.2015 r., tj. z chwilą nałożenia przez GIKS na Urząd nowych zadań;

- Urząd nie otrzymał z Ministerstwa Finansów wytycznych w zakresie interpretacji pojęcia „siedziby” oraz postępowania w przypadku wykreślenia w KRS ulicy i oznaczenia budynku;
- w sytuacji, gdy w KRS dokonano wpisu, którym z adresu siedziby spółki wykreślono ulicę i oznaczenie budynku w pierwszej kolejności podejmowano czynności mające na celu ustalenie miejsca prowadzenia działalności, a w przypadku ich bezskuteczności wszczęcie następowało w trybie art. 151a Ordynacji podatkowej. Wykreślenie w KRS ulicy i oznaczenia budynku nie stanowi powodu odstąpienia od wszczęcia postępowania kontrolnego;
- z objętych badaniem 18 podmiotów tylko w nw. przypadkach dokonano w KRS wpisu, którym z adresu siedziby spółki wykreślono ulicę i oznaczenie budynku – bez wpływu na postępowanie zabezpieczające: C(...) C(...) Sp. z o.o. – wpis w KRS 02.07.2013 r., a decyzją Naczelnika III Urzędu Skarbowego Warszawa Śródmieście z 03.08.2012 r. zabezpieczono kwotę 7.800.439 zł na majątku kontrolowanego, A(...) Sp. z o.o. – wpis w KRS w toku postępowania. Naczelnik Pierwszego Śląskiego Urzędu Skarbowego w Sosnowcu pismem z 10.08.2015 r. poinformował, iż odstępuje od wydania decyzji o zabezpieczeniu, z uwagi na wydanie 12.06.2015 r. przez Dyrektora Urzędu decyzji określającej zobowiązanie podatkowe za okresy objęte skierowanym uprzednio wnioskiem o zabezpieczenie, P(...) Sp. z o.o. – wpis w KRS w toku postępowania, decyzję o zabezpieczeniu wydano 13.08.2012 r., a wykreślenie nastąpiło 24.03.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 141-145)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W wyniku przeprowadzonych w Urzędzie w badanym okresie postępowań kontrolnych ujawniono 33.160 fikcyjnych faktur na łączną kwotę 4.870.898,8 tys. zł. Decyzjami Dyrektora Urzędu w ww. okresie przypisano podatnikom wprowadzającym do obrotu gospodarczego ww. faktury zobowiązania w łącznej kwocie 843.411,0 tys. zł. Wszystkie 18 objęte badaniem postępowania kontrolne wobec podmiotów wprowadzających do obrotu faktury dokumentujące czynności fikcyjne prowadzono bez nieuzasadnionych przerw. Wprawdzie zakończono je po terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, wypełniano jednak wymogi art. 140 tej ustawy, a głównymi przyczynami przedłużania postępowań były: brak kontaktu lub utrudniony kontakt z podatnikiem oraz brak dostępu lub utrudniony dostęp do jego dokumentacji finansowo-księgowej. Prowadząc postępowania korzystano z możliwości współpracy z administracjami innych państw oraz z GIIF. Podejmowano określone przepisami działania w celu zapewnienia podatnikom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji – w celu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Nie zawsze jednak decyzje wymiarowe wydawano w oparciu o wystarczający materiał dowodowy. Z tej przyczyny trzy z ośmiu decyzji, od których złożono odwołanie, zostały uchylone w całości, a sprawy nimi objęte przekazane do ponownego rozpatrzenia. W czterech z badanych spraw ujawniono faktycznych organizatorów oszustw i beneficjentów pieniędzy z tych oszustw. W pozostałych sprawach wprawdzie nie ujawniono faktycznych organizatorów oszustw, jednak w 13 z nich Urząd współpracował z organami ścigania w celu ich ujawnienia.

3. Wnioskowanie o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych.

Opis stanu faktycznego

Analiza zakończonych w Urzędzie w badanym okresie 18 wybranych postępowań kontrolnych wobec podmiotów wprowadzających do obrotu gospodarczego faktury dokumentujące czynności fikcyjne wykazała, że:

- 1) w trakcie 15 postępowań⁵⁴ Dyrektor Urzędu wnioskował do naczelników urzędów skarbowych o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych na podstawie art. 33 Ordynacji podatkowej;
- 2) łącznie wnioskowano o zabezpieczenie wykonania zobowiązań w kwocie 183.713,4 tys. zł (w należności głównej). Stanowiło to 74,4% zobowiązań przypisanych wydanymi, w wyniku przeprowadzenia ww. 15 postępowań decyzjami (wnioskowane kwoty wynikały z materiałów dowodowych będących w posiadaniu Urzędu na dni złożenia wniosków) i 62,5% zobowiązań przypisanych decyzjami wydanymi w wyniku wszystkich 18 postępowań objętych badaniem;
- 3) we wszystkich 15 wnioskach jako majątek, który ma być przedmiotem zabezpieczenia, wskazano rachunki bankowe. W przypadku dwóch postępowań⁵⁵ we wnioskach wskazano także ustalone składniki środków trwałych – podatnicy objęci pozostałymi 13 postępowaniami już na etapie prowadzenia kontroli nie posiadali majątku;
- 4) w dziewięciu postępowaniach, w których złożono wnioski o zabezpieczenie, już na etapie prowadzenia kontroli nie było kontaktu z podatnikiem⁵⁶ (sześciu podatników objętych ww. postępowaniami pełniło rolę „słupa”, a wszyscy uczestniczyli w oszustwie typu „znikający podatnik”). Postępowania kontrolne przeprowadzono w tych przypadkach po zaprzestaniu działalności gospodarczej przez podatników, a decyzje wymiarowe doręczono zastępczo;
- 5) kontakt z podatnikiem (lub jego pełnomocnikiem) przynajmniej przez część trwania pozostałych sześciu postępowań, w których złożono wnioski o zabezpieczenie był utrzymywany (postępowania przeprowadzono w dwóch z ww. czterech przypadków po zaprzestaniu prowadzenia przez podatników działalności, a decyzję doręczono zastępczo w jednym przypadku);
- 6) Dyrektor Urzędu przekazał naczelnikom urzędów skarbowych wnioski o zabezpieczenie w dniu wszczęcia siedmiu postępowań⁵⁷ (naczelnicy urzędów skarbowych wydali decyzje o zabezpieczeniu przybliżonych kwot zobowiązań podatkowych w tym samym dniu), a w przypadku pozostałych ośmiu postępowań⁵⁸ – w terminie nieprzekraczającym 22 dni od zdarzenia potwierdzającego zasadność wniosku;
- 7) w wyniku rozpatrzenia wniosków złożonych przez Dyrektora Urzędu naczelnicy urzędów skarbowych w 14 przypadkach⁵⁹ wydali decyzje o zabezpieczeniu przybliżonych kwot zobowiązań podatkowych (łącznie ww. decyzjami zabezpieczono zobowiązania podatkowe w kwocie 168.136,3 tys. zł, tj. 74,4% kwoty przypisanej decyzjami wydanymi w wyniku przeprowadzenia ww. 14

⁵⁴ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120121, 22130343, 22130447, 22120326, 22130344, 22110536, 22120605, 22140237, 22130210, 22130536, 22130274, 22110619 i 22130142.

⁵⁵ Postępowania kontrolne o ID: 22110536 i 22120605. W jednym wniosku (postępowanie o ID: 22130536) wskazano także na podpisane przez podatnika dwie umowy leasingu samochodów – podatnik nie posiadał ewidencji środków trwałych.

⁵⁶ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120121, 22130447, 22120326, 22130344, 22130536, 22120605, 22130274.

⁵⁷ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22130343, 22130344, 22140237, 22130210, 22130274 i 22130142.

⁵⁸ Postępowania kontrolne o ID: 22140405, 22120121, 22130447, 22110536, 22120605, 22130536, 22110619 i 22120326.

⁵⁹ Postępowania kontrolne o ID: 22130148, 22140405, 22120121, 22130343, 22120326, 22130344, 22110536, 22120605, 22140237, 22130210, 22130536, 22130274, 22110619 i 22130142.

postępowań i 57,2% kwoty przypisanej decyzjami wydanymi w wyniku 18 postępowań objętych badaniem). W jednym przypadku⁶⁰ naczelnik urzędu skarbowego odstąpił od wydania decyzji o zabezpieczeniu (od wysłania wniosku do wydania decyzji wymiarowej przez Dyrektora Urzędu upłynęło 29 dni);

- 8) w trakcie trzech postępowań⁶¹ Dyrektor Urzędu nie wnioskował do naczelników urzędów skarbowych o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych, uznając, że w sprawach nie zachodzą przesłanki zabezpieczenia, określone w art. 33 Ordynacji podatkowej. Podatnicy objęci ww. postępowaniami w trakcie kontroli czynnie uczestniczyli w jej czynnościach, prowadzili działalność gospodarczą i posiadali majątek trwały. Ponadto w dwóch przypadkach podatnikom m.in. określono kwoty do zwrotu za inne okresy rozliczeniowe, a w jednym – podatnikiem był przedsiębiorca z dobrą kondycją finansową, terminowo regulujący zobowiązania publicznoprawne;
- 9) z przypisanych decyzjami Dyrektora Urzędu, wydanymi w wyniku przeprowadzenia objętych badaniem postępowań, zobowiązań podatkowych naczelnicy urzędów skarbowych wyegzekwowali łącznie 31.352,3 tys. zł, tj. 10,7%, z tego:
- 27.269,2 tys. zł, tj. 58,1% kwoty przypisanej decyzjami (46.906,4 tys. zł) wydanymi w wyniku przeprowadzenia trzech postępowań, w trakcie których Dyrektor Urzędu nie wnioskował o zabezpieczenie zobowiązań podatkowych;
 - 3.789,2 tys. zł, tj. 6,0% kwoty przypisanej decyzjami (63.656,1 tys. zł) wydanymi w wyniku przeprowadzenia sześciu postępowań, w trakcie których kontakt z podatnikiem był utrzymywany, a Dyrektor Urzędu wnioskował o zabezpieczenie zobowiązań podatkowych;
 - 293,9 tys. zł, tj. 0,2% kwoty przypisanej decyzjami (183.402,2 tys. zł) wydanymi w wyniku przeprowadzenia dziewięciu postępowań, w trakcie których już na etapie prowadzenia kontroli nie było kontaktu z podatnikiem, a Dyrektor Urzędu wnioskował o zabezpieczenie zobowiązań podatkowych;
- 10) z przypisanych decyzjami Dyrektora Urzędu, wydanymi w wyniku siedmiu przeprowadzonych postępowań kontrolnych (czterech, w których był kontakt z podatnikiem i trzech, w których nie było takiego kontaktu), w których w jednym dniu: wszczęto postępowanie kontrolne, złożono wniosek o dokonanie zabezpieczenia oraz wydano decyzję o zabezpieczeniu, naczelnicy urzędów skarbowych wyegzekwowali 3.991,3 tys. zł, tj. 3,8%.

(dowód: akta kontroli str. 204-929)

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że poczynając od II kwartału 2014 r. (od wprowadzenia zmian dotyczących zabezpieczeń w zakresie sprawozdawczości) w Urzędzie obowiązują następujące zasady dotyczące analizy egzekwowania ujawnionych w wyniku kontroli zobowiązań podatkowych: kwoty zabezpieczeń i wpłat ewidencjonowane są w systemie KARTA, do którego wprowadzane są także ustalenia z przeprowadzonych postępowań kontrolnych. Dane o kwotach zabezpieczeń i wpłat z urzędów skarbowych województwa pomorskiego przesyłane są do Urzędu co miesiąc w formie elektronicznej (w układzie tabelarycznym), na podstawie § 10 porozumienia o współpracy między urzędami skarbowymi województwa pomorskiego, Izbą Skarbową w Gdańsku, a Urzędem, zawartego 22.06.2012 r. między Dyrektorami: Urzędu i Izby Skarbowej w Gdańsku oraz pisma Dyrektora Urzędu z 10.03.2014 r., dotyczącego m.in. skrócenia terminów przekazywania ww. danych. W przypadku urzędów skarbowych spoza właściwości miejscowej Urzędu dane dotyczące zabezpieczeń pozyskiwane są kwartalnie,

⁶⁰ Postępowanie kontrolne o ID: 22130447.

⁶¹ Postępowania kontrolne o ID: 22120470, 22100538 i 22130101.

natomiast wpłat – półrocznie lub doraźnie w razie potrzeb, na wniosek Dyrektora Urzędu. Pozyskiwane dane na bieżąco podlegają analizie w ujęciu jednostkowym. Na podstawie ww. danych sporządzana jest do Ministerstwa Finansów informacja KS-2, dotycząca m.in. wpłat i zwrotów wpłat będących efektem decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów skarbowych oraz wpłat będących efektem korekt deklaracji. Zagregowane dane poddawane są analizie, której wyniki są omawiane na kwartalnych spotkaniach kierownictwa Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 930-952)

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

Ocena cząstkowa

Dyrektor Urzędu wnioskował do naczelników urzędów skarbowych o dokonanie zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych we wszystkich objętych badaniem postępowaniach kontrolnych, w których występowały przesłanki jego zastosowania, wskazując majątek (w przypadkach, w których było to możliwe) oraz rachunki bankowe (we wszystkich przypadkach), na których zabezpieczenie mogło być dokonane. W wyniku podjętych działań zabezpieczeniem objęto wykonanie zobowiązań podatkowych wynikających z 14, spośród 18 objętych badaniem postępowań kontrolnych. Działania te okazały się jednak mało skuteczne, głównie z uwagi na fakt, że dotyczyły przeważnie podmiotów świadomie pozorujących prowadzenie działalności gospodarczej w celu osiągnięcia korzyści finansowych polegających na uniknięciu zapłaty lub wyłudzeniu zwrotu podatku. Naczelnicy urzędów skarbowych wyegzekwowali 10,7% zobowiązań podatkowych przypisanych decyzjami Dyrektora Urzędu, wydanymi w wyniku ww. postępowań kontrolnych.

4. Postępowania karne skarbowe.

Opis stanu faktycznego

1. W wyniku przeprowadzenia wszystkich 18 postępowań kontrolnych, objętych szczegółowym badaniem inspektorzy kontroli skarbowej, jako finansowe organy postępowania przygotowawczego wnioskowali o wszczęcie postępowań karnych skarbowych.

W siedmiu przypadkach Urząd wszczął śledztwa w sprawach o przestępstwa karne skarbowe. Sześć postępowań prowadzono pod nadzorem właściwych miejscowo organów prokuratury. Jedno śledztwo przekazano do prowadzenia zgodnie z właściwością do Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie. W dwóch sprawach prokurator postawił zarzuty popełnienia przestępstwa ustalonym sprawcom czynów.

W przypadku 11 spraw, w których wnioskowano o wszczęcie postępowań karnych skarbowych stosownie do treści art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.⁶² w związku z art. 113 § 1 k.k.s. dokumentacja tych postępowań została włączona do postępowań karnych prowadzonych przez inne organy ścigania. W sześciu sprawach prokurator przedstawił zarzuty popełnienia przestępstwa ustalonym sprawcom czynów.

Wszystkie ww. postępowania: zostały wszczęte niezwłocznie po zakończeniu postępowań kontrolnych i nie były zawieszane. W żadnym z nich nie zaistniały też przesłanki do ich umorzenia, a w okresie objętym kontrolą były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 162-191)

2. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził postępowań przygotowawczych w stosunku do podatników w związku z popełnieniem lub podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego penalizowanego w art. 55 k.k.s. (firmantstwo), gdyż zarzuty popełnienia czynów zabronionych kwalifikowanych m.in. z art. 55 § 1 k.k.s. zostały postawione ustalonym przez organy ścigania sprawcom tych czynów. Urząd

⁶² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

posiadał informacje dotyczące postępowań przygotowawczych prowadzonych przez:

- Prokuraturę Okręgową we Wrocławku w sprawie „P(...)” sp. z o.o., w toku którego Prokurator postawił zarzuty popełnienia przestępstw skarbowych z art. 55 § 1 k.k.s. w zbiegu z art. 54 § 1 k.k.s., art. 62 § 2 k.k.s., art. 76 § 1 k.k.s. w związku z art. 37 § 1 pkt 1, 2, 5 k.k.s., art. 7 § 1 k.k.s. i art. 6 § 2 k.k.s., pięciu sprawom czynów zabronionych polegających m.in. na tym, że w 2011 r. w różnych miastach kraju w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, posługując się podmiotami gospodarczymi, w tym „P(...)” sp. z o.o., uczestniczyli w nabyciu nie mniej niż 14.320.708 litrów oleju do celów opałowych, a następnie w wyniku zmiany jego przeznaczenia wprowadzili ten olej do obrotu jako olej napędowy, nie zgłaszając właściwemu organowi przedmiotu i podstawy opodatkowania, narażając podatek akcyzowy wielkiej wartości na uszczuplenie oraz nie prowadząc prawidłowej dokumentacji księgowej wprowadzili do obrotu handlowego nierzetelne faktury VAT o wartości mniejszej niż 117.211.067,10 zł w obrocie olejem napędowym i opałowym nie zgłaszając właściwemu organowi przedmiotu i podstawy opodatkowania, narażając podatek VAT wielkiej wartości na uszczuplenie w wysokości nie mniejszej niż 22.854.752,10 zł na szkodę Skarbu Państwa,
- Prokuraturę Apelacyjną w Lublinie w sprawie m.in. „A(...)” sp. z o.o. Prokurator postawił zarzuty kwalifikowane jednemu sprawcy m.in. z 258 § 1 k.k.⁶³, tj. udział w zorganizowanej grupie przestępczej mającej na celu popełnianie przestępstw związanych z praniem pieniędzy, wystawianiem i używaniem nierzetelnych i poświadczających nieprawdę faktur oraz oszustw skarbowych i przestępstw skarbowych związanych z nieujawnianiem podstawy i przedmiotu opodatkowania dla potrzeb podatku VAT w 2013 r. na terytorium RP, w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu tego samego zamiaru i przy wykorzystaniu tej samej sposobności, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i uchylenia się od opodatkowania działając wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami w wykonaniu ustalonych ról, w celu zatajenia prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, posługiwał się w transakcjach zakupu i sprzedaży paliw ciekłych oraz gazu danymi firmy A(...) sp. z o.o., złożył dla potrzeb podatku VAT deklaracje, w których podał nieprawdę przez wykazanie fikcyjnego nabycia towarów na terenie kraju, w tym na podstawie ujętych w rejestrach zakupu firmy A(...) nierzetelnych co do zaistnienia rzeczywistej transakcji gospodarczej z wystawcą 85 faktur, z których podatek VAT stanowił kwotę 2.434.064,99zł, 12 faktur, z których podatek VAT stanowił kwotę 12.179.438,40zł oraz podał nieprawdę poprzez wykazanie fikcyjnej wewnątrzwspólnotowej dostawy, w wyniku czego naraził na uszczuplenie budżet państwa o wpływy z tytułu nieuiszczonego podatku VAT wielkiej wartości w kwocie 9.784.562,53 zł czyniąc sobie z popełnienia tego przestępstwa stałe źródło dochodu, tj. przestępstwo z art. 9 § 3 k.k.s. w związku z art. 55 § 1 k.k.s. w zbiegu z art. 56 § 1 k.k.s., art. 62 § 2 k.k.s. w związku z art. 37 § 1 pkt 2 i 5 k.k.s. w związku z art. 38 § 2 pkt 1 k.k.s., art. 6 § 2 k.k.s. i art. 7 § 1 k.k.s. Ponadto w okresie 2012 r. do 2013 r. na terytorium RP, w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, działając wspólnie i w porozumieniu z innymi ustalonymi osobami, w krótkich odstępach czasu, w wykonaniu z góry powziętego zamiaru osiągnięcia korzyści majątkowej podjął czynności, które mogły znacznie utrudnić stwierdzenie przestępnego pochodzenia, miejsca umieszczenia, wykrycia, zajęcia lub orzeczenia przepadku środków płatniczych

⁶³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

w postaci pieniędzy w kwocie nie mniejszej niż 9.784.562,52 zł pochodzących z korzyści związanych z popełnieniem oszustw skarbowych lub przestępstw skarbowych polegających na nieujawnieniu podstawy i przedmiotu opodatkowania w podatku VAT w związku z nabyciem wewnątrzwspólnotowym i sprzedażą krajową wyrobów akcyzowych.

(dowód: akta kontroli str.136-137, 182-186, 196-203)

3. Zidentyfikowane przez Urząd bariery utrudniające poprawę skuteczności zwalczania procederu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne.

W okresie objętym kontrolą podstawowymi utrudnieniami, które wpływały na osiąganie wyników w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu gospodarczego fikcyjnych faktur, jak i osiąganie pozostałych celów realizowanych przez Urząd, były przede wszystkim przeszkody wynikające z nadmiernego formalizmu procedury podatkowej poprzez: wykreślanie z KRS adresów siedzib osób prawnych bez wskazania nowego adresu, możliwość zgłaszania jako siedziby osoby prawnej „wirtualnych biur”, a następnie rozwiązywanie umów najmu, odwoływanie organów zarządzających osób prawnych bez powołania nowych członków tych organów, zastępowanie członków organów zarządzających obcokrajowcami, orzekanie przez sądy rejestrowe ze skutkiem ex tunc o wykreśleniu członków organów zarządzających z uwagi na ich karalność, rozwiązywanie osób prawnych w toku prowadzonego postępowania.

Urząd formułował postulaty dokonania zmian legislacyjnych, mających na celu zmniejszenie utrudnień występujących w prowadzonych postępowaniach, w szczególności poprzez:

- wprowadzenie regulacji wzorem procedury cywilnej, przewidującej skuteczność doręczenia pism na ostatni ujawniony w rejestrze adres w sytuacji, gdy wykreślono adres siedziby osoby prawnej bez podania nowego;
- wprowadzenie instytucji kuratora lub przedstawiciela dla osoby prawnej pozbawionej możliwości działania wskutek odwołania organów uprawnionych do jej reprezentowania, uprawnionego do reprezentowania osoby prawnej do czasu powołania tych organów;
- wprowadzenie wyraźnego zakazu wykreślenia przedsiębiorców wskutek ich rozwiązania z odpowiednich rejestrów w sytuacji, gdy organ podatkowy/kontroli skarbowej zgłosił do sądu fakt prowadzenia postępowania i prawdopodobne istnienie zobowiązań przedsiębiorcy wobec Skarbu Państwa;
- rozszerzenie stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia VAT na obszary wrażliwe⁶⁴;
- stworzenie elektronicznego rejestru faktur VAT, umożliwiającego kontrolę transakcji w czasie rzeczywistym.

Pisma zawierające propozycje zmian legislacyjnych Urząd przekazał w pismach kierowanych do Departamentu Kontroli Skarbowej Ministerstwa Finansów w dniach 28.01.2013 r., 18.11.2014 r., 14.01.2015 r., 31.03.2015 r.

W kwestii rozwiązań wynikających z projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3462) za najbardziej istotne według Urzędu uznać należy regulacje dotyczące:

⁶⁴ Rozszerzenie zakresu stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia na obrót niektórymi wyrobami ze stali i miedzi oraz na dodatkowe grupy towarów stanowiących odpady i surowce spowodowało zauważalny, znaczący spadek podmiotów z tej branży, identyfikowanych na etapie prowadzonych analiz jako podejrzane o uczestniczenie w procederze wyłudzeń podatku VAT z użyciem tzw. znikającego podatnika (w tym w oszustwach typu karuzelowego). W roku 2014 i w I połowie 2015 r. zdecydowana większość podmiotów identyfikowanych jako podejrzane o uczestniczenie w tego typu oszustwach, to przede wszystkim podmioty z branży elektronicznej, a w dalszej kolejności w zakresie handlu paliwami oraz olejem rzepakowym.

- właściwości organów podatkowych (art. 18 c i art. 18 d Ordynacji podatkowej): w związku z wielokrotnie spotykanymi przypadkami częstych zmian siedziby, stwarzania pozorów posiadania siedziby pod określonym adresem;
- odpowiedzialności przewidzianej w art. 116 § 2 a Ordynacji podatkowej;
- tymczasowego pełnomocnika szczególnego (art. 138 m i nast. Ordynacji podatkowej) dla osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających reprezentacji albo adresu siedziby (prowadzenia działalności);
- doręczeń (w zakresie uznawania przesyłek za doręczone);
- wprowadzenia pojęcia struktury logicznej ksiąg prowadzonych w formie elektronicznej (art. 193a Ordynacji podatkowej).

(dowód: akta kontroli str. 99-115)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że prowadzone w Urzędzie postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa skarbowe wszczynano niezwłocznie, a rzetelnie zgromadzony materiał dowodowy dał podstawę do dalszych działań organów ścigania i postawienia zarzutów popełnienia przestępstwa ustalonym sprawcom czynów.

IV. 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 Gdańsku.

Gdańsk, dnia 07. grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
Joanna Wojnarowska

Wojnarowska

.....
podpis

Kontrolerzy
Małgorzata Motylow
główny specjalista kontroli państwowej

Małgorzata Motylow

.....
Podpis

Piotr Borkowski
doradca ekonomiczny

Piotr Borkowski

.....
podpis